



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 038-2020
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.59

Déposée le : 02.03.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Stampfli (Bern, PS) (porte-parole)
Dumermuth (Thun, PS)
Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 994/2020 du 2 septembre 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -

Améliorer le taux de logements vacants par des mesures d'aménagement du territoire ?

Le 9 février 2020, les électeurs et électrices ont rejeté l'initiative populaire fédérale « Davantage de logements abordables ». Cette initiative avait pour objectif d'étendre l'offre de logements à loyer modéré car beaucoup ne trouvent plus aujourd'hui de logements abordables dans les zones urbaines. Depuis le rejet de l'initiative, le problème reste entier. Dans les communes de taille importante, le taux de logements vacants reste bas, et les loyers sont souvent très élevés. Il faut donc prendre de nouvelles mesures pour que le logement reste abordable. Par ailleurs, certaines communes présentent un nombre de logements vacants largement supérieur à la moyenne. Ce déséquilibre est absurde. Manifestement, une partie des nouveaux logements sont construits aux mauvais endroits. Il y a donc lieu de se demander si le canton de Berne ne pourrait pas redresser la situation à l'aide de mesures d'aménagement du territoire ciblées.

Le Conseil-exécutif est chargé de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles mesures le Conseil-exécutif prévoit-il de prendre pour maintenir les logements en zone urbaine à un prix abordable ?
2. Que pense le Conseil-exécutif des importantes différences de taux de logements vacants qu'il y a d'une commune bernoise à une autre ?
3. Quelles mesures d'aménagement du territoire le Conseil-exécutif prévoit-il de prendre pour redresser la situation ?
4. Le Conseil-exécutif serait-il disposé à ordonner un gel des reclassements en zone à bâtir dans les communes présentant un taux de logements vacants élevé ?
5. Le Conseil-exécutif serait-il disposé à accorder des reclassements en zone à bâtir supplémentaires dans les communes présentant un faible taux de logements vacants ?

Réponse du Conseil-exécutif

Dans le cadre de l'interpellation Schüpbach (I 159-2019 ; affaire 2019.RRGR.195), le Conseil-exécutif a récemment répondu à des questions analogues. L'auteur de l'interpellation demandait si ce dernier envisageait de prendre des mesures, qu'elles soient législatives ou d'une autre nature, pour combattre le taux élevé de logements vacants.

La disponibilité de logements abordables revêt une grande importance pour le Conseil-exécutif, raison pour laquelle ce dernier a complété dans ce sens le chapitre D des stratégies du plan directeur dans le cadre des adaptations qui y ont été apportées en 2018. Le Conseil-exécutif est convaincu que les stratégies et les mesures définies dans le plan directeur 2030 sont appropriées à la résolution des défis complexes liés à l'urbanisation et à l'habitat, tels que la disponibilité de logements abordables. La construction de tels logements s'inscrit en outre parfaitement dans la stratégie d'aménagement du Conseil-exécutif, qui se concentre sur l'urbanisation interne. En effet, une étude de l'Office fédéral du logement (OFL) a relevé que la surface utilisée par habitant est bien moindre dans le secteur d'utilité publique – et donc dans les logements à loyer ou à prix modéré – que dans les secteurs du locatif traditionnel ou de la propriété. Ainsi la construction de logements à loyer modéré encourage-t-elle l'utilisation mesurée du sol.

En ce qui concerne la gestion du taux de logements vacants à l'aide de mesures d'aménagement, il convient de remettre en cause la qualité des statistiques. L'Office fédéral de la statistique (OFS) publie chaque année le taux de logements vacants, qui est le nombre de logements proposés à la vente ou à la location au 1^{er} juin. Les chiffres sont fournis par les communes. Etant donné que les propriétaires ne sont soumis à aucune obligation d'annoncer l'inoccupation de leurs logements, les communes utilisent, avec une diligence très variable, d'autres moyens pour la recenser. Par conséquent, la qualité de certaines données, qui montrent souvent de fortes fluctuations, est discutable.

