



Comment la Confédération entend promouvoir la construction de logements à caractère exemplaire: un projet de débat

**Ernst Hauri,
Chef du centre de prestations Politique et questions fondamentales**

Remarques préliminaires

L'art. 41 du projet de loi sur le logement LOG prévoit que "L'office peut soutenir des projets exemplaires présentant un caractère novateur et durable". En attendant que les Chambres fédérales adoptent la nouvelle loi, l'OFL prépare actuellement son exécution. Pour le soutien aux projets exemplaires, il a élaboré, en collaboration avec le bureau d'architecte "Bauzeit Architekten" de Bienne, plusieurs propositions. En juillet dernier, ces propositions ont été débattues lors d'une réunion d'experts, puis concrétisées. Pendant la journée de séminaire, les résultats de ces réflexions vont être présentés à un public plus large pour qu'il donne son avis. Cette consultation s'inscrit dans la préparation de l'exécution de la LOG. D'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, vraisemblablement à la fin de l'été prochain, les travaux de préparation doivent être achevés.

Pourquoi encourager la construction de logements à caractère expérimental?

L'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements donne actuellement la priorité à l'offre de logements bon marché pour les groupes de population économiquement et socialement défavorisés. Cette priorité découle directement du mandat constitutionnel. Le soutien aux projets exemplaires relève-t-il, lui aussi, de l'intérêt public supérieur? La prise en compte de cet aspect de l'encouragement dans la nouvelle loi s'explique par la réflexion suivante:

- Le développement durable dans l'habitat, l'adaptation des logements et de leur environnement aux besoins des habitants, un habitat et un urbanisme auxquels on peut s'identifier et dont les qualités architecturales et urbanistiques sont élevées représentent des enjeux sociaux majeurs. Dans la plupart des cas, les prestations qui y sont liées ne sont pas des produits qui se trouvent sur le marché. Aussi, les pouvoirs publics doivent-ils s'engager dans la mise en œuvre de tels projets.
- En Suisse, le secteur de la construction et du logement est constitué de PME. Ces entreprises n'ont ni la taille ni les ressources pour développer de nouveaux concepts, pour préparer et réaliser des innovations, et enfin pour en tester l'efficacité. Il y a ainsi, pour des raisons structurelles, des lacunes dans la recherche que les pouvoirs publics doivent combler dans l'intérêt du bien public.
- Hormis pendant certaines périodes, le marché du logement est un marché régi par l'offre. La demande est la plupart du temps supérieure à l'offre et, en général, les logements peuvent être loués, même s'ils ne satisfont pas les besoins très variables et souvent spécifiques des locataires. Au niveau de la recherche sur le logement, l'OFL a toujours attiré l'attention sur les changements dans la demande et fait des recommandations en conséquence aux promoteurs immobiliers. Comme cette journée de séminaire va le montrer, de nombreuses idées ont été mises en œuvre, mais les applications pratiques n'ont pas été contrôlées ni mises à la disposition d'un public élargi.

Les raisons invoquées contribuent au fait que, actuellement, on tient encore beaucoup aux formes conventionnelles d'habitat, de construction et d'aménagement. Mais cela tient également à l'inadéquation fréquente des législations en matière de construction et d'aménagement ainsi qu'à la frilosité, au manque d'audace et de prise de risque des investisseurs dans ce domaine. En introduisant l'encouragement à la "construction de logements à caractère expérimental", nous voulons inciter les milieux concernés à réfléchir sur l'avenir de l'habitat, à faire céder les résistances et à surmonter les obstacles. Si nous pouvions, en outre, tirer des leçons des expériences et en déduire des recommandations pour améliorer les législations et augmenter les possibilités de réalisation, nous ferions d'une pierre deux coups.

Sur quoi doit porter l'encouragement?

