



---

# Une politique du logement d'avenir pour une Suisse à dix millions d'habitants

Contribution de Doris Sfar, CARITAS Sozialalmanach 2014<sup>1</sup>

---

La croissance économique engendre une intensification de la concurrence pour s'approprier l'espace et bénéficier de bonnes conditions de vie et d'habitat. Cet état de fait induit de nouveaux défis en matière de politique du logement et des conflits d'intérêt sociaux, territoriaux et environnementaux. Il est nécessaire d'élaborer de nouvelles approches mettant à profit les différentes politiques sectorielles ainsi que les divers moyens d'action dont disposent l'Etat, à ses différentes échelles, et les acteurs privés. Concernant l'impact du marché du logement sur la société, la Confédération joue un rôle important.

Actuellement, la Suisse compte huit millions d'habitants. A l'exception de deux années, la population n'a cessé de croître depuis les années 1960 et rien ne porte à croire que cette tendance pourrait s'inverser. Il est donc très probable que la Suisse à dix millions d'habitants devienne un jour réalité. Selon le scénario «haut» de l'évolution de la population établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS)<sup>2</sup>, qui présume une augmentation de 44% entre 2010 et 2060 en raison de l'immigration durable et de l'accroissement naturel prévu jusqu'en 2055, la Suisse pourrait atteindre ce nombre aux alentours de 2035<sup>3</sup>. La politique du logement doit se préoccuper de l'évolution démographique, car il est de son devoir d'apporter sa contribution à un approvisionnement en logements adaptés aux besoins de la population aussi dans le futur.

Lorsque la population augmente, il est nécessaire d'étendre l'offre de logements. Outre l'aspect quantitatif de la demande, il convient également de tenir compte d'autres facteurs. Il faut notamment prendre en considération les tendances liées à la civilisation qui auront une influence durable sur les besoins en matière de logement et le comportement de la population durant les vingt prochaines années, à savoir le vieillissement, l'individualisation, la mobilité et les nouvelles technologies. Ainsi, la tendance vers des ménages de moindre taille, par exemple, attisera davantage la demande que la seule croissance démographique.

---

<sup>1</sup> Traduction de: Sfar Doris, 2014, *Eine zukunftsgerichtete Wohnraumpolitik für eine Zehn-Millionen-Schweiz*, in: Caritas: 2014. Sozialalmanach. Schwerpunkt: Unter einem Dach. Caritas-Verlag, Luzern, p. 152-167.

<sup>2</sup> Office fédéral de la statistique, 2010.

<sup>3</sup> Les deux autres scénarios se fondent sur une population inférieure à dix millions d'habitants. Le scénario moyen table sur une stabilisation de l'évolution démographique à environ neuf millions d'habitants aux alentours de 2055. Selon le scénario bas, la population frôlera les huit millions d'habitants d'ici 2020 et baissera continuellement par la suite. Ainsi, en 2060, moins de sept millions de personnes vivront en Suisse. L'évolution démographique actuelle a déjà invalidé ce scénario.

## 1. Principes et mesures de la politique du logement actuelle

En Suisse, l'offre de logements et le financement de leur construction ont toujours été du ressort de l'économie privée. Sur le fond, ce principe a fait ses preuves jusqu'ici. La population dispose de logements de bonne qualité, en quantité suffisante et financièrement abordables pour une large majorité des citoyens. Comme le marché ne parvient à lui seul pas à couvrir les besoins de tous, les pouvoirs publics sont également actifs. D'un point de vue historique, les villes et les cantons ont joué un rôle pionnier à cet égard. Les premières mesures en la matière ont été prises par les villes à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Certains cantons ont suivi leur exemple en inscrivant dans leur législation l'aide au logement comme une tâche cantonale. En 1965, sur la base de l'article sur la famille, une loi sur l'encouragement à la construction de logements entrain en vigueur pour la première fois au niveau fédéral. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, qui s'est établie au fil du temps, est ancrée dans la Constitution fédérale<sup>4</sup>. Par la suite, la Confédération et les cantons se sont engagés, en complément à la responsabilité individuelle et à l'initiative privée, à ce que les personnes en quête d'un logement puissent trouver, pour elles et leur famille, un logement approprié à des conditions supportables. Depuis 2003, la loi sur le logement (LOG) vise à encourager la construction de logements de sorte à compléter le marché. Les mesures sont axées sur le renforcement de la base financière du secteur d'utilité publique. La Confédération promeut les logements d'utilité publique à travers des prêts à taux préférentiel remboursables destinés à la construction, la rénovation et l'acquisition de logements. De plus, elle cautionne les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements qui permettent aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de financer leurs logements de manière durable et à des prix avantageux. Certains cantons, dont Genève, Zurich et, plus récemment, Zoug et Vaud, mènent parallèlement leur propre politique d'encouragement. Il y a de bonnes raisons d'appliquer un traitement préférentiel aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En effet, les coopératives d'habitation, les fondations et les sociétés anonymes d'utilité publique ont pour but, en offrant des logements, de servir la collectivité. Conformément à leurs statuts, elles s'engagent à construire, acquérir et maintenir des logements à prix avantageux. Ceux-ci restent durablement soustraits à la spéculation et, sur le long terme, leur prix est inférieur de 20% environ au prix moyen des autres logements sur le marché grâce à l'application du principe du loyer calculé sur la base des coûts. Concernant sa mise en œuvre, l'aide au logement est actuellement confrontée à des questions portant sur le développement territorial durable et l'adaptation du parc de logements aux exigences écologiques et aux évolutions sociales.