Réponses aux questions posées

1. Le chapitre D des stratégies du plan directeur, l'instrument de pilotage du Conseil-exécutif pour le développement spatial du canton de Berne, prévoit la promotion des logements à prix modéré. Conformément à l'objectif D16, contraignant pour les autorités, le canton vise la suffisance de l'offre de logements à loyer ou à prix modéré. Les communes et les villes souffrant d'une pénurie de l'offre en la matière, en raison par exemple d'un taux de logements vacants d'un pour cent ou moins, sont tenues d'examiner la situation et de prendre des mesures en conséquence. De cette façon, les communes et les villes continuent à jouer le rôle principal dans ce domaine. Certaines communes ont par ailleurs déjà pris des mesures visant à accroître l'offre de logements à loyer ou à prix modéré, parfois suite à une initiative populaire. Le Conseil-exécutif estime par conséquent qu'il n'est pas judicieux de créer des bases légales encourageant la construction de logements à loyer ou à prix modéré. En outre, étant donné que le Grand Conseil a décidé le 17 mars 2014 de la non-prolongation, dès la fin de 2014, de la loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré (LELM), il n'est plus possible d'accorder le moindre soutien financier. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il n'est pas opportun de réglementer plus avant la construction de logements. En effet, une telle réglementation empiéterait sur le droit de propriété et la liberté économique ainsi que sur la souveraineté des communes.
2. Lorsqu'il s'agit d'évaluer le taux de logements vacants dans le canton de Berne, il convient de tenir compte de la (médiocre) qualité des données et de la diversité des méthodes de collecte, qui sont responsables d'une certaine volatilité des chiffres disponibles. Par conséquent, le gouvernement prend connaissance des résultats de la statistique sur les logements vacants, mais continue à mettre en œuvre de manière conséquente la procédure prévue dans la stratégie définie dans le plan directeur.

3. En vue de relever les défis posés par l'urbanisation et le logement dans le canton de Berne, le Conseil-exécutif adopte, dans le plan directeur, une approche respectueuse des niveaux de responsabilité et orientée sur le développement durable. La promotion de logements à loyer ou à prix modéré constitue une stratégie parmi d'autres pour combattre la vacance des logements. A l'augmentation de la consommation de surfaces et à l'offre limitée de zones à bâtir centrales répond un potentiel de densification élevé, exploité par diverses mesures du plan directeur visant à une utilisation mesurée du sol et à une urbanisation concentrée. Deux mesures importantes à cet égard sont celles qui visent à déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement (mesure A_01) ainsi qu'à promouvoir l'urbanisation interne (mesure A_07). Celles-ci sont mises en œuvre de manière différenciée en fonction des types d'espace afin que les particularités régionales soient prises en compte.
4. Le volume de classements et de changements d'affectation admis concernant les zones d'habitation, les zones mixtes ou les zones centrales est calculé selon les modalités décrites dans la fiche de mesure A_01 du plan directeur cantonal, qui tient compte de manière adéquate du type d'espace auquel appartient la commune concernée et de sa situation par rapport au réseau de centres. La plupart des communes relevant des « espaces ruraux à proximité d'un centre urbain », le type d'espace englobant la majorité des communes bernoises, disposent de possibilités de classement ou de changement de zone faibles voire nulles. En outre, toutes les communes doivent d'abord exploiter le potentiel des zones à bâtir non construites et épuiser les possibilités de densification dans les zones construites pour pouvoir procéder à de nouveaux classements. Au vu de ces contraintes, les classements en zone à bâtir effectués dans le but de construire des logements ne sont possibles que dans des cas exceptionnels. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif considère comme peu judicieux un gel des classements dans les communes présentant un taux élevé de logements vacants, ne serait-ce que parce que ce dernier peut fluctuer très rapidement (cf. réponse à la question 2).
5. Compte tenu des modalités de calcul mentionnées ci-dessus (mesure A_01), les possibilités de classement ou de changement de zone en vue de la construction de logements sont en général suffisantes dans les communes relevant des « centres urbains des agglomérations » ainsi que des « ceintures des agglomérations et axes de développement », où le taux de logements vacants est comparativement bas. Ces communes sont elles aussi tenues d'appliquer le principe « densification avant extension » ; ainsi, le potentiel des zones à bâtir sans constructions comme celui des zones déjà construites doivent être épuisés avant que de nouveaux classements puissent avoir lieu. Le Conseil-exécutif considère pour ces raisons qu'il n'y a pas lieu de fournir aux communes centrales la possibilité d'effectuer des classements en zone à bâtir allant au-delà du volume prévu dans la fiche de mesure A_01 du plan directeur.

Destinataires

– Grand Conseil