INTERFACE

Analyse des liens entre la production de logements et la politique d'aménagement du territoire

Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) du Canton de Vaud

Lausanne, le 15 mars 2024

Auteur·e·s

Dr. Nicolas Grosjean (direction du projet, Interface)
Rima Bey (collaboration au projet, Interface)
Carole Stehlin (collaboration au projet, Interface)
Damien Gross (expert, AGORA-plan)

INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung AG

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tél. +41 (0)21 310 17 90

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-pol.ch/fr

Mandant
Direction générale du territoire et du logement (DGTL) du Canton de Vaud

Durée
Novembre 2023 à mars 2024

Référence
Numéro de projet : 23_106

Introduction **4**
Méthodologie 4
Enjeux 5
Structure du rapport 5

1. Obstacles à la production de logements **6**
1.1 Opposition aux projets de construction 6
1.2 Disponibilité des terrains 7
1.3 Lenteur et complexification des procédures 7

2. Leviers d'action potentiels pour la production de logements **9**
2.1 Renforcer l'information de la population 9
2.2 Exiger et valoriser la qualité 9
2.3 Renforcer la notion d'intérêt public dans les procédures ainsi que la stabilité des plans 10
2.4 Renforcer le pilotage cantonal 11
2.5 Assouplir la planification directrice 12
2.6 Mobiliser systématiquement les terrains à bâtir 13
2.7 Encourager la mixité des zones 13

Annexe **15**
A 1 Obstacles et leviers d'action 15
A 1 Echelles de planifications et logiques d'action 16

Introduction

L'évaluation de la politique du logement vaudoise[1] a mis en évidence l'aggravation continue de la pénurie de logements ainsi que la nécessité de coordonner plusieurs politiques publiques telles que le logement, l'énergie, l'aménagement du territoire et l'environnement.

La DGTL a donc sollicité le bureau Interface ainsi qu'un expert externe pour élaborer une proposition visant à étudier les synergies potentielles entre la politique d'aménagement du territoire et la politique du logement.

La problématique est la suivante : la pénurie se creuse car la production de logements n'est pas suffisante pour suivre l'évolution démographique. La production n'est pas suffisante en raison de terrains disponibles toujours plus rares et donc toujours plus chers. En outre, il est observé que les grands projets visant la construction de nombreux logements sont régulièrement refusés lors de votations populaires communales.

Le mandant souhaitait ainsi clarifier les trois questions principales suivantes :

- Comment une adaptation de la politique d'aménagement du territoire au niveau cantonal pourrait-elle stimuler la production de logements ?
- Quels sont les principaux obstacles, notamment d'ordre juridique et financier, entravant la production de logements ?
- Quelles sont les pistes d'action pour la politique cantonale ? (Terrains disponibles non utilisés ou partiellement, petites parcelles, instruments juridiques, etc.)

Méthodologie

L'analyse se fonde sur deux méthodes présentées ci-dessous.

Analyse de documents et de données

L'équipe de projet a analysé les documents et données suivants : le Plan directeur cantonal (PDCn) actuel et notamment la mesure A11, les Perspectives pour le territoire établies dans le cadre de la révision du Plan directeur cantonal, le Plan d'action sur la pénurie du logement (Table ronde du 13 février 2024, sous la direction du Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche), le Programme de législature 2022-2027, le Plan climat vaudois 2020 et les études précédemment menées (évaluation de la politique du logement vaudoise[2] ; étude sur les causes de l'augmentation des coûts du logement en Suisse[3]). Cette analyse a permis de développer les questions guidant les entretiens avec les acteurs concernés par la production de logements et la politique d'aménagement du territoire.

1 Grosjean, Nicolas ; Stehlin, Carole ; Martin, Julie ; Bundi, Pirmin (2023). Évaluation de la politique du logement du Canton de Vaud. Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement. Interface Politikstudien Forschung Beratung et IDHEAP, Lausanne.

2 ibid.

3 Büchler, S., Hauck, L., Hofstetter, J., Scognamiglio, S., Stalder, N., von Ehrlich, M. (2023). Causes de l'augmentation des coûts du logement en Suisse – gros plan sur l'aménagement du territoire. Version abrégée. Office fédéral du logement, Berne.

Entretiens individuels et de groupe

L'équipe de projet a mené six entretiens avec dix acteurs concernés par la production de logements et la politique d'aménagement du territoire. Plus précisément, il s'agissait de représentant·e·s des milieux immobiliers dans le Canton de Vaud (cinq personnes lors de trois entretiens), d'un représentant d'une commune ainsi que de quatre représentants de la DGTL.