## 2. La prospérité économique intensifie la pression sur le sol

La réalisation du scénario d'une Suisse comptant dix millions d'habitants dépend de la prospérité et de l'attractivité économique du pays. Divers facteurs influent sur la demande de logements et la consommation du sol, notamment l'augmentation du niveau de vie de la population et la hausse du revenu disponible. A cela vient s'ajouter le fait que les investissements immobiliers sont considérés comme des placements sûrs. L'augmentation de la proportion des ménages vivant dans leur propre demeure est également due aux taux d'intérêt bas. Durant les dix dernières années, environ 200'000 ménages ont acquis un logement individuel, optant de préférence pour la propriété par étage. Les logements en propriété sont généralement plus grands que les logements locatifs comptant le même nombre de pièces. Vu l'accroissement de la proportion de logements en propriété, il faut donc s'attendre à ce que la consommation du sol liée au logement continue à augmenter. Les bonnes perspectives économiques devraient continuer à attirer les travailleurs étrangers, d'une part en raison des prévisions économiques pessimistes et du taux de chômage élevé dans les pays de l'Union européenne, et d'autre part à cause de la demande persistante d'un main-d'œuvre qualifiée et du niveau élevé des salaires en Suisse. Les aspirations des ménages immigrants – plutôt jeunes et à fort pouvoir d'achat – vont stimuler la demande en logements.

<sup>4</sup> Art. 41e : «La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité personnelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.»

La demande accrue en logements s'explique également par des modifications dans la structure de la population, en particulier par l'augmentation du nombre de ménages. Les ménages deviennent plus petits et consomment plus d'espace. Alors qu'en 1980, chaque habitant disposait de 34 m<sup>2</sup> de surface habitable, ce chiffre avoisine actuellement à 50 m<sup>2</sup><sup>5</sup>. De plus, on observe une tendance vers la multiplication des lieux de résidence. Cela touche les enfants de parents divorcés, les travailleurs et les personnes en formation qui, à cause des distances importantes, deviennent des résidents à la semaine, mais également les ménages possédant plusieurs domiciles à des fins de délasserment.

Les facteurs tels qu'un environnement économique stable, des taux d'intérêt bas, la croissance du revenu, l'augmentation du nombre de ménages et la hausse des prix stimulent les investissements dans les lieux où la demande est forte, à savoir les agglomérations urbaines, dans lesquels résident trois quarts de la population suisse. Parallèlement à l'augmentation de la demande, la construction de logements a enregistré une forte hausse ces dernières années. Sur l'ensemble de la Suisse, le taux de logements vacants reste toutefois légèrement inférieur à 1%. Dans les zones urbaines particulièrement prisées, ce taux est sensiblement plus bas. Cette situation tendue sur le marché affecte en premier lieu les ménages contraints de déménager à cause de la taille devenue insuffisante de leur logement ou pour d'autres raisons personnelles, telles un changement d'emploi, une formation ou encore la perte du logement actuel. Il en va de même pour les jeunes souhaitant fonder leur propre ménage et les nouveaux arrivants en provenance de l'étranger. Pour eux, un chez-soi à l'emplacement désiré – qu'il soit loué ou en propriété – est souvent hors d'atteinte en raison des prix pratiqués. Dans les régions attractives, les prix subissent souvent des hausses conséquentes lors que de nouveaux contrats de bail sont conclus. Suivant leur budget, ces ménages se voient contraints d'élargir leurs recherches aux alentours des villes, voire à des lieux périphériques.

### 3. Compétition autour du sol, de la qualité de vie et d'habitat

La croissance de la population en Suisse compte actuellement parmi les plus fortes en Europe. Davantage d'habitants ont besoin de davantage d'espace pour se loger. Le sol est toutefois une ressource non reproductible. La demande accrue en espace exacerbe la concurrence entre les acteurs pour s'approprier ce bien rare qu'est le sol.

