

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 129-2014
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.654

Déposée le: 10.06.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Aebersold (Bern, PS) (porte-parole)
Imboden (Bern, Les Verts)
Streit-Stettler (Bern, PEV)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1531/2014 du 17 décembre 2014
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption et classement**



Construction de logements à loyer modéré: explorer de nouvelles pistes

Proposition

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier comment encourager la construction de logements d'utilité publique. Le rapport au Grand Conseil abordera en particulier les points suivants :

- possibilités offertes aux communes par la législation sur l'aménagement du territoire en vigueur pour encourager la construction de logements d'utilité publique ;
- stratégies, approches et mesures incitatives envisageables par les communes dans le domaine de l'aménagement du territoire pour encourager la construction de logements d'utilité publique ;
- cession de terrains fédéraux, cantonaux et communaux pour créer des conditions générales favorables à la construction de logements à loyer modéré ;

- d. outils financiers et fiscaux du canton et des communes en faveur d'une politique active de construction de logements à loyer modéré ;
- e. collaboration avec des propriétaires fonciers privés, des organismes de construction et des maîtres d'ouvrage ainsi qu'avec les organisations spécialisées dans la construction de logements d'utilité publique ;
- f. réunion des communes qui souhaitent créer des logements à loyer modéré.

Développement :

Les conditions politiques et juridiques du logement sont dictées par la politique. Or celle-ci souffle le chaud et le froid. Le 20 mars 2014, le Grand Conseil a refusé de reconduire la loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré (LELM), signifiant ainsi qu'il ne souhaitait pas que le canton encourage les logements à loyer modéré. Le 18 mai 2014, le corps électoral de la ville de Berne a en revanche adopté à une très forte majorité l'initiative pour des logements abordables. Et en procédure de consultation sur la LELM, de nombreuses communes ont insisté sur la nécessité d'être conseillées et soutenues par le canton lors de la planification, de la promotion ou de la construction de logements à loyer modéré sur leur territoire. Une chose est sûre : des efforts supplémentaires sont nécessaires pour encourager la construction de logements à loyer modéré. Les communes et les villes disposent certes déjà d'un éventail de possibilités d'aménagement du territoire pour encourager la construction de logements à loyer modéré. On ne voit cependant pas le canton s'engager dans une politique du logement. C'est pourquoi nous demandons l'élaboration d'un rapport à partir duquel il sera possible de développer de grands lignes politiques et prendre des décisions politiques visant à encourager la construction de logements à loyer modéré.

Réponse du Conseil-exécutif

En mai 2013, le Conseil fédéral a lancé le dialogue en matière de politique du logement¹ avec les cantons et les villes. Ce dialogue a pour but de créer des échanges sur la situation du marché du logement ainsi que d'examiner la nécessité d'intervenir et si oui, à quel niveau. Un rapport intermédiaire a été publié par le groupe de travail en janvier 2014. Un second rapport est attendu pour la fin 2014. Diverses mesures complémentaires ont déjà été engagées:

- Afin d'améliorer la transparence du marché du logement, le Conseil fédéral propose d'introduire l'obligation d'utiliser la formule officielle lors de la conclusion de nouveaux contrats de bail. La procédure de consultation s'est déroulée du 28 mai au 30 septembre 2014. Le Conseil-exécutif soutient cette demande dans sa prise de position, car il est d'avis que l'obligation d'utiliser la formule officielle est un pas important vers davantage de transparence sur le marché du logement. Elle peut aussi contribuer à ce que les bailleurs gardent le sens de la mesure lors d'augmentations de loyer.²
- Les coopératives de construction de logements peuvent obtenir des prêts à taux préférentiel non seulement pour les investissements dans la construction, mais aussi pour l'achat de terrains à bâtir.

¹ Office fédéral du logement, dossier Politique du logement: <http://www.bwo.admin.ch/themen/00532/index.html?lang=fr>

² ACE 1132 du 10.09.2014

- Le Conseil fédéral demande au parlement un crédit cadre de 1 900 millions de francs pour le cautionnement de construction de logements.