Enjeux

La présente analyse n'a pas pour objectif de fournir un état des lieux exhaustif de la problématique du logement et de l'aménagement du territoire dans le Canton de Vaud. Elle est destinée à soutenir la DGTL dans l'identification de pistes permettant de surmonter les obstacles actuellement rencontrés dans la production de logements.

Structure du rapport

Le présent rapport est structuré en deux chapitres. Dans un premier chapitre, nous exposons les obstacles à la production de logements identifiés par les acteurs rencontrés. Dans un deuxième chapitre, nous présentons les leviers d'action potentiels qui ressortent des entretiens menés.

1. Obstacles à la production de logements

Ce chapitre expose les principaux obstacles à la production de logements identifiés par les acteurs rencontrés.

1.1 Opposition aux projets de construction

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée (LAT), en vigueur depuis le 1er mai 2014, vise à limiter l'extension des zones à bâtir en développant l'urbanisation vers l'intérieur. Pour ce faire, chaque canton doit établir un plan directeur cantonal, qui a force obligatoire pour les autorités (Confédération, Canton et communes). Les communes peuvent également élaborer des plans directeurs intercommunaux permettant de coordonner le développement au-delà des limites communales. Sur cette base, les communes élaborent un plan d'affectation communal, qui « règle le mode d'utilisation du sol en définissant des zones sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes » (art. 22 LATC).

La LATC prévoit une procédure de mise à l'enquête publique de 30 jours pour l'approbation d'un plan d'affectation communal (art. 38 LATC) ainsi que pour la demande de permis (art. 109 LATC). Les procédures d'enquête publique des plans d'affectation communaux et de demande de permis ouvrent la voie à des oppositions. En sus, les habitant·e·s peuvent se saisir de l'outil de l'initiative populaire communale afin de remettre en cause des projets de construction ainsi que l'affectation de parcelles légalisées (déclassement d'une zone à bâtir), même lorsque le plan d'affectation a déjà été validé plusieurs années en arrière.

Il convient de relever que, contrairement aux plans d'affectation communaux, les planifications directrices[4], qu'elles soient cantonales, intercommunales ou communales, ne sont pas opposables aux tiers.

Or, l'ensemble des acteurs interrogés, qu'ils soient issus des milieux immobiliers ou des administrations cantonale et communale, observent que les projets de densification en zones urbaines, même s'ils découlent des planifications supérieures (PDi, PDCn, LAT), échouent en raison d'oppositions ou de référendums. Ces refus émanent de la population, qui craint que les projets ne nuisent à sa qualité de vie (voisinage, vue, nuisances sonores, disponibilité des services à la population, etc.) et qui ne partage plus, dans une proportion toujours plus importante, la vision de croissance de la population cantonale, que ce soit pour des raisons environnementales, économiques ou idéologiques. A cet égard, des débats parlementaires au niveau fédéral envisagent, dans l'optique de répondre à la pénurie de logement, d'assouplir les dérogations afin de permettre la construction dans des environnements dépassant les valeurs de bruit admissibles. Une telle démarche irait à l'encontre de la notion de qualité et donc de l'acceptance des développements par la population tout en apportant de nouveaux motifs d'oppositions.[5]

4 Plan directeur cantonal ; plan directeur communal, intercommunal ou régional ainsi que plan directeur intercommunal dans un périmètre d'agglomération.

5 Débat parlementaire, Objet 22.085 Loi sur la protection de l'environnement. Modification (Bulletin officiel, Parlement suisse).

L'opposition contre un projet en cours de développement implique d'importantes pertes financières pour les maîtres d'ouvrage (immobilisation d'actifs, augmentation du prix d'achat des terrains, coûts de développement), ce qui contribue à la hausse du prix des constructions et donc des loyers. Les acteurs de la production de logements ne s'estiment ainsi pas soutenus par les autorités et souhaiteraient que la stabilité des plans d'affectation soit garantie. Au niveau communal, deux difficultés peuvent se poser ; la première est le devoir de réserve que doivent observer les membres de l'exécutif ; la deuxième est le soutien actif de projets suscitant l'opposition de la population.

Pour le représentant communal interrogé, la population n'est pas assez bien informée des objectifs des projets et des alternatives existantes. Ce manque d'informations serait à l'origine d'une partie des oppositions constatées.

Certains représentants cantonaux abondent en ce sens en soulignant un manque d'intégration des différentes parties prenantes concernées (en particulier, la population). Il convient toutefois de souligner que ce constat n'est pas partagé par l'ensemble des partenaires cantonaux rencontrés car de nombreuses démarches participatives ont déjà lieu dans ce cadre.