Le sol constitue la base de tout logement. Toutefois, contrairement aux autres biens disponibles en quantité limitée, le sol est un bien aux caractéristiques complexes et attaché à un lieu. Suivant où il est situé, un terrain représente bien plus qu'une surface à occuper. Un terrain à tel emplacement est pas équivalent à un terrain de même taille à un autre emplacement. Un terrain, de par sa situation, peut apporter aux habitants des aménités, par exemple une belle vue, de la luminosité, un «bon» voisinage ou du prestige. Les services disponibles et l'accès aux réseaux de transports peuvent également entrer en ligne de compte. Tout comme les habitants peuvent se trouver pénalisés par des facteurs négatifs inhérents à la localisation, tels que le bruit, de l'air pollué, une trop forte promiscuité, un environnement social difficile, voire même une marginalisation due à une «fausse» adresse. Leur lieu d'habitation peut se trouver à l'écart de tout et rendre les activités de la vie quotidienne plus difficiles, du fait des longs trajets pour se rendre au travail, des possibilités de travail restreintes, d'une offre lacunaire en lieux d'achats et de prise en charge pour les enfants ou d'une mauvaise desserte en matière de transports, etc. Ces différences se répercutent sur le prix du terrain. Plus un terrain présente d'avantages, plus il est convoité, et plus son prix augmente. Dans la lutte autour du logement, les citoyens ne sont pas tous sur un pied d'égalité. En effet, ce ne sont pas forcément ceux qui ont besoin de se loger à tel endroit ou qui ont des attaches avec ce lieu qui disposent des moyens nécessaires pour y trouver un chez-soi.

Selon leurs spécificités territoriales, certaines contrées sont attractives comme lieu de résidence alors que d'autres sont évitées. Par conséquent, la situation sur le marché du logement diffère sensi-

---

<sup>5</sup> Au moment où cette traduction est disponible, les chiffres publiés par l'OFS sur la base de la statistique des bâtiments et des logements 2012 situent cette consommation à 45m<sup>2</sup>. Il est à noter que le mode de calcul a changé par rapport à la dernière publication.

blement d'une région à l'autre. La forte tension sur le marché du logement dans le grand Zurich, en Suisse centrale et dans l'Arc lémanique reflète l'attractivité résidentielle de ces régions. Durant longtemps, les classes aisées ont délaissé les villes, qui attiraient principalement des ménages fragilisés: les pauvres, les chômeurs, les personnes âgées et les étrangers. Toutefois, grâce à l'amélioration de l'offre de transports publics, à la mise en valeur des espaces publics, à l'augmentation de la qualité de vie et à la transformation de friches industrielles en des zones avec une offre commerciale et résidentielle très attractive, les centres urbains rencontrent désormais l'intérêt des milieux à fort pouvoir d'achat. Le marché a d'ailleurs réagi à ce revirement de tendance. Les investisseurs construisent ou rénovent les bâtiments existants en se basant sur les exigences du segment supérieur de la demande et les logements deviennent plus chers. Le gain d'attractivité connu par l'habitat urbain, qui résulte de stratégies volontaristes en matière de développement urbain et du marché, amplifie le fossé qui sépare les ménages disposant d'un pouvoir d'achat différent.

A l'heure actuelle, certains ménages qui auraient besoin d'un logement proche du centre sont déjà contraints, faute d'une offre abordable pour leur budget, d'aller habiter dans des zones moins chères qui se trouvent en périphérie ou dans des quartiers d'habitation souffrant de divers déficits. Avec l'accroissement prévu de la population, la question de l'approvisionnement en logements de toutes les couches de la population gagnera en virulence. Comment s'assurer que des logements seront toujours accessibles à de larges couches de la population dans les endroits demandés, en dépit de la raréfaction du sol, d'une forte demande et de l'intensification de la concurrence, et malgré le fait que les logements doivent remplir des exigences supplémentaires, écologiques ou liées aux besoins spécifiques de certaines couches de la population? La société sera-t-elle capable d'aborder de manière constructive le problème posé par cette lutte croissante pour l'espace habitable?

#### 4. Nouveaux défis en matière de politique du logement

L'hypothèse d'une Suisse comptant dix millions d'habitants suppose un approvisionnement accru en logements. Les préférences des citoyens en matière de logement vont toutefois évoluer. Pour la politique du logement, cet état de fait implique non seulement des défis d'ordre quantitatif, mais également des défis liés à la manière de traiter les évolutions de la société. Cinq d'entre eux sont présentés ci-après.

