

## Prise de position sur la pénurie de logements qui se profile en Suisse

### Situation de départ et contexte

En approuvant la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, la population suisse s'est clairement prononcée en faveur de la préservation des paysages et des terres agricoles ainsi que contre le mitage de son territoire. Il était prévu de répondre aux besoins en logements par une densification intérieure ciblée. Hélas, force est de constater aujourd'hui que le tournant en matière d'aménagement du territoire a été amorcé de manière incomplète.

Voici les différentes causes de la pénurie de logements qui se profile en Suisse :

- Démographie et taux d'immigration constamment positifs
- Baisse du nombre de permis de construire et production de logements en constante diminution depuis cinq ans
- Détérioration des conditions-cadres financières (hausse des taux d'intérêt) et réglementaires (droit du bail, prescriptions relatives à la construction de logements à prix modérés) pour les investisseurs
- Coûts de construction en hausse en raison des difficultés d'approvisionnement et des réglementations relatives à la construction toujours plus contraignantes
- Augmentation continue des délais et des exigences en matière de développement et d'autorisation
- Forte résistance manifestée par une grande partie de la population et certaines associations contre la densification intérieure prescrite par la loi sur l'aménagement du territoire

### Cycle réglementaire négatif

Les efforts visant à mettre en œuvre la densification intérieure se heurtent à la résistance des riverains et riveraines qui, pour des raisons d'intérêts particuliers, souhaitent préserver autant que possible leur environnement. Leur principal argument : la qualité insuffisante. Mais là où il est possible de densifier, la population constate que les nouveaux logements sont inabordables pour une grande partie de la population actuelle. La résistance s'accroît. Les propriétaires fonciers et les investisseurs favorables à la construction apparaissent alors comme des « profiteurs » et des ennemis. Face à cette situation, une « industrie de l'assurance qualité » s'établit, laquelle accompagne les projets de densification sur le plan sociologique, architectural, patrimonial, technique et juridique, et oriente son modèle commercial en conséquence. Dans ce contexte, la participation sert de plus en plus de moyen et de prétexte pour légitimer les politiques et les exécutifs ainsi que pour faire traîner au maximum les processus et les projets. Cela se traduit par des processus de plus en plus lourds, longs et complexes. Rares sont les détails qui, dans le cadre des nombreux obstacles du processus de planification et d'autorisation d'un projet de développement, ne nécessitent soi-disant pas une clarification approfondie et à grands frais. Il n'y a pas que les processus de planification qui deviennent plus coûteux, les coûts de construction augmentent également. Cela engendre davantage de points d'attaque et une résistance encore plus vive aux projets, ainsi qu'une

diminution de la propension à investir et de l'activité d'investissement parmi les investisseurs. Il en résulte un cycle réglementaire négatif et une combinaison toxique entre un marché foncier et du logement assésché, une hausse constante des coûts des terrains et de la construction ainsi que des loyers proposés, le tout conjugué à une réduction continue de l'activité de construction. Le monde politique entend bien l'appel à la régulation et à l'intervention sur le marché du logement pour davantage de logements à prix modérés. Or, dans cette constellation, cela conduit inévitablement à une retenue des investissements de la part des propriétaires dans l'entretien et la rénovation, et donc à un parc résidentiel de plus en plus vétuste, ce qui va à l'encontre de l'objectif climatique de zéro émission nette d'ici 2050.

### **Paquet de mesures pour un cycle réglementaire positif dans la densification intérieure**

Tout doit commencer par un changement de paradigme. Au lieu de supplanter les logements bon marché par la production de logements chers, la densification intérieure devrait créer des logements supplémentaires abordables, de la diversité et des espaces où il fait bon vivre – et ce, de manière perceptible pour une large couche de la population. Cela suppose que la moitié des logements supplémentaires qui seront créés à l'avenir par la densification doivent être mis à la disposition de la population à leur coût réel et ne pas être exposés au libre marché. Plus de la moitié ne serait pas raisonnable, car dans ce cas, il serait plus intéressant financièrement pour les propriétaires existants de ne pas densifier leurs terrains. Par ailleurs, il convient de garantir, sur le plan réglementaire, que le processus de création de valeur de l'industrie de la construction et de l'immobilier dans le cadre de la densification intérieure soit caractérisé par une certaine concurrence en matière d'innovation et de productivité axée sur la qualité.