1.2 Disponibilité des terrains

D'après l'inventaire réalisé par le Canton de Vaud, les réserves en zones d'habitation et mixtes sont suffisantes pour accueillir la nouvelle population. L'art. 15a[34] de la LAT[6] stipule en effet que les cantons, en collaboration avec les communes, doivent prendre les mesures pour les rendre effectivement disponibles. Cet article a été concrétisé en droit vaudois à l'art. 52 LATC.

Malgré la disposition prévue par l'art. 15a[34], le nombre de terrains pour la construction de logements est perçu comme insuffisant par les acteurs de l'immobilier rencontrés. Cette situation serait due aux zones bloquées, au manque de surfaces stratégiques, à un manque de volonté de la part des communes et à la thésaurisation.

D'après le représentant communal rencontré, la marge de manœuvre de la commune est limitée, cette dernière n'étant pas propriétaire de terrains. Son rôle se limite ainsi à appliquer les indices de densification. Cependant, selon les représentants cantonaux, les communes peuvent davantage collaborer avec les promoteurs immobiliers afin de mener une politique du logement cohérente. Cela suppose toutefois une compréhension des enjeux liés au logement ainsi que l'établissement d'une relation entre ces deux types d'acteurs.

1.3 Lenteur et complexification des procédures

Il existe deux types de procédures : les procédures relatives aux planifications et celles relatives à l'obtention d'une autorisation de construire.

Dans sa réponse au Grand Conseil, le Conseil d'Etat indique que « au niveau suisse, les délais de traitement de permis de construire sont passés de 90 à 150 jours en 20 ans. À ce titre, l'Etat de Vaud fait figure de modèle car grâce à la dématérialisation, le temps de traitement des demandes de permis de construire a pu ainsi être diminué de 40%, et cela

6 « 1 Les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20) »

malgré une augmentation d'environ 27% du nombre de dossiers à traiter. La durée de traitement a ainsi pu être diminuée de 50 jours (en 2021) à 36 jours (en 2022) »[7].

Toutefois ce gain de temps n'apparaît pas réellement comme déterminant pour la production de logements : une partie des démarches échouent au stade de la planification communale et ne parviennent ainsi pas au stade de la demande du permis de construire.

Les acteurs de l'immobilier rencontrés rapportent de plus que les procédures et documents à fournir dans le cadre de la légalisation de plans d'affectation et de demandes de permis provoquent une inertie qui contribuent à l'augmentation des prix.

Ce constat est corroboré par le représentant communal rencontré, qui considère que les freins se situent également au niveau des instances cantonales et de la Confédération, notamment par le retard pris dans la réalisation des infrastructures de transport liées au développement de quartiers d'habitation (accès autoroutiers, desserte en transports publics, etc.). En outre, il est aussi mentionné que le nombre de services impliqués dans le processus et devant donner leur avis participe à la lenteur et à la complexification des procédures. À cela s'ajoute les retards dans l'approvisionnement en matériaux dont souffrent plus de la moitié des entreprises de construction suisses depuis juin 2021[8].

L'entretien mené avec le représentant des communes met également en évidence un sentiment d'incompréhension de la part de ces dernières lorsque leurs plans d'affectation se voient refusés dans les urnes. Les communes établissent ces plans en conformité avec les planifications supérieures auxquelles elles sont soumises, mais ces dernières peuvent être « simplement » remises en question par le biais d'un référendum.

7 Réponse du Conseil d'Eta t au Grand Conseil à l'interpellation Guy Gaujard et consorts au nom du groupe PLR - Et les logements... On les construit quand ? (23_INT_28)

8 Ibid.

2. Leviers d'action potentiels pour la production de logements

Dans le présent chapitre, nous présentons les principaux leviers d'action potentiels identifiés pour la production de logements. Ces leviers d'action sont répartis par thématiques.

2.1 Renforcer l'information de la population

Selon le représentant communal et certains représentants cantonaux, les oppositions résultent d'un manque d'informations de la population. Une piste pour y pallier consisterait en l'encouragement des démarches participatives afin d'accroître l'acceptabilité du projet. Cette implication de la population devrait intervenir à toutes les échelles de planification (cantonale, régionale, communale).

D'autres acteurs cantonaux rétorquent néanmoins que les démarches participatives ont déjà été expérimentées mais ont échoué, et qu'il convient d'innover dans les modes de participation afin d'atteindre les bons groupes cibles.

Il convient donc de garder à l'esprit que les opposants à la réalisation de logements le sont essentiellement par intérêt privé et qu'une participation à un processus participatif ne les fera probablement pas changer d'avis. Toutefois, l'information des personnes susceptibles de signer un referendum représente un véritable enjeu en offrant la possibilité de désamorcer les argumentaires souvent biaisés des opposants.