- *Faire face aux changements démographiques par une offre de logements adaptée:* Dans les décennies à venir, la part des retraités va fortement augmenter. Dans un futur proche déjà, ils seront plus nombreux que les moins de vingt ans. Cette augmentation concerne en particulier les personnes âgées de plus de huitante ans. Alors qu'en 2010, ce groupe d'âge ne représentait pas plus de 5% de la population totale, selon le scénario envisagé, ce pourcentage devrait au minimum doubler, voire tripler d'ici à 2060. La demande pour des logements et des environnements résidentiels adaptés aux besoins des personnes très âgées va augmenter principalement dans les lieux bénéficiant de bons réseaux de soin et d'approvisionnement, à savoir les espaces urbains. Des offres de prise en charge des aînés – des infrastructures bâties et des prestations de service – devraient être disponibles dans les quartiers résidentiels de chaque commune et faciliter l'entraide entre voisins. Ces offres doivent couvrir tous les segments de prix, particulièrement le plus bas, car le revenu disponible d'une bonne partie des ménages tendra à diminuer avec l'âge.
- *Adapter l'offre de logements aux valeurs urbaines:* Il y a tout lieu de penser que la demande future de logements se concentrera sur les agglomérations urbaines, et ce non seulement pour des raisons de politique d'organisation du territoire, mais également car les styles de vie s'orientent de plus en plus vers des valeurs urbaines. Vu l'individualisation croissante, l'offre de logements doit tenir compte d'une gamme de besoins de plus en plus large. En raison du changement des valeurs et des comportements, les futurologues s'attendent à une forte modification de la demande.<sup>6</sup> L'épanouissement personnel et l'autonomie deviendront des valeurs encore plus essentielles qui se réalisent le mieux dans ses quatre murs. La santé constituera un capital encore plus précieux

<sup>6</sup> Zukunftsinstitut, 2013.

pour faire face aux défis du quotidien et de la participation à la société. Par conséquent, lors du choix d'un logement, les critères liés au bien-être comme l'utilisation de matériaux de construction «propres», un environnement sans obstacles, l'ensoleillement, la qualité de l'air, la luminosité, les espaces verts ou la possibilité de pratiquer une activité physique dans les environs proches auront encore plus d'importance. Dans une société extrêmement individualisée, le domicile devient un lieu de retraite, un endroit pour se ressourcer, d'où l'on peut planifier et organiser sa vie. A cet égard, la connexion aux réseaux numériques et territoriaux est utile, puisqu'elle élargit les possibilités de choix en termes d'emploi, de loisirs, de culture et de consommation. Les chercheurs partent du principe qu'à l'avenir, ce ne sera plus la propriété qui compte mais la disponibilité temporaire d'espaces dotés de fonctions spécifiques. Dans l'optique d'une plus grande flexibilité, des bureaux ou chambres d'amis utilisés sporadiquement, des pièces de grande taille et particulièrement bien équipées ne feront plus partie intégrante du logement mais seront loués séparément selon les besoins. On peut donc espérer que la consommation de surface habitable par habitant ne continuera pas à augmenter dans la même mesure, voire qu'elle diminuera.

- *Transformer le parc immobilier et de logements selon les critères écologiques:* Environ 40% des émissions de CO<sub>2</sub> sont liées au parc immobilier. Pour des raisons de politique énergétique et climatique, il faut diminuer de manière conséquente la consommation d'énergies fossiles, et cela pas seulement pour les nouveaux bâtiments mais aussi, et avant tout, pour les bâtiments existants, et les remplacer par des énergies renouvelables dans la mesure du possible. Cela implique des mesures qui touchent une partie importante de l'offre actuelle de logements. Celles-ci doivent viser à promouvoir l'innovation technologique et les constructions respectueuses du climat, tout en tenant compte de l'acceptation et des changements comportementaux de la population. Les investissements visant une meilleure efficacité énergétique doivent en valoir la peine pour les propriétaires et être financièrement supportables pour les locataires.
- *Elargir l'offre de logements en fonction de la situation géographique:* La tendance à retourner vivre en ville implique un élargissement de l'offre de logements dans les agglomérations. Afin d'éviter les resserrements du marché et leurs effets secondaires indésirables, il faut maintenir le rythme auquel sont construits de nouveaux logements, en dépit de la rareté des réserves de terrains à bâtir et du rejet par les citoyens des projets de densification de l'habitat et de la population. Une densification de l'habitat est pourtant inévitable, car les villes devront à l'avenir accueillir plus d'habitants sans déborder de leurs limites géographiques. Cela est également un facteur largement déterminant pour la protection des terres cultivées et la lutte contre l'étalement urbain croissant. Notons qu'étant donné que les logements de plus petite taille sont moins chers, cela pourrait également freiner l'explosion des prix.
- *Offrir des logements abordables aux ménages disposant de moyens financiers limités:* La disponibilité de logements abordables dans les emplacements proches des centres est très importante, car c'est justement là que leur part diminue constamment en raison de la pression de la demande. Si les ménages et les familles moins bien lotis de la classe moyenne ne peuvent s'y loger en raison de charges locatives trop élevées, ils sont contraints d'opter pour un habitat moins cher situé dans la périphérie. S'ensuivent une modification de la structure sociale et une ségrégation spatiale accrue. Les personnes qui sont à la recherche d'un logement s'établissent dans des lieux où les logements sont meilleur marché à cause de leur situation géographique. Si les pouvoirs publics n'entreprennent rien pour réduire les désavantages que présentent certaines zones d'habitation et améliorer leur image, il y a un risque que la ségrégation et l'inégalité des chances s'installent. Les possibles préjudices sont des conditions de logement étroites, des discriminations dans la vie quotidienne, des inégalités de chances en matière de formation dans des écoles qui sont à la limite de la surcharge en raison d'une forte présence dans le quartier de familles allophones et peu formées. De plus, la ségrégation spatiale risque de déséquilibrer les structures démographiques, ce qui entraînerait une augmentation des dépenses sociales des communes en cas de concentration importante de groupes cumulant les préjudices, un recul de la diversité des vécues et de l'engagement au sein des communes ainsi qu'un étiolement de la vie politique suite à la perte de logements à prix avantageux.

