



Berne,

Evolution des loyers et pénurie de logements en Suisse

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite aux postulats 22.4289 et
22.4290 Müller Damian du 29 novembre
2022



Table des matières

Synthèse.....	5
1 Introduction	6
1.1 Mandat	6
1.2 Structure	7
2 Principes de base.....	8
2.1 Contexte.....	8
2.2 Marché du logement	10
2.3 Fixation des loyers et droit du bail	10
2.3.1 Fixation du loyer des locaux d'habitation.....	11
2.3.2 Influence du droit du bail sur l'évolution des loyers	12
3 Évolution du taux de logements vacants et des loyers depuis 2002	14
3.1 Taux de logements vacants	14
3.1.1 Suisse	14
3.1.2 Agglomérations et communes	16
3.2 Loyers	16
3.2.1 Suisse	16
3.2.2 Grandes régions et cantons.....	18
4 Analyse du marché du logement.....	23
4.1 Augmentation dynamique de la demande	24
4.2 Croissance insuffisante de l'offre	29
4.3 Effets sur les loyers.....	35
4.4 Perspectives et enjeux.....	35
5 Mesures contre la pénurie de logements	37
5.1 Mandat de la Confédération et responsabilités des différents acteurs.....	37
5.2 Plan d'action	37
5.3 Mesures relevant de la compétence de la Confédération	38
6 Conclusion.....	41
7 Bibliographie	42

Table des figures

Figure 1 :	Évolution de la pénurie du marché du logement locatif par région (2014-2024).....	8
Figure 2 :	Évolution du taux de logements vacants et nombre d'appartements et de maisons individuelles nouvellement construits (1980-2024).....	15
Figure 3 :	Situation du marché dans les différents segments de prix (location et propriété).....	15
Figure 4 :	Taux de logements vacants pour la Suisse et selon le type de commune (2002-2024)	16
Figure 5 :	Comparaison de l'évolution de différents indices des loyers entre (2009 et 2023)	17
Figure 6 :	Évolution de l'indice des loyers OFS, indice des salaires réels et IPC (2000 = 100).....	18
Figure 7 :	Évolution de l'indice des loyers anciens par grande région.....	19
Figure 8 :	Évolution des loyers proposés par canton.....	20
Figure 9 :	Indice des loyers existants en ville de Genève, ville de Zurich, Ville de Berne, canton de Bâle-Ville et Suisse (2003 = 100)	21
Figure 10 :	Croissance de la population	24
Figure 11 :	Création de ménages.....	25
Figure 12 :	Évolution de la taille des ménages (2012-2023)	26
Figure 13 :	Habitants supplémentaires par ménage supplémentaire	27
Figure 14 :	Augmentation de la taille des ménages et de la taille des logements (2012-2022)	28
Figure 15 :	Nombre de logements nouvellement construits, nombre de logements vacants et unités de logement autorisées à la construction	29
Figure 16 :	Construction dans le bâti existant sur l'ensemble de l'activité de construction	32
Figure 17 :	Évolution de l'activité de construction et indicateurs du marché des placements et de la construction (2005-2023)	33
Figure 18 :	Évolution des loyers (en %) par rapport à l'année précédente	35

Table des abréviations

aCO	ancien Code des obligations ¹
AELE	Association européenne de libre-échange
AG	Argovie
al.	alinéa
ALCP	Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes ²
ARE	Office fédéral du développement territorial
art.	article
BNS	Banque nationale suisse
CO	Code des obligations suisse du 30 mars 1911 ³
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 ⁴
CT	Conférence tripartite
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
HSSO	Statistique historique de la Suisse
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire ⁵
LAT 1	première étape de la révision de la LAT
Let.	lettre
LL	logement locatif
LOG	Loi sur le logement ⁶
LU	Lucerne
NIMBY	<i>Not in My Back Yard</i> (pas dans mon Jardin)
OBLF	Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 ⁷
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCSTAT	Office cantonal de la statistique – Genève
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
m ²	mètre carré
PIB	produit intérieur brut
SA	société anonyme
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SSRN	Social Science Research Network
SZ	Schwytz
TF	Tribunal fédéral
TG	Thurgovie
UE	Union européenne
ZG	Zoug
ZKB	<i>Zürcher Kantonalbank</i> (Banque cantonale de Zurich)

¹ RO 1990.802.

² RS 0.142.112.681.

³ RS 220.

⁴ RS 101.

⁵ RS 700.

⁶ RS 842.

⁷ RS 221.213.11.