L'accent est mis sur la réalisation de projets de construction de logements à caractère expérimental, donc sur une « innovation de produit ». Mais il faut également soutenir, dans la limite des moyens disponibles, des projets qui se situent en amont de l'exécution concrète (élaboration de concepts, développement de programmes et de bases de planification, organisation de concours, etc.) ou qui n'ont même rien à voir avec la construction comme, par exemple, la recherche de nouvelles solutions juridiques ou organisationnelles. Ces projets peuvent être rassemblés sous la notion d'« innovation de processus ». Etant donné que l'OFL ne dispose que de moyens limités pour ce type de recherche, nous cherchons des formes de coopération avec des organisations partenaires.

La nature de la chose est telle qu'il est difficile de définir plus précisément ce qu'on entend par projets de construction à caractère expérimental. Nous préférons renoncer à une définition précise et retenir quelques principes qui servent de critères de sélection:

Les projets ne doivent pas aller à l'encontre du but et de l'objet de la LOG

L'ordonnance relative à la LOG doit établir que, pour les projets de construction de logements à caractère expérimental, on peut s'écarter des limites de coûts et des exigences quant à la qualité de la construction et du lieu d'habitation, qui doivent être remplies pour les projets de constructions "normaux". Les projets doivent néanmoins respecter l'esprit de la LOG. Avec ce principe, il est exclu de soutenir les "produits de luxe". Les logements ainsi construits dans le cadre de ces projets doivent, eux aussi, être bon marché.

Les projets doivent servir à résoudre les problèmes existants

Les innovations ou les expérimentations doivent apporter des réponses à des questions qui se posent, mais non pas en termes économiques, sociaux ou écologiques. L'opportunité et la pertinence de ces questions ne sont pas toujours évidentes. Il n'est pas toujours facile de savoir si un problème doit être pris en compte. Ce principe permet d'éviter que les projets soutenus ne profitent qu'à un petit nombre d'utilisateurs et non pas à l'intérêt commun.

Les projets soutenus doivent en principe pouvoir être reproduits

Les projets retenus dans le programme d'encouragement doivent être des projets pilotes. Si la condition est que l'innovation est utile ou l'expérimentation réussie, l'innovation ou l'expérimentation doit pouvoir être reprise dans ses grandes lignes et transposée ailleurs.

Les innovations ou les expérimentations sont risquées

Il faut rester conscient du fait qu'une innovation ou une expérimentation peut échouer, que les objectifs fixés ne sont pas toujours atteints. Par conséquent, il faut tirer des leçons de chacun des projets soutenus et les retenir pour la suite.

Les projets doivent faire l'objet d'un suivi scientifique

Afin d'évaluer si une innovation est utile ou une expérimentation réussie, il faut un suivi. Les maîtres d'ouvrage doivent donc accepter que leurs projets soient suivis scientifiquement, être prêts à coopérer et à participer à la diffusion de leurs projets en les faisant visiter, par exemple.

Qui a droit à l'encouragement?

Pour ce qui relève de la réalisation de projets de construction, toutes les formes d'accession à la propriété ainsi que les nouvelles constructions, les rénovations ou les reconversions peuvent être soutenues. Les demandes peuvent être déposées par des maîtres d'ouvrage aussi bien privés que publics. Les expérimentations ont jusqu'à présent été surtout menées dans le domaine de l'accession à la propriété, mais nous espérons que le secteur locatif va s'y mettre. Les projets qui, dans le cadre de programmes, sont déjà soutenus par la Confédération ou les autres pouvoirs publics (programmes d'économies d'énergie, projets pilotes de la politique en faveur des agglomérations, mesures de protection contre le bruit, etc.) ne doivent pas passer en priorité. S'il obtenait un soutien de notre part, il faut alors une étroite coopération et une coordination efficace avec les offices concernés.