## 5. S'attaquer aux conflits d'objectifs

Les défis précédemment cités engendrent une série de conflits d'objectifs d'ordre politique. La mise en œuvre d'une politique du logement sociale visant à offrir des logements à prix abordables à toutes les couches de la population se heurte à certaines exigences sociales, socio-économiques et écologiques.

- Des logements à prix abordables peuvent être mis sur le marché lorsque le prix des terrains est bas, lorsque les constructions sont denses ou les standards d'aménagement simples et les surfaces d'habitation plutôt modestes. Cependant, le prix du foncier est modéré dans des lieux où la demande est relativement faible, à savoir dans les emplacements à l'écart des centres et plutôt mal raccordés aux réseaux de transports. Ce type de lieux d'habitation favorise l'étalement urbain et la pendularité. La possibilité de construire des logements sur des terrains à bon prix encourage la consommation du sol et engendre une utilisation accrue des terres cultivées.
- Les logements à prix avantageux se trouvent avant tout dans des bâtiments qui datent. Ils peuvent être maintenus si l'on renonce à effectuer des travaux de modernisation ou que l'on restreint leur portée. L'adaptation du parc immobilier existant aux nouveaux critères écologiques, qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Suisse en matière de politique énergétique et climatique, soulève la question de la charge financière que représente le logement pour les ménages. Les assainissements énergétiques représentent souvent une occasion d'entreprendre des adaptations plus poussées visant à améliorer le confort de l'habitat, ce qui induit une hausse des prix ou la conversion de logements locatifs en PPE plus coûteux et, par conséquent, une diminution des logements à prix avantageux disponibles sur le marché.
- Pour attirer les habitants potentiels et bien figurer au classement des communes, les villes s'efforcent de présenter une image attrayante. La qualité des espaces publics, de la vie et de l'habitat deviennent des valeurs essentielles, notamment dans le contexte de la densification urbaine et l'utilisation plus intense des espaces et infrastructures qui en découle. Cela renchérit toutefois le coût des logements: en effet, ces gains qualitatifs dus à la réduction des influences négatives de l'environnement se répercutent sur les prix et la demande.
- L'objectif consistant à approvisionner toutes les couches de la population en logements en répondant dans la mesure du possible à leurs besoins prépondérants est, d'une certaine façon, en contradiction avec les valeurs prédominantes, selon lesquelles le confort et le bien-être dépendent d'une superficie importante et du nombre de salles d'eau par personne.
- Le marché du logement, axé sur le profit, se concentre principalement sur l'offre de produits rentables pour lesquels la demande sera durable. A cet égard, le principe d'une politique du logement basée sur les préceptes libéraux de l'économie de marché est, d'une certaine façon, en contradiction avec le devoir constitutionnel qui consiste à orienter l'aide au logement en fonction des intérêts des familles, des personnes âgées ou dans le besoin ou présentant un handicap.

## 6. Perspectives d'une politique du logement d'avenir

La politique du logement de la Confédération n'est pas en mesure de surmonter toute seule les défis et les conflits d'objectifs mentionnés. Il faut pour ce faire des approches qui intègrent les trois niveaux institutionnelles politiques et qui déploient leurs effets par-delà leurs frontières sectorielles, qui misent donc sur la coordination entre les domaines politiques. Les solutions doivent être élaborées en commun aux différents niveaux de l'Etat et d'entente avec les différentes parties prenantes. Cela requiert une pensée en réseau. Sans aller jusqu'à jeter par-dessus bord les principes de la politique du logement qui ont fait leurs preuves, il importe d'adapter les instruments et les procédures aux nouvelles réalités. Cependant, il faut également explorer de nouvelles pistes.