Synthèse

Le Conseil fédéral présente ce rapport en réponse aux postulats 22.4289 et 22.4290, déposés par le Conseiller aux États Damian Müller. Ces postulats demandent une analyse des raisons ayant influencé l'évolution des loyers (22.4289) et du taux de logements vacants ainsi qu'une identification des mesures à prendre (22.4290).

Ces deux postulats s'inscrivent dans un contexte de tensions croissantes sur le marché du logement. Depuis 2020, le nombre de logements vacants a nettement diminué et a retrouvé son niveau du milieu des années 2010, lorsque le marché du logement locatif était également tendu. Alors que les tensions sur le marché du logement sont habituelles dans les grands centres urbains, les régions touristiques de montagne sont également de plus en plus touchées. Le taux de logements vacants y a par exemple diminué de moitié entre 2020 et 2023, atteignant parfois même une valeur inférieure à 0,5 %.

Les thèmes de la hausse des loyers et de la pénurie de logements étant étroitement liés et s'influençant mutuellement, ils sont traités conjointement dans ce rapport. Celui-ci expose quelques principes s'appliquant au marché du logement (chapitre 2), puis présente l'évolution de ce marché sur ces 20 dernières années (chapitre 3) avant d'analyser les raisons ayant conduit à cette situation en termes d'approvisionnement et de coût des logements (chapitre 4). Le rapport termine par la présentation des mesures du plan d'action sur la pénurie de logements (chapitre 5).

Alors qu'en 2020, la situation sur le marché du logement était encore relativement détendue, la demande de logements a depuis augmenté plus rapidement que l'offre. En raison de la croissance du nombre de ménages, de la diminution de la taille de ceux-ci et d'une consommation accrue de surface habitable par habitant, la demande de logements est forte et croissante. En revanche, l'offre n'évolue pas de manière aussi dynamique, car la construction de logements dépend de la disponibilité des terrains à bâtir, du cadre réglementaire et de la situation économique générale, dont fait partie l'environnement des taux d'intérêt. D'autres facteurs viennent compliquer la situation, comme l'utilisation parfois sous optimale du parc de logements actuel, qui se traduit par des logements sous-occupés, ou la transformation de résidences principales régies par l'ancien droit en résidences secondaires dans les communes touristiques.

Cette tension sur le marché du logement se traduit par une augmentation des coûts et des loyers proposés ainsi que par une difficulté dans la recherche de logement et les déménagements. Cette situation peut entraîner des effets néfastes sur le plan social, écologique et économique.

Face à une situation qui pourrait devenir préoccupante, le Conseil fédéral s'engage depuis 2022 dans la recherche de mesures et de solutions associant les acteurs compétents. Cela nécessite un dialogue et un engagement commun de toutes les parties prenantes : Confédération, cantons, villes et communes, secteurs de la construction et de l'immobilier ainsi que la société civile. Le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a organisé deux tables rondes sur le thème de la pénurie de logements et a élaboré un plan d'action avec les partenaires participants. Les 35 mesures qui y sont recommandées doivent contribuer à créer à long terme des logements de qualité, à prix abordables et adaptés aux besoins. Ces mesures sont groupées dans les trois thèmes suivants :

- A. Faciliter un développement vers l'intérieur de qualité et le mettre en œuvre ;
- B. Renforcer et accélérer les procédures ;
- C. Garantir suffisamment de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins.

Les mesures proposées dans ce plan d'action visent des changements à moyen et long terme. Comme les processus de planification et de construction prennent du temps, il faudra un certain temps avant qu'une amélioration de la situation ne se fasse sentir. Toutefois, depuis l'été 2024, des signes de reprise se dessinent au niveau des demandes de permis de construire et des autorisations de construire.

1 Introduction

1.1 Mandat

Le député au Conseil des États Damian Müller a déposé le 29 novembre 2022 les postulats 22.4289 « Flambée des loyers. Analyse des facteurs ayant influencé l'évolution des loyers en Suisse depuis 2002 » et 22.4290 « Pénurie de logements en Suisse. Taux de logements inoccupés et pistes pour améliorer la situation ». Le Conseil fédéral a proposé l'adoption de ces deux postulats, lesquels ont été adoptés par le Conseil des États le 6 mars 2023.

Le postulat 22.4289 charge le Conseil fédéral de présenter les facteurs ayant influencé l'évolution des loyers en Suisse depuis 2002. L'analyse doit être portée au niveau suisse, celui des agglomérations et des différents types de communes. Le postulat 22.4290 prie le Conseil fédéral d'analyser les raisons du faible taux de logements vacants en Suisse et d'évaluer les mesures qui permettraient de détendre la situation.