En matière d'innovations de processus, les possibilités de demande sont plus nombreuses et plus variées. S'il s'agit de solutions purement organisationnelles, complètement indépendantes de la réalisation concrète, ce ne sont pas seulement les maîtres d'ouvrage, mais également des particuliers, des bureaux de recherche ou des instituts universitaires qui sont concernés. Pour les innovations de processus qui ont trait à la réalisation de projets de construction, ce sont en général les maîtres d'ouvrage qui bénéficient du soutien. Les idées des bureaux de planification ne peuvent être soutenues que si ces derniers travaillent déjà avec les investisseurs potentiels intéressés.

Quels sont les moyens mis à la disposition de l'encouragement?

Expérimentations en matière de construction (innovations de produit)

Comme pour l'encouragement LOG en faveur des projets de construction "normaux", des prêts sans intérêt ou des cautionnements sont prévus pour les expérimentations en matière de construction. Selon le message relatif à la LOG, 10% maximum des moyens mis à disposition chaque année peuvent être consacrés au soutien des projets exemplaires. Comme avec les autres exigences, il faut permettre des solutions qui s'écartent quelque peu des conditions de prêt (durée, amortissement, etc.) ou des montants de prêt fixés pour les projets de construction "normaux".

Autres expérimentations (innovations de processus)

Pour les expérimentations qui ne sont pas ou pas encore liées à la réalisation concrète de projets de construction, aucun prêt ni cautionnement ne peut être accordé. Le soutien passe donc par des contributions à fonds perdu, qui actuellement dépendent du crédit pour la recherche de l'OFL. Le soutien peut couvrir jusqu'à 80% du coût du projet. Etant donné que le crédit de recherche de l'OFL va être peu alimenté pendant les prochaines années, seuls quelques projets pourront être soutenus. Dans ce domaine, nous voulons travailler en collaboration avec des organisations partenaires. Nous pensons, par exemple, à l'association suisse pour l'habitat (ASH), qui a l'intention de créer un fonds pour financer des projets visant à promouvoir les innovations, jouant un rôle de modèle et misant sur le long terme.

Recherche pour le suivi scientifique

Chaque année, des moyens provenant du crédit pour la recherche de l'OFL sont réservés au suivi scientifique des projets.

Comment les projets sont-ils sélectionnés?

La procédure de mise en œuvre du programme d'encouragement doit rester simple et flexible. Elle devrait se dérouler comme suit:

- Pour rendre public et faire connaître le soutien aux projets de construction de logements à caractère expérimental, on utilise l'internet, les aides-mémoire, les feuilles d'information, les articles dans la presse spécialisée, etc. Les demandes doivent être déposées avant une date précise (deux dates dans l'année). L'OFL met à disposition, également sur internet, des formulaire de demande expliquant la procédure à suivre. On a examiné la question de savoir s'il fallait fixer chaque année des thèmes prioritaires. On préfère y renoncer vu la taille relativement limitée du marché suisse.
- Les propositions de projets remises à l'OFL font l'objet d'un examen préalable. On utilise une liste de contrôle afin de garantir la transparence de l'évaluation. En cas de besoin, le demandeur peut être invité pour un entretien dès la phase de présélection. L'équipe chargée de la présélection fait ensuite, par écrit, des recommandations fondées au comité d'évaluation. Une présentation du projet par le demandeur peut notamment y être conseillée.
- Un comité d'évaluation, composé au maximum de sept experts externes qui couvrent différents domaines spécialisés, se réunit deux fois par an et tranche sur la base des documents déposés et de la présentation des projets. Ce comité d'évaluation est en effet compétent pour décider dans le cadre des prérogatives de l'OFL (moyens disponibles, priorités, etc.).
- Les projets de construction qui peuvent bénéficier d'un prêt ou d'un cautionnement suivent alors la même procédure que les projets de construction "normaux" (décision, décompte, contrat définitif, etc.). Pour les innovations de processus, on établit un mandat de recherche. L'OFL peut se réserver la possibilité de se retirer du projet au cas où, par la suite, ce dernier s'écarte trop de l'intention formulée initialement et perde son caractère expérimental.
- Les innovations de processus font ensuite l'objet d'un rapport final, dont les résultats sont communiqués aux milieux intéressés.
- Enfin, c'est en général un institut de recherche qui est mandaté pour assurer le suivi scientifique des projets de construction à caractère expérimental. Cette évaluation doit permettre d'établir si et dans quelle mesure un projet peut être considéré comme réussi.