- *Des moyens d'action spatialement différenciés pour l'aide au logement:* Compte tenu du fait qu'à l'avenir le marché se différenciera encore davantage sur le plan spatial, les problématiques de politique du logement vont de plus en plus diverger d'une région à l'autre et présenter des spécifici-

tés encore plus marquées en fonction des lieux et des types de territoires. La velléité du secteur de l'immobilier d'investir dans le développement de nouvelles offres ou dans la transformation de logements existants varient fortement entre les zones présentant un potentiel élevé de valeur ajoutée et les zones comportant des (micro-)emplacements peu demandés où les investissements présentent un risque accru et ne sont que très rarement réalisés. C'est la raison pour laquelle des moyens d'action et des mesures spatialement différenciés qui tiennent compte des données spécifiques des régions et types de territoires sont requis. Les communes sont les mieux placées pour identifier les failles en matière d'offre et pour mener une réflexion sur leur développement démographique et l'évolution des constructions. Elles peuvent donc jouer un rôle actif. Lorsque la demande existe et qu'une urbanisation dynamique est souhaitée sur le plan politique, il importe de définir les conditions-cadres de manière à maintenir la production de logements à un niveau élevé. Les instruments de planification traditionnels conviennent, mais c'est aussi le cas de procédures «plus souples» telles que les négociations avec les propriétaires et les investisseurs, ou les directives en matière de politique du logement, en tant que champ d'action stratégique. Cet objectif est conforme aux intentions du Projet de territoire Suisse soutenu conjointement par les trois niveaux de l'Etat, qui exige que «désormais, la croissance de la population et des places de travail ainsi que l'extension de la zone à bâtir doivent être canalisées dans les zones urbaines et suburbaines des agglomérations».<sup>7</sup>

Les principes d'action spatialement différenciés supposent d'identifier à temps les évolutions sur le marché du logement et les autres dynamiques spatiales. En complément des statistiques fédérales, les cantons peuvent par exemple élaborer un système d'information géographique qui collecte et évalue les données pertinentes. La mise en réseau des collectivités locales actives est également essentielle pour que les expériences locales puissent aussi être accessibles à d'autres communes et pour accélérer les processus d'apprentissage. A l'avenir, en tant que centre de compétence de la Confédération, l'Office fédéral du logement (OFL) accordera une importance accrue à cette mission d'intérêt général.

- *Maintenir la production de logements à un niveau élevé, notamment dans le segment des logements à prix avantageux:* L'offre de logements et le financement de leur construction demeureront aussi dans le futur des tâches qui incombent à l'économie privée. Celle-ci réagira à l'augmentation de la demande. La politique du logement doit veiller, par le cadre juridique mis en place, à ce que les investissements restent attrayants et à ce que la logique et les intérêts de l'économie privée continuent d'être pris en compte lors de l'élaboration de nouvelles solutions. A ce jour, le secteur de l'immobilier, qui poursuit un but lucratif, ne s'intéresse guère au segment des logements à loyer modéré, malgré le fait que de larges couches de la population recherchent des logements à prix abordables et bien situés. Cependant, comme l'a montré une étude<sup>8</sup> récente, des objets bon marché permettent aux investisseurs d'obtenir, dans les zones d'habitation attrayantes, les rendements qui sont similaires à ceux réalisés avec des objets traditionnels. En outre, les objets bon marché contribuent à la diversification du portefeuille immobilier et donc à la réduction des risques. Cet avantage doit être encore plus mis en avant auprès des communes et des investisseurs sur la base d'exemples concrets.

Dans les régions où la concurrence en matière de logement est forte, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique apportent de précieuses contributions par leur engagement en faveur de loyers calculés sur la base des coûts. Atténuer l'évolution des loyers requiert toutefois de disposer d'un parc relativement important de logements d'utilité publique, que seul un soutien ciblé des pouvoirs publics peut concrétiser, par exemple par la cession de réserves foncières, l'octroi d'une aide financière initiale pour des organismes créés à cet effet, le traitement préférentiel de projets de construction ou l'aide au financement pour la création de logements d'utilité publique. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ont prouvé leur valeur en tant que partenaires fiables et clairvoyants.

<sup>7</sup> Conseil fédéral suisse et al., 2012.

<sup>8</sup> Fahrländer Partner AG et al., 2012.

Pour pérenniser leurs précieuses contributions, ils doivent bénéficier d'un encouragement conjoint, bien coordonné et ciblé à chacun des trois niveaux de l'Etat.

- *Densifier la construction, l'utilisation et l'habitat:* A l'avenir, davantage de personnes devront et voudront vivre dans des agglomérations. Mais celles-ci ne pourront plus guère s'étendre. Pour préserver les ressources environnementales, il importe de densifier les constructions, de se rapprocher les uns des autres et d'entremêler les fonctionnalités spatiales. Cela n'est possible qu'à condition de remplir les dents creuses et de transformer les bâtiments existants pour accroître la densité d'utilisation. Les bâtiments d'habitation ne sont pas les seuls concernés. L'idée générale est d'exploiter les synergies et de regrouper les intérêts similaires pour diversifier l'utilisation pouvant être faite d'un espace restreint. Dans ce contexte, densification devient synonyme de création de valeur pour les citoyens. Les «appropriations multiples» et les «utilisations détournées» y contribuent de manière non négligeable, qu'il s'agisse de l'utilisation faite par des tiers, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, des bâtiments, des infrastructures communautaires et des espaces extérieurs, de la création de jardins potagers, d'équipements de loisirs sur des zones semi-publiques d'entreprises et d'immeubles d'habitation ou de l'utilisation intermédiaire de friches.