Dans ce contexte, une démarche stratégique comprenant une vision à long terme de la région ou de la commune et couvrant l'ensemble des sujets concernés (y compris les finances, les transports, l'énergie, les services à la population) pourrait être le cadre de débats au sein de la population concernée. Cela favoriserait l'émergence d'une vision partagée, d'un destin commun et probablement d'une mobilisation d'une plus grande partie de la population en cas de referendum sur un projet futur, la population étant en mesure de contextualiser la réalisation de logements dans son projet de territoire.

2.2 Exiger et valoriser la qualité

D'après un acteur de l'immobilier interrogé, une partie de l'opposition de la population et des communes pourrait potentiellement être évitée en s'assurant de réaliser des projets offrant un environnement de qualité. Anticiper la réalisation des infrastructures de transport est clé afin de délivrer un message positif : il n'y aura pas de nuisances supplémentaires pour les riverains, les routes et arrêts de bus seront déjà là au moment où emménageront les nouveaux habitants. Il pourrait en être de même avec les aménagements extérieurs, par exemple, en anticipant les plantations pouvant participer à l'atténuation des nuisances du chantier à venir. Ces mesures permettraient de mettre en évidence les intentions des acteurs de la production de logements. La qualité du cadre de vie, qu'il soit naturel ou bâti doit être posé et perçu comme un principe cardinal.

La planification directrice cantonale devrait permettre une certaine marge de manœuvre quant aux objectifs quantitatifs, qu'elle se doit de fixer en regard des attentes fédérales, afin de permettre au qualitatif de primer sur le quantitatif. Ainsi, certaines densités

minimales ne sont pas toujours applicables en fonction du contexte. Faire moins pourrait ainsi tout de même signifier faire plus.

En outre, la population est particulièrement influencée par des projets donnant une mauvaise image, ces derniers étant systématiquement médiatisés. Il conviendrait ainsi de valoriser les bons exemples. Afin de disposer de résultats objectifs à communiquer à la population, les projets récents pourraient être monitorés sur la base d'une récolte de données auprès de différentes parties prenantes (habitant·e·s, commerçant·e·s, population de la commune, opposant·e·s, représentants de la commune et des promoteurs, etc.). Bien qu'un quartier de grande qualité puisse être perçu comme nuisant à la qualité de vie des opposants, une fois que la population adhère à cette culture du bâti, il devient plus difficile pour les opposants de rallier suffisamment de soutien à leurs intérêts privés.

Ainsi, une densification territoriale contextualisée pourrait être le point central de cette démarche pédagogique.

La possibilité de densifier de manière adaptée au contexte doit être prévue par les bases légales, afin de définir les critères de la pesée des intérêts à mener entre les valeurs paysagères, patrimoniale ou encore les infrastructures et permettre de ne pas passer d'un extrême à l'autre, et que chacun, tenant compte de son contexte, participe à l'effort de la production de logement.

2.3 Renforcer la notion d'intérêt public dans les procédures ainsi que la stabilité des plans

L'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de cette analyse est en faveur d'une préservation des droits populaires. Elles se rejoignent également sur la nécessité de donner les moyens aux autorités publiques de prioriser l'intérêt général sur l'intérêt individuel dans le cadre de la pesée des intérêts, notamment lors d'une pénurie de logements. Plusieurs acteurs interrogés estiment que les plans déjà validés ne devraient pas pouvoir être remis si facilement en question.

Le droit d'opposition est fondé et les éventuelles oppositions doivent pouvoir être exprimées et traitées puis, le cas échéant, levées. Une procédure d'opposition, contrairement à un referendum, tient compte de la conformité des projets aux planifications supérieures. Les oppositions reportent effectivement la réalisation de logements mais peuvent, pour autant que la planification ait été réalisée correctement ou que le projet est conforme aux règles définies, être levées en tenant compte des principes définis dans les planifications supérieures.

Aujourd'hui, la problématique réside dans le fait que les procédures d'opposition se référant au droit se voient court-circuitées par des referendums faisant appel au ressenti de la population. Une des pistes permettant d'y remédier pourrait être de remonter le droit de referendum à l'échelle adéquate, soit celle du Canton, lequel a définit les conditions cadres et les principes de l'aménagement du territoire.

Enfin, le Canton, disposant de la vue d'ensemble, est à même de renforcer la part de logements à loyer abordable pour renforcer la notion d'intérêt public et l'acceptation des projets.

Par ailleurs, les bases légales pourraient être révisées afin d'apporter davantage de stabilité aux plans d'affectations. Par exemple, si un plan d'affectation communal a déjà fait l'objet d'un referendum, la législation pourrait prévoir que ce droit, ou celui de l'initiative ne

puisse plus être exercé pendant un certain nombre d'années (à déterminer) sur ce même plan.