Dans le cadre de cette procédure, l'OFL est tributaire des maîtres d'ouvrage privés ou publics, du fait qu'ils développent des idées de projets et qu'ils recourent au programme d'encouragement. Il faut donc rechercher des formes de coopération avec d'autres initiatives. Nous pensons, par exemple, au concours EUROPAN, qui pourrait servir de base pour le développement de projets, l'aide fédérale venant ensuite prendre le relais pour la réalisation. Il est également prévu que l'office aborde certains sujets et initie des projets en collaboration avec les maîtres d'ouvrage et les communes.

Comment les résultats sont-ils communiqués aux milieux intéressés?

Pour la diffusion des résultats, on peut faire appel aux moyens de publication existants. Les projets soutenus et les résultats des évaluations peuvent être publiés sur internet. De même, les projets soutenus et les résultats du suivi scientifique dont ils font l'objet paraissent dans le Bulletin du logement. Il faut également accorder de l'importance aux visites des projets, aux informations dans les hautes écoles (spécialisées) et aux articles dans la presse spécialisée.

Faut-il réinventer la roue?

Déjà, dans le cadre de la LCAP, il ne s'agissait pas seulement de construire des logements conventionnels bon marché, mais également de soutenir des projets de construction novateurs. Les aides LCAP ont permis de réaliser de nombreux projets qui font partie de la construction moderne de logements tournée vers le futur. Les publications¹ et les débats de cette journée de séminaire le prouvent. Dernièrement, le suivi et l'évaluation des projets novateurs constituaient l'un des grands axes de la recherche sur le logement². Les nouveaux concepts représentaient également un des thèmes récurrents de cette recherche³.

L'encouragement à la construction de logements à caractère "exemplaire" doit poursuivre cette tradition et se placer dans le droit fil de ces acquis. Aussi n'est-il pas question de réinventer la roue. Il s'agit plutôt de mettre l'accent sur le soutien aux projets à caractère expérimental et d'en faire une partie du programme à part entière. On peut désormais compter sur un soutien effectif grâce aux prêts.

Un prix pour les projets à caractère novateur?

Une autre question s'est posée lors des débats sur l'application pratique du soutien aux projets à caractère expérimental: celle de savoir si la remise d'un prix, qui aurait lieu par exemple tous les deux ans, pourrait relancer le développement de l'habitat. Certains s'insurgent pour dénoncer une véritable "inflation" de prix et de concours et rejettent cette idée. D'autres voix s'élèvent pour la défendre et y voir un potentiel. Reste que, pour ses défenseurs également, ce n'est pas la Confédération seule qui doit organiser une telle remise de prix. Elle doit agir en étroite collaboration avec les associations actives dans le secteur de l'architecture, de l'habitat et du logement. Le "Büro Z" a ainsi été chargé par l'OFL de prendre contact avec ces associations et les premiers échos de cette démarche sont positifs. Nous espérons recueillir plusieurs avis sur la question au cours des débats qui vont suivre.

¹ Voir notamment *20 ans de loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements*, *Bulletin du logement*, vol. 61, 1995; *Wegweisend Wohnen*, Zurich / Francfort, 2000

² *La cité Davidsboden à Bâle* (*Bulletin du logement*, vol. 71, 2001. Actuellement en cours: les évaluations des cités Kägihof et KraftWerk1 à Zurich ainsi que d'un projet exemplaire de la CODHA à Genève.

³ *Entre autres les études sur les nouvelles formes de propriété comme la petite propriété de logement* (*Bulletin du logement*, vol. 68, 1999.) ou le concept "Pagameno".