Les intérêts se diversifient avec la densification de l'habitat. Il convient de les coordonner de manière habile et rigoureuse. Des approches coopératives peuvent permettre de concilier différents activités et besoins et contribuer à ce que la population locale accepte les projets de densification au lieu de les combattre, même si ceux-ci se traduisent presque toujours par la perte de certains privilèges. La population peut être associée par le biais de processus participatifs qui ont fait leurs preuves dans le cadre de l'aménagement du territoire et du développement de secteurs particuliers. Ceux-ci doivent toutefois être adaptés à la problématique de la densification. A cet égard, la créativité est de mise !

- *Favoriser les nouvelles formes d'habitat répondant aux critères environnementaux et sociaux:* Sous l'angle de la société à 2000 watts et de la croissance démographique attendue, il est impératif de limiter la consommation des ressources, aussi bien de l'espace que de l'énergie. Cela suppose que les habitants se contentent de logements plus petits et plus simples, orientent leur mode de vie davantage vers des valeurs immatérielles et consomment moins. Restreindre les exigences n'est pas forcément contradictoire avec les prévisions des futurologues relatives aux formes d'habitat qui seront recherchées à l'avenir, et dans lesquelles les principes d'ordre idéal auront plus de poids. La question est plutôt de savoir si le marché aura la volonté et la capacité de concrétiser les tendances qui se dessinent de sorte à les rendre accessibles à de larges couches de la population. La Confédération et les cantons doivent collaborer encore plus efficacement avec les propriétaires d'immeubles eu égard aux futurs assainissements énergétiques qui relèvent principalement de l'économie privée. Le but est d'éviter que l'adaptation écologique du parc de logements n'entraîne la perte irrémédiable de logements à prix avantageux.

Le secteur d'utilité publique contribue de manière exemplaire à l'introduction et à la diffusion d'innovations à caractère social et de formes d'habitat alternatives qui visent une utilisation plus durable des ressources environnementales. Il fournit d'ores et déjà d'importantes impulsions – précisément dans ces régions traditionnellement chères et très recherchées – en mettant en pratique des approches progressistes à prix «doux».

Certains ménages défavorisés à plusieurs titres sur le plan économique et social n'ont quasiment aucune chance de trouver un logement par leurs propres moyens, a fortiori compte tenu du faible taux de vacance, et sont donc tributaires de l'aide de tiers. Les offres de prestations consistant à trouver des solutions d'hébergement stables et les mesures en faveur de l'intégration par le logement gagneront en importance et devraient être disponibles dans toutes les régions où le marché de l'immobilier est tendu.<sup>9</sup> Les personnes âgées constituent un autre groupe-cible important pour l'approvisionnement en logements à des conditions acceptables sur le plan social. La mise à disposition de logements pour personnes âgées est principalement l'affaire des communes, car elles

<sup>9</sup> Certaines villes ou régions disposent déjà de telles offres: Stiftung Domicil (ville de Zurich), IG Wohnen (canton Bâle-Ville), Fondation Apollo (Vevey).



assument les frais d'assistance. Par leurs propres projets, incitations financières, coordination, mise en réseau et informations, elles peuvent faire en sorte que des possibilités de logement variées et adaptées aux besoins soient proposées, depuis les EMS en passant par des formes d'habitat organisées avec concept d'exploitation et accès aux services, des projets basés sur l'entraide entre voisins jusqu'aux logements privés.

- *La qualité de vie et de logement comme moteur du développement territorial*: L'urbanisme et le développement territorial se distancient de plus en plus de la planification classique pour évoluer vers la coordination et l'animation de processus complexes. De nombreuses politiques sectorielles qui ont des effets sur l'organisation du territoire et qui défendent leurs propres intérêts y participent. Pour remplir son mandat, la politique du logement peut s'appuyer, outre sur ses propres instruments financiers, sur les mesures issues de différents domaines politiques. Elle peut par exemple mobiliser les instruments liés à l'aménagement du territoire, les mesures de politique énergétique ou l'aide sociale aux personnes. Le contexte territorial de l'offre de logements est déterminant pour la qualité de vie des habitants et constitue un socle essentiel en matière d'égalité et d'intégration sociales. Compte tenu de la concurrence plus vive pour des lieux d'habitation attractifs, il obtiendra une attention plus grande en matière de politique du logement.

La qualité de l'habitat, qui comprend également la cohabitation avec ses voisins, gagnera de l'importance en tant que moteur du développement territorial. Un «bon» environnement résidentiel offrant la possibilité de s'engager au niveau du voisinage et de la société est la clé d'une qualité de vie et d'une cohésion sociale élevées qui s'affranchit de la densification et d'une plus forte intensité d'utilisation. Le projet de territoire Suisse déjà évoqué en est la parfaite illustration. Selon lui, dans les agglomérations, «il convient de proposer une offre de logement diversifiée, attrayante et suffisante, pour répondre aux différents besoins de la population et pour maintenir une bonne mixité sociale». La reconnaissance de la fonction intégratrice de la ville devrait véritablement renforcer la politique du logement. C'est une opportunité qu'il convient de saisir, car elle permettrait de donner davantage de poids à la mise à disposition de logements à prix avantageux mais néanmoins attractifs dans la politique des villes et des agglomérations.