S'appuyant sur la loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré (LELM), le canton encourage depuis le 1^{er} janvier 2011 la construction de logements en soutenant les organismes construisant des logements d'utilité publique dans le développement de projets.³ Le Grand Conseil avait limité à quatre ans la validité de cette loi. Le 17 mars 2014, il a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet de modification de la loi, refusant de ce fait d'en prolonger la validité. Cette décision du Grand Conseil signifie que le soutien financier du canton de Berne à la construction de logements cessera fin 2014.

Vu les travaux en cours au niveau fédéral et la récente décision du Grand Conseil, le Conseil-exécutif ne voit pas la nécessité d'élaborer un rapport. Par contre, il répond en détails aux questions posées dans l'intervention parlementaire.

Il existe divers outils destinés à promouvoir la construction de logements à loyer modéré:⁴

- Prestations financières
- Cession de terrain à prix abordable
- Incitations fiscales
- Instruments de planification
- Prestations immatérielles telles qu'information et conseil

Prestations financières (point d du postulat)

Les prestations financières cantonales peuvent prendre la forme de contributions ou d'exemption d'un émolument ou d'une taxe. Une base légale est nécessaire dans les deux cas. Après l'abrogation de la loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré (LELM), le canton de Berne ne disposera d'aucune base légale pour l'encouragement de la construction de logements à loyer modéré à partir de 2015 et ne pourra donc plus verser de contribution à l'avenir.

Une nouvelle base légale pour l'encouragement de la construction de logements devrait aussi régler les conditions d'octroi des subventions et les dispositions destinées à prévenir le changement d'affectation, par exemple:

- le coût de revient admissible des logements et le niveau d'aménagement standard;
- les prescriptions en matière d'occupation et les critères de répartition;
- les règles permettant d'empêcher la transformation en logement en propriété ou la vente à des fins spéculatives.

La LELM complétait de manière ciblée les prestations fédérales destinées à encourager la construction de logements.⁵ Ces dernières sont maintenues intégralement, car elles ne dépendent pas de prestations cantonales. Les coopératives dans le canton de Berne pourront donc compter sur un soutien financier à l'avenir également.

³ Cf. article 1 de la loi du 9 décembre 2009 sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré (LELM; RSB 854.15)

⁴ De plus amples informations sur l'encouragement de la construction de logements se trouvent dans le Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil au sujet de la LELM, annexe n° 23/13 au journal du Grand Conseil, session de juin 2009

⁵ Des précisions sur l'encouragement par la Confédération se trouvent sous <http://www.bwo.admin.ch/index.html?lang=fr>

Indépendamment de la LELM, des loyers continueront à être pris en charge, sur la base de la législation sur l'aide sociale pour les ayants droit. Les dispositions de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et celles du manuel de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte s'appliquent à cet égard. Les directives concernant les loyers tiennent compte des différences communales et régionales ainsi que du marché du logement actuel.

Cession de terrain à prix abordable (point c du postulat)

Des biens-fonds en suffisance sont la condition nécessaire pour la cession de terrain à prix abordable. Comme le relève le Conseil-exécutif dans sa réponse à l'interpellation 145-2013 Imboden «Affectation des terrains du canton à la construction de logements» et à la motion 132-2014 Imboden «Cession de biens-fonds appartenant au canton aux communes et aux maîtres d'œuvre d'utilité publique», le canton ne dispose plus guère de terrains appropriés et vendables en zone à bâtir. Ces terrains ne suffisent pas pour mener une véritable politique cantonale de construction de logements; il est donc inutile d'examiner la nécessité de créer la base légale requise pour la cession de terrain à prix abordable.

Les communes doivent décider elles-mêmes, en fonction de leurs besoins et de leurs possibilités, si elles veulent céder des terrains à prix abordable. Il ne faut pas pour cela de base légale ou de mandat cantonal.