2.4 Renforcer le pilotage cantonal

Les bases légales relatives à l'aménagement du territoire et au logement attribuent de nombreuses responsabilités aux communes. Elles sont ainsi au cœur du dispositif : elles doivent se conformer aux planifications supérieures fédérales et cantonales tout en faisant face au mécontentement d'une partie de la population à qui ces planifications ne sont pas opposables.

Coordination densification et infrastructures

Dans ce contexte, il apparaît que le canton doit jouer le rôle de soutien que lui confère son statut d'autorité supérieure. S'il entend développer la population du canton, il est nécessaire qu'il anticipe et poursuive la réalisation des infrastructures adéquates. Il appartient donc au Canton de planifier et de prioriser ses investissements en fonction des plans qu'il homologue, ses décisions doivent être liantes en matière d'investissements dans les infrastructures afin d'anticiper le développement attendu.

A l'image des pré verdissement des quartiers à venir, une réalisation anticipée des infrastructures donnerait un signal fort.

Les nombreuses politiques publiques concernées nécessitent une vision stratégique en la matière et une mise en œuvre coordonnée et cohérente (entre les départements et les services).

Renforcer le soutien aux communes

En fonction de leur taille, les communes ne disposent pas toutes des ressources, des compétences et des connaissances nécessaires à la mise en œuvre de la LAT et de la politique du logement. Ceci peut engendrer des difficultés pour défendre au mieux les projets immobiliers envisagés sur leur territoire, proposer des alternatives ou faire valoir leurs intérêts lors des collaborations/négociations avec les promoteurs.

Le Canton pourrait soutenir les communes en offrant des prestations d'appui, notamment dans l'identification de ses secteurs stratégiques en coordination avec la planification des infrastructures de transport cantonales, dans l'approche des propriétaires voire dans la mise en place de démarches participatives innovantes.

Le plan d'action sur la pénurie de logement (DEFR) mentionne aussi le soutien aux communes comme un levier d'action. Afin de faciliter un développement vers l'intérieur de qualité (mesures A)[9], il convient de soutenir les communes dans l'élaboration de stratégies de développement du territoire. En effet, les projets de densification sont exigeants et nécessitent une planification stratégique ainsi qu'un développement prudent, en particulier au niveau communal. La planification doit être adaptée à chaque situation et tenir compte de plusieurs aspects tels que la durabilité, l'aménagement du territoire, les transports, le développement économique et démographique. Il s'agirait ici d'analyser et d'adapter les offres de conseils et de soutien dans ce domaine. Le canton de Vaud peut d'ores et déjà soutenir ses communes sur le plan financier dans l'élaboration de stratégies de développement (art. 10 al.1 et art. 13 al.1 let c/f LL). L'évaluation de la politique du

9 Mesures 5.A. Plan d'action pour la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, DEFR, p. 7.

logement avait mis en exergue la nécessité de poursuivre et renforcer la mesure qui permet aux communes de mieux connaître les besoins de la population en matière de logement[10].

Élaborer des plans d'affectation cantonaux

A l'instar de la LPPPL qui prévoit des dispositions qui ne s'appliquent qu'en cas de pénurie de logement, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence de prévoir une telle disposition dans la LATC. Elle pourrait par exemple stipuler qu'en cas de pénurie, le Canton puisse établir des plans d'affection cantonaux, permettant d'atteindre les objectifs de densification dans les périmètres stratégiques identifiés, et le cas échéant se substituer à la commune, dans le but de porter la production de logements. L'intérêt d'une telle démarche réside notamment dans le fait qu'en cas de referendum ce dernier aurait lieu à l'échelle cantonale, portant le débat à l'ensemble du canton.

Si la nécessité d'agir est urgente, des états généraux du logement (par exemple, sous la forme d'une extension du Forum du logement) pourraient asseoir l'action du Canton.

2.5 Assouplir la planification directrice

Pour permettre aux communes de répondre à l'évolution des besoins de la population, les quotas destinés aux activités résidentielles, industrielles, commerciales et administratives devraient, selon certains acteurs immobiliers, pouvoir être réaffectés. Une plus grande souplesse permettrait en effet de pallier des problèmes de sous-utilisation des espaces réservés aux commerces dans des quartiers résidentiels.

Selon certains représentants cantonaux, les plans d'affectation pourraient également être assouplis pour permettre d'aller au-delà des densités attendues dans certains secteurs où cela apparaît possible, sans pour autant péjorer d'autres projets de la commune en plafonnant le nombre d'habitants.