## 7. Agir ensemble: l'avenir commence aujourd'hui!

Afin de répondre aux défis liés aux changements sociétaux, il faut agir dès aujourd'hui, car la construction de logements et l'adaptation des structures existantes s'inscrivent dans des processus de longue durée qui ont lieu dans un environnement marqué par de nombreuses interdépendances et impondérables.

Bien que l'avenir présente bon nombre d'incertitudes, il faut dès aujourd'hui emprunter les voies indiquées de manière parallèle. Il est clair que, à l'avenir, toutes les formes de coopération joueront un rôle encore plus important. Aucun domaine politique ni aucune partie prenante ne dispose des moyens qui lui permettraient de relever seul les défis liés à la politique du logement et du développement territorial. Il en va de même pour les communes, les cantons et la Confédération. Cela est dû au fait que l'implication des trois niveaux de l'Etat et la coordination de leurs mesures respectives liées à la promotion du logement sont essentielles. Cette conception des rôles ne changera pas de manière fondamentale: les communes continueront de s'occuper des affaires qui concernent les citoyens de près. A cet égard, les cantons les soutiendront par leur savoir-faire en matière d'aménagement du territoire, de développement de sites stratégiques et de coordination ou en créant des bases légales visant à orienter la production de logements et l'urbanisation. La Confédération participera également à ces efforts. Elle peut jeter des ponts et mettre en réseau les communes actives, octroyer des aides au financement, apporter une vue d'ensemble et garantir une mise en œuvre cohérente au niveau fédéral. En tant que centre de compétence, l'Office fédéral du logement introduira le thème du logement dans une palette de domaines politiques aussi large que possible – aménagement du territoire, politique énergétique, politique fiscale, politique des agglomérations – et coordonnera les activités et les objectifs des différents acteurs. La collaboration intercommunale, qui a déjà fait ses preuves dans la politique des agglomérations, constitue une autre approche particulièrement prometteuse en ma-

tière de coopération. Elle permet en effet de tenir compte des interdépendances fonctionnelles entre ces espaces, se rapprochant de la logique du marché du logement, car ce dernier ignore les limites institutionnelles des communes et des cantons. Il en découle de nouveaux moyens d'action dont les communes ne pourraient pas disposer si elles agissaient uniquement de manière locale, en concurrence avec les autres.

## Références bibliographiques

*Office fédéral de la statistique*: Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 2010–2060, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2010.

*Ernst Basler + Partner*: Logements à prix modérés à l'aide de mesures d'aménagement du territoire? Analyse d'impact et recommandations, Office fédéral du logement, Granges, 2013.

*Fahrländer Partner AG, Odp architecture, Urbaninform, Halter Unternehmungen, Abplanalp Affolter Partner AG*: Günstiger Mietwohnungsbau ist möglich (résumé en français: La construction de logements locatifs «à prix avantageux» est possible). Défis, perspectives et moyens d'actions concernant le développement de projets dans l'environnement compétitif des endroits centraux, Office fédéral du logement (OFL), Halter Unternehmungen, Pensimo Management, Zurich, 2012

*Haase Ronny, Weinert Robert (Wüest & Partner)*: Immobilien. Ein Star unter den Anlageprodukten. In: Panorama Raiffeisen, Nr. 6, 2012, p. 40–45.

*Hauri Ernst*: Quelle politique pour le logement social?, dans Pattaroni Luca, Kaufmann Vincent, Rabinovich Adriana (éd.): Habitat en devenir: Enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse», PPUR, Lausanne, 2009, p. 299–323.

*Hornung Daniel*: Wohnungsmarktszenarien bis 2040, Hornung-Studien, Berne, 2004.

*Liechti Richard*: «Die Wohnungsversorgung wird zu einer grossen Herausforderung», Interview mit Ernst Hauri, Direktor des BWO. In: Wohnen, n° 1/2, 2013, p. 8–11.

*Programme Projets urbains (éd.)*: Les quartiers en action: une approche plurielle pour un développement partagé. OFCL, Berne, 2013.

*Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, USAM*: Le projet de territoire Suisse, version actualisée, OFCL, Berne, 2012.

*UBS*: Le Marché immobilier en Suisse. In: UBS Real Estate Focus, janvier 2013.

*VLP-ASPAN*: Problèmes liés à la construction de logements d'utilité publique. Territoire & environnement, n° 1, 2010.

*Zukunftsinstitut*: Zukunft des Wohnens, Die zentralen Trends bis 2025. Zukunftsinstitut GmbH, Kelkheim, 2013.