Dans cette optique, il faut commencer par mettre en œuvre les mesures suivantes :

1. **Permettre la construction de logements abordables à loyer basé sur les coûts pour une exploitation supplémentaire dans les zones d'habitation existantes et afin de contribuer à la mixité et à la dynamique des quartiers dans les zones non résidentielles.** La densification intérieure *dans les zones d'habitation existantes* de toutes les communes suisses possède le plus grand potentiel de densification. Les coefficients d'utilisation maximaux actuels doivent être définis comme valeurs indicatives. De plus, il doit être possible de créer des surfaces habitables supplémentaires également sur les petits terrains (tous les terrains) par le biais de procédures d'assurance qualité simplifiées et efficaces. Il convient de mettre en œuvre un modèle « gagnant-gagnant » facile à appliquer pour la sécurité de planification et d'investissement : 50% de la surface habitable supplémentaire doit pouvoir être commercialisée sur le marché libre sans prélèvement de plus-value pour les propriétaires. En revanche, les 50% restants doivent obligatoirement être réalisés sous la forme de logements à prix modéré et à loyer basé sur les coûts (en respectant une limite de coûts), le propriétaire foncier ne recevant pas ou ne pouvant pas imputer de prix du terrain pour ces logements. La quote-part de terrain pour les logements à loyer basé sur les coûts revient entièrement à la commune en tant que plus-value (prélèvement de 50% de la plus-value). Un tel modèle pallie le manque de sécurité actuel en matière de planification concernant la fixation du prélèvement de la plus-value en faveur de la commune, implique

une incitation à la densification pour les propriétaires actuels et offre à la population la possibilité de se loger à des prix avantageux (situation gagnant-gagnant-gagnant). Les monocultures dans les zones non résidentielles existantes ne sont – à grande échelle – plus adaptées à notre époque. L'établissement de jusqu'à 50% de logements à loyer basé sur les coûts dans les zones d'activité permet aux employés d'accéder à des logements à prix modérés et fournit aux employeurs des arguments pour recruter des collaborateurs et collaboratrices, contribue à une meilleure exploitation des parcelles ainsi qu'à une utilisation optimisée des infrastructures et donne lieu à des quartiers vivants et mixtes avec des trajets plus courts. Les petits et moyens centres, qui en tant que lieux pour les pendulaires ont perdu de leur force économique au cours des dernières décennies, peuvent ainsi regagner du terrain.

**2. Simplifier considérablement les procédures d'assurance qualité et les limiter à l'essentiel.**

Un aspect central consiste à freiner « l'industrie de l'assurance qualité » qui ne cesse de se développer, de prendre de l'ampleur et qui a tendance à être protectionniste. Les procédures d'assurance qualité ne doivent pas seulement être simplifiées, mais aussi fondamentalement endiguées. Rares sont les projets qui revêtent une importance telle qu'ils nécessitent une assurance qualité complémentaire. Il convient notamment de réviser les plans d'aménagement local, les règlements en matière de construction et de zonage de manière à ce que la majorité des projets de construction puissent être autorisés sans procédure d'assurance qualité allant au-delà de la procédure d'autorisation normale, y compris en cas de changement d'indice d'utilisation ou d'affectation. En revanche, il est essentiel de mettre continuellement à disposition une « intelligence commerciale » par le biais de procédures de variance numériques et d'augmenter ainsi la transparence. La détermination et la pondération des intérêts en matière de protection des sites et des monuments historiques doivent être introduites dans les procédures, avec des délais d'ordre correspondants, afin d'obtenir des résultats juridiquement valables.

**3. Permis de construire numérique sur l'utilisation et l'architecture.** Le système d'autorisation doit être repensé en tenant compte du potentiel de numérisation actuel offert par le Building Information Modelling BIM. En ce qui concerne les intérêts publics, seuls l'utilisation et l'architecture sont pertinentes et un permis de construire numérique doit donc être réduit à ces thèmes. L'ingénierie doit être validée en aval dans le cadre du processus de validation de la construction ou de l'autorisation d'occupation. Cela permet de limiter le travail de planification et les risques y afférents pour les investisseurs, ainsi que le potentiel d'opposition technique pour les recourants.