À l'image d'autres cantons, le Plan directeur cantonal devrait réinterroger son principe de dimensionnement pour lui donner la souplesse nécessaire et le cas échéant lui permettre de pouvoir reprioriser le développement en fonction des blocages ne manquant pas d'intervenir. D'autres cantons, tels que ceux de Fribourg et du Valais, disposent d'outils de planification territoriale qui offrent cette souplesse en permettant de saisir les opportunités de densification et, en cas de blocage, de libérer des zones prévues pour le plus long terme. Aujourd'hui, la « rigidité » de la planification cantonale, fonctionne à l'image de vases communicants, et n'offre aucune marge de manœuvre. Ainsi, une opportunité de réaliser plus de logements péjorerait un autre secteur de développement en le limitant.

Une marge de manœuvre permettrait de reprioriser le développement en fonction des blocages et, de manière différenciée et pragmatique, de poursuivre la production de logements.

Le plan d'action sur la pénurie de logement (DEFR) mentionne aussi l'augmentation des coefficients d'utilisation et la réduction des distances aux limites comme un levier d'action. Afin de faciliter un développement vers l'intérieur de qualité (mesures A)[11], il convient d'augmenter les coefficients d'utilisation ou de réduire les distances aux

[10] Grosjean, Nicolas ; Stehlin, Carole ; Martin, Julie ; Bundi, Pirmin (2023). Évaluation de la politique du logement du Canton de Vaud. Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement. Interface Politikstudien Forschung Beratung et IDHEAP, Lausanne.

[11] Mesures 5.A. Plan d'action pour la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, DEFR, p. 7.

limites[12]. Il serait ainsi possible de construire davantage en hauteur et en adaptant les prescriptions actuelles en matière de distance aux limites dans le cadre d'une stratégie de développement territorial. Pour ce faire, le canton devrait vérifier et adapter, le cas échéant, les prescriptions relatives aux hauteurs de construction, aux coefficients d'utilisation du sol et aux distances aux limites dans les plans d'affectation communaux.

2.6 Mobiliser systématiquement les terrains à bâtir

Un acteur immobilier considère que la problématique des terrains vierges en zones à bâtir aux mains de propriétaires privés n'est pas prioritaire. Ces terrains relèvent en effet du droit à la propriété privée et contraindre les propriétaires à s'en séparer ou à construire constituerait une violation de ce droit. En outre, si ce terrain n'est pas bâti à ce jour, cela ne signifie pas qu'il ne le sera jamais. Or, la mobilisation des terrains constructibles est un principe définit par la LAT et n'est donc pas contraire au droit.

En outre, selon des représentants cantonaux, la taxe dont doivent actuellement s'acquitter les propriétaires de terrains vierges en zones à bâtir n'est pas assez désincitative. Si le canton et les communes ne peuvent pas construire sur ces terrains, il faudrait envisager l'ouverture de nouvelles zones à bâtir. Toutefois, tant que le taux d'utilisation des surfaces en zone à bâtir n'est pas satisfaisant, ces éventuelles extensions ne sont pas envisageables.

Par ailleurs, les dispositions actuelles relatives au droit d'emption (relevant de la LPPPL) ne concernent que les LUP. Ce droit pourrait être étendu à d'autres cas de figure, en cas de pénurie du logement.

Dans les stratégies communales, il conviendrait également d'identifier les secteurs stratégiques à même d'accueillir des logements à l'exemple des friches ou de tissus bâtis vieillissants ou diffus bien situés et révélant leur aptitude à muter. Pour ces secteurs, des dispositions spécifiques seraient édictées, à l'image de l'élaboration d'un plan d'affectation cantonal ou un droit d'emption.

Le plan d'action sur la pénurie de logement (DEFR) mentionne la mobilisation des terrains à bâtir comme un levier d'action. La loi sur l'aménagement du territoire précise que les cantons doivent prévoir des mesures de mobilisation des terrains à bâtir dans leurs lois sur la construction et l'aménagement (cf. art. 15a LAT). Malgré cela, les terrains à bâtir sont souvent thésaurisés. Il arrive que des propriétaires fonciers ne libèrent pas leurs terrains à bâtir parce qu'ils n'ont pas les moyens de les développer, qu'ils spéculent sur une hausse de leur prix ou qu'ils l'utilisent à d'autres fins. L'objectif est d'utiliser les réserves existantes de terrains à bâtir en vue d'un développement vers l'intérieur de qualité. Quatre mesures sont préconisées : la réalisation d'une analyse d'impact de la mise en œuvre, dans le droit cantonal et communal, du mandat légal de l'art. 15a LAT ; la mise en œuvre systématique par les communes des mesures de mobilisations des terrains à bâtir ; l'examen des incitations ou dispositions envisageables en vue d'une meilleurs utilisation des parcelles sous-utilisées ; l'examen des pistes en matière de communication et de conseil afin de promouvoir des mesures dans le domaine de la mobilisation des terrains à bâtir).