Au niveau fédéral, le groupe de travail «Dialogue en matière de politique du logement»⁶ recommande d'examiner les stratégies immobilières des CFF et d'armasuisse, car ils disposent du plus grand nombre de terrains au niveau fédéral. Le but d'une adaptation est de consacrer plus souvent des terrains appropriés à la construction de logements d'utilité publique ou à prix modéré ainsi qu'au maintien de locaux à prix avantageux pour l'artisanat et le commerce.

Incitations fiscales (point d du postulat)

Les constitutions fédérale et cantonale prévoient l'imposition selon la capacité contributive. Des incitations fiscales en faveur de la construction de logements à loyer modéré y seraient contraires et également incompatibles avec la loi sur l'harmonisation des impôts⁷. Elles seraient en outre moins efficaces que des prestations financières. Des effets d'aubaine seraient inévitables et le maintien de l'affectation ne pourrait pas être garanti. Les outils fiscaux constituent généralement un poids pour les finances publiques, en raison d'une diminution des recettes. C'est pourquoi le canton ne peut pas en espérer des avantages par rapport à la charge que représentent pour lui les contributions directes. Les incitations fiscales ne sont donc pas une alternative aux prestations financières.

Instruments de planification (points a et b du postulat)

Le Conseil-exécutif soutient la demande formulée par le présent postulat, visant à favoriser la construction de logements d'utilité publique à l'aide d'outils d'aménagement du territoire. L'actuel droit cantonal de la construction permet en principe l'encouragement de la construction de logements à loyer modéré. La compétence en incombe aux villes et aux communes qui peuvent inté-

⁶ Cf. «Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes: rapport intermédiaire du groupe de travail, 3 décembre 2013», <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=51654>

⁷ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs du canton et des communes (LHID; RS 642.14))

grer des dispositions relatives à la construction de logements d'utilité publique dans leur règlement. L'initiative mentionnée dans le postulat pour des logements abordables en ville de Berne est un exemple d'une telle réglementation. Une étude publiée par l'Office fédéral du logement en novembre 2013 indique d'autres possibilités.⁸

Le projet de révision partielle de la loi sur les constructions qui a été envoyé en consultation contient aussi des dispositions destinées à favoriser et à garantir la disponibilité de terrains à bâtir.⁹ Les mesures nécessaires contre la thésaurisation ou pour la mobilisation de terrains à bâtir seront ainsi adoptées et pourront contribuer à améliorer l'offre de logements, ce qui aura un effet modérateur sur les prix.

Il est prévu de discuter de questions relatives à l'aménagement du territoire dans le cadre de la poursuite du «Dialogue en matière de politique de logement».

Prestations immatérielles (points b, e et f du postulat)

Le canton a travaillé avec l'association faîtière¹⁰ concernée sur la mise en œuvre de la LELM et n'a pas développé de compétences propres. C'est donc cette association ou l'Office fédéral du logement qui sont compétents pour les questions spécifiques à la construction de logements à loyer modéré.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est l'interlocuteur pour le conseil et la mise en réseau liés à l'aménagement du territoire. Cet office sensibilise les divers intervenants et milieux intéressés aux thèmes d'aménagement du territoire et indique aux autorités communales, aux aménagistes et aux maîtres d'ouvrage comment faire face aux tâches et défis actuels de manière appropriée. Il le fait au moyen de guides pour l'aménagement local (GAL) ou en suivant les processus d'aménagement et de mise en œuvre dans le cadre de son activité ordinaire.

Au Grand Conseil

⁸ Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes, téléchargeable à l'adresse <http://www.bwo.admin.ch/index.html?lang=fr> => Documentation

⁹ Cf. art. 126a -126d, art. 128 et 129 du projet envoyé en consultation, téléchargeable à l'adresse <http://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/geschaeft/vernehmlassungen.html>

¹⁰ Section Berne-Soleure de l'Association Suisse pour l'Habitat.