**4. Réduction des coûts de construction grâce à l'augmentation de la productivité dans l'industrie du bâtiment.** Afin de réduire les coûts de construction, il faut examiner la densité et la profondeur de la réglementation de la part du législateur et des organisations professionnelles établissant des normes. Dans la pondération des intérêts qui en découle, il convient d'accorder plus de poids à la réduction des coûts de construction et de permettre des procédures intégrées. Une gestion de projet intégrée signifie que les entreprises exécutantes participent déjà à l'ingénierie des projets de construction. Ce n'est que de cette manière que les processus logistiques et de construction peuvent être planifiés numériquement dans le BIM avant l'exécution et que l'on

peut éviter l'improvisation actuelle et les nombreux arrêts sur le chantier. L'introduction de modèles de gestion intégrés déclenchera une poussée d'innovation dans l'industrie du bâtiment. Elle sera associée à une augmentation continue de la part de préfabrication, à une qualité accrue et à une baisse des coûts de construction. En même temps, les modèles intégrés sont la condition préalable à l'établissement de l'économie circulaire. Car ce n'est qu'en impliquant à temps les entreprises exécutantes que l'on peut obtenir la disponibilité et la continuité des données tout au long du cycle de vie- Cela inclut aussi la transparence sur la consommation de ressources de CO<sub>2</sub> et la réutilisation des matériaux et produits de construction utilisés ainsi que les processus de construction mis en œuvre. L'augmentation de la productivité de l'industrie du bâtiment a un impact direct et positif sur la fixation des loyers en réduisant les coûts de construction des logements à prix modérés et à loyer basé sur les coûts.

5. **Exploiter les potentiels du modèle de financement du loyer basé sur les coûts.** Le modèle du loyer basé sur les coûts stipule que le loyer autorisé doit être calculé en fonction des coûts de construction et du cycle de vie, y compris les coûts de capital de l'installation, et que, contrairement aux placements immobiliers habituels, il ne doit par ailleurs dégager aucun rendement. Dans la mesure où le risque de commercialisation d'un logement à loyer basé sur les coûts (en supposant un processus de construction et d'exploitation compétitif) est quasiment inexistant, ce modèle permet de réduire massivement les coûts de capital tout au long du cycle de vie. Les coopératives de locataires, dans lesquelles les locataires sont à la fois coopérateurs, propriétaires collectifs et exploitants – et forment ainsi une structure d'intérêts identiques à 100% –, constituent des organismes porteurs idéaux. Parallèlement, ce modèle promet des quartiers diversifiés sur le plan socioculturel et des résidentes et résidents actifs sur le plan politique local. La construction de logements coopératifs doit être encouragée par le biais de solutions de droit de la construction qui garantissent une durabilité au-delà du cycle de vie, un accès simplifié aux solutions de financement ou à l'extension des fonds propres par la Confédération pour la création de coopératives.
6. **Davantage de leadership de la part des politiques.** Ce n'est qu'en ayant un objectif clair à l'esprit, mais aussi en connaissant des moyens fiables pour l'atteindre, que l'on peut trouver le fragile équilibre entre leadership et participation. Les communes et les cantons ont été chargés par la Confédération de mettre en œuvre la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de faire progresser le développement intérieur de l'urbanisation. Les responsables politiques ont le devoir de créer des règlements de construction et de zonage permettant aux personnes désireuses de construire de procéder à des densifications dans le cadre des procédures ordinaires d'octroi de permis de construire et de rendre les projets de densification intérieure susceptibles de rallier une majorité au niveau des communes et des quartiers. C'est sur ce point qu'ils doivent être jugés. La participation peut renforcer l'acceptation par la population des objectifs supérieurs d'aménagement du territoire. Toutefois, les conditions-cadres des processus de participation doivent être clairement définies et rationalisées par les autorités.

## Conclusion

La solution à la pénurie de logements qui se profile consiste à agir dans le sens des trois piliers de la durabilité.

Une offre suffisante de logements abordables favorise la satisfaction de la population quant à sa situation en matière de logement et constitue l'un des **piliers centraux de la cohésion de la société**. Il appartient à la Confédération d'instaurer des conditions-cadres permettant aux secteurs de la construction et de l'immobilier, aux propriétaires occupants et aux coopératives de créer suffisamment de logements à prix abordable.

L'aménagement du territoire détermine les endroits et la manière dont on habitera à l'avenir. Par le biais de la densification intérieure, il contrôle à long terme les besoins en matière de mobilité et d'infrastructures publiques et, au regard de la crise énergétique et climatique, constitue le facteur le plus essentiel pour l'établissement d'une solution viable pour les générations futures.

Le secteur de la construction et de l'immobilier a une responsabilité particulière en ce qui concerne l'objectif d'**économie circulaire et de zéro émission nette d'ici 2050**. Le marché du logement représente un facteur économique crucial. Les acteurs sont des institutions privées, semi-privées (coopératives, etc.) ou publiques. Leur valeur ajoutée devrait découler d'un système économique qui encourage la **concurrence en matière d'innovation, de qualité et de productivité, portée par les entreprises**, pour des solutions en faveur de la société et de la durabilité.