2.7 Encourager la mixité des zones

D'après les acteurs de l'immobiliers rencontrés, il y aurait suffisamment de zones industrielles susceptibles d'être mutées en zones mixtes. Cette mixité permettrait d'augmenter le nombre de terrains disponibles à la construction de logements, mais aurait

[12] Mesures 5.A. Plan d'action pour la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, DEFR, p. 8.

également pour avantages d'optimiser les flux de personnes (diminuer les déplacements entre logement et travail), de mutualiser les services et ainsi, d'améliorer la qualité de vie de la population. Un acteur de l'immobilier interrogé suggère au Canton de tester la mesure sur une sélection de parcelles avant de l'étendre en cas de succès.

D'après le représentant communal rencontré, la mixité n'est pas forcément souhaitable en raison des nuisances (par ex. sonores) qui impacteraient les habitant·e·s. Pour certains représentants cantonaux interrogées, la mixité présente également le risque que les commerces ne soient pas fréquentés par les habitant·e·s du quartier (par ex. commerces au rez-de-chaussée des immeubles).

Les zones d'activités économiques sont tout autant nécessaires au développement et ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour accueillir la production de logements. De plus les activités économiques ne sont souvent pas compatibles avec le logement en raison des nuisances qu'elles génèrent.

Le plan d'action sur la pénurie de logement (DEFR) mentionne la perméabilité et la mixité des zones de travail et des zones d'habitation comme un levier d'action. Afin de faciliter un développement vers l'intérieur de qualité (mesures A)[13], il convient de faciliter la perméabilité et la mixité des zones de travail et des zones d'habitation[14]. La séparation de ces zones servait à l'origine à la protection contre les immissions nocives et a aujourd'hui perdu une parte de sa signification dans de nombreux endroits. Il convient dès lors de s'interroger sur la pertinence de cette séparation. Trois mesures sont précisées dans ce contexte, dont l'examen et l'adaptation le cas échant des prescriptions existantes en matière de zonage dans le droit cantonal sur l'aménagement du territoire et les constructions.

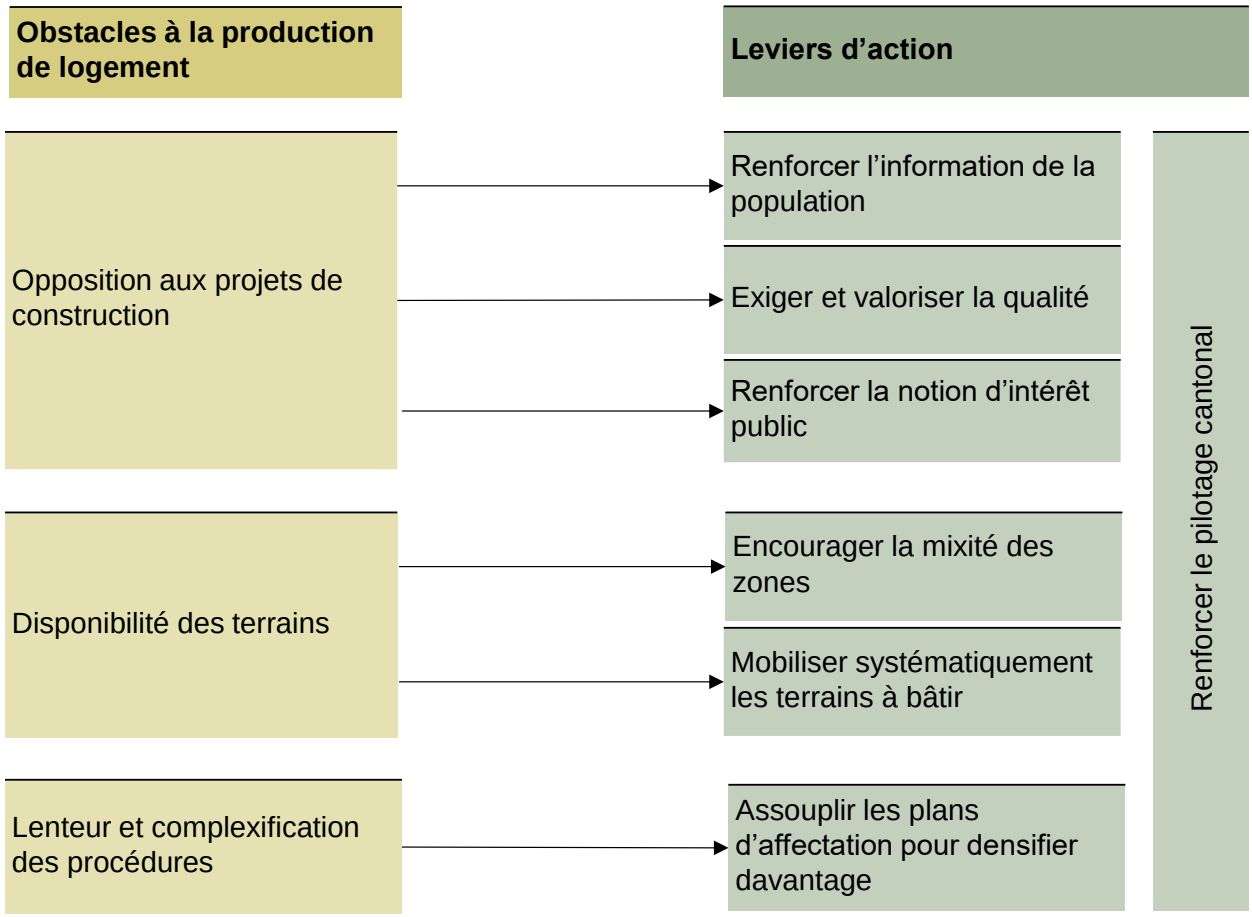
[13] Mesures 5.A. Plan d'action pour la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, DEFR, p. 7.