Texte du postulat 22.4289 du 29 novembre 2022 :

Dans un contexte de hausse générale des taux d'intérêt, le taux hypothécaire de référence pourrait être relevé de 0,25 point de pourcentage au premier trimestre 2023 et passer ainsi à 1,5 %. Conséquence, les loyers fondés sur le taux de référence actuel pourraient augmenter de quelque 3 %. Les experts tablent sur une hausse des loyers actuels pouvant aller jusqu'à 10 % d'ici à 2024.

Le Conseil fédéral est chargé de présenter dans un rapport les facteurs ayant influencé l'évolution des loyers en Suisse depuis 2002. Son analyse portera sur tous les niveaux (données agrégées pour la Suisse, les villes, les agglomérations et les communes), mais aussi plus spécifiquement sur les villes de Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Winterthour et Zurich.

Les loyers ont fortement augmenté en Suisse ces vingt dernières années. Le Conseil fédéral est chargé d'analyser les raisons de cette hausse, en examinant en particulier l'impact des facteurs suivants :

- l'instauration de la libre circulation des personnes en 2002 et l'augmentation de la population qui en a découlé ;*
- l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur l'aménagement du territoire le 1^{er} janvier 2014 et la raréfaction des terrains constructibles qu'elle a entraînée ;*
- l'évolution de l'offre et de la demande, en particulier le faible taux de logements vacants.*

Étant donné que le montant des loyers a suivi des trajectoires très différentes suivant les régions, l'analyse portera sur différents niveaux d'aggrégation, ainsi que sur certaines villes.

Texte du postulat 22.4290 du 29 novembre 2022 :

La demande dépasse l'offre, en particulier dans les villes et les agglomérations. Le taux de logements inoccupés a chuté de 1,54 % à 1,31 % depuis le début de l'année 2022. Selon une étude de Raiffeisen Suisse publiée en novembre 2022, notre pays se dirige inéluctablement vers une pénurie de logements.

C'est pourquoi je prie le Conseil fédéral d'élaborer un rapport présentant notamment les points suivants :

- a. les raisons du faible taux de logements vacants ;*
- b. identifier et détailler les mesures qui permettraient d'augmenter le taux de logements vacants, à moyen et à long terme.*

Comme l'indique l'OFS dans son communiqué du 12 septembre 2022 concernant la situation au 1^{er} juin 2022, voilà 20 ans que le taux de logements vacants n'avait plus baissé de manière aussi marquée en l'espace d'un an. Les raisons de cette pénurie n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée

à ce jour. On peut s'attendre à ce que la situation s'aggrave encore. Martin Tschirren, directeur de l'Office fédéral du logement, a affirmé lors d'une interview le 5 novembre 2022 qu'il manquerait entre 5000 et 10 000 logements par année dans les années à venir. En conséquence, il faut que le Conseil fédéral analyse les raisons qui ont conduit à cette pénurie. Il s'agit en particulier d'analyser les facteurs suivants afin de déterminer s'ils ont contribué à la pénurie de logements :

- mise en œuvre de la révision du 1^{er} janvier 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire et raréfaction des terrains constructibles qui en découle*
- durée des procédures d'autorisation*
- dispositions en vigueur concernant l'indice d'utilisation du sol (notamment la hauteur des bâtiments)*
- blocage de projets de construction de logements en raison d'oppositions ou de référendums*
- croissance naturelle de la population et immigration.*

Se fondant sur les résultats obtenus, le Conseil fédéral identifiera et détaillera les mesures ciblées qui conduiront à juguler la pénurie de logements vacants en Suisse. Les mesures présentées tiendront compte du scénario de référence établi par l'OFS concernant la croissance continue de la population.

1.2 Structure

L'évolution des loyers et la pénurie de logements étant étroitement liées, ce rapport répond aux deux postulats 22.4289 et 22.4290 en se concentrant principalement sur le marché du logement locatif. Dans ce rapport, la « demande » se réfère uniquement à la demande de la population pour un logement et ne concerne pas la demande d'investisseurs à la recherche d'immeubles de rendement en tant que catégorie de placement de l'économie financière.

En premier lieu, le rapport présente certains principes de base du fonctionnement du marché du logement et de la fixation des loyers (chapitre 2). Il décrit ensuite l'évolution du taux de logements vacants et des loyers au cours des vingt dernières années (chapitre 3). Les raisons ayant conduit à la situation actuelle de taux de logements vacants faible, les effets sur les loyers et les perspectives à court et moyen terme sont ensuite exposés (chapitre 4). Le rapport se termine par la présentation de mesures visant à garantir un approvisionnement durable en logements et de l'engagement du Conseil fédéral en ce sens (chapitre 5).