[14] Mesures 5.A. Plan d'action pour la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, DEFR, p. 8.

Annexe

A 1 Obstacles et leviers d'action

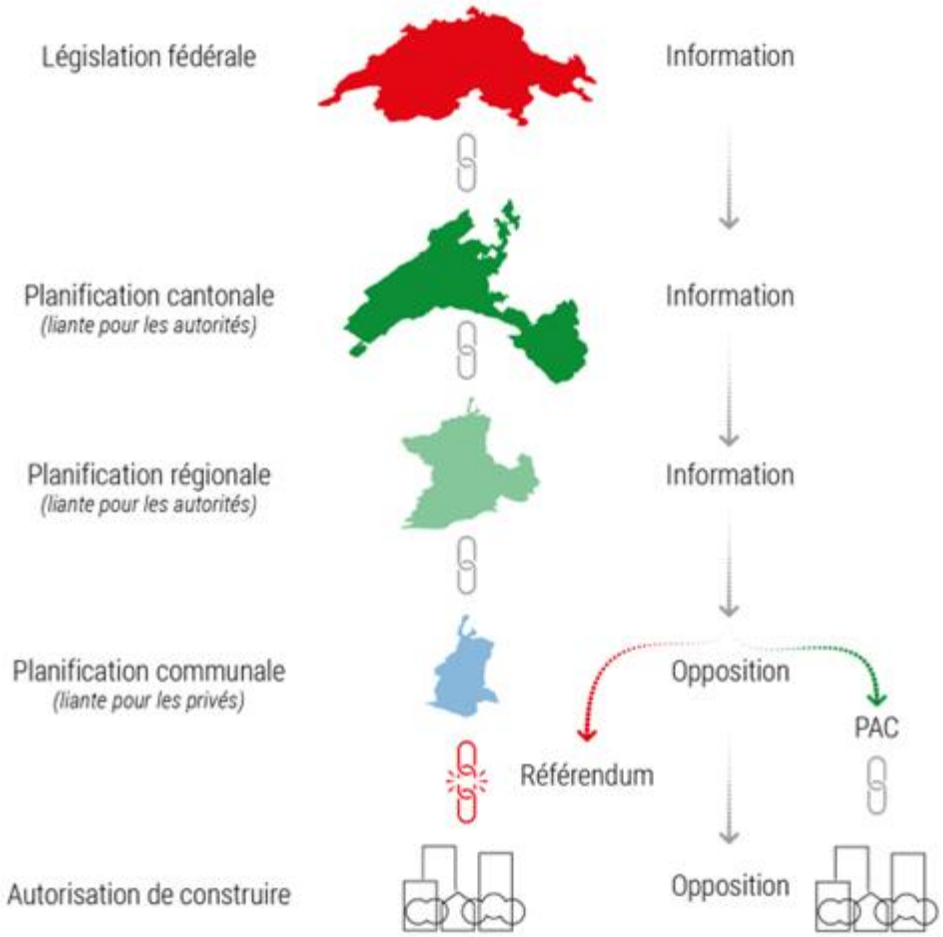
F 2.1 : Obstacles et leviers d'actions



Source : Interface 2024.

A 1 Echelles de planifications et logiques d'action

F 2.2 : Planifications et logique d'action



Source : AGORA plan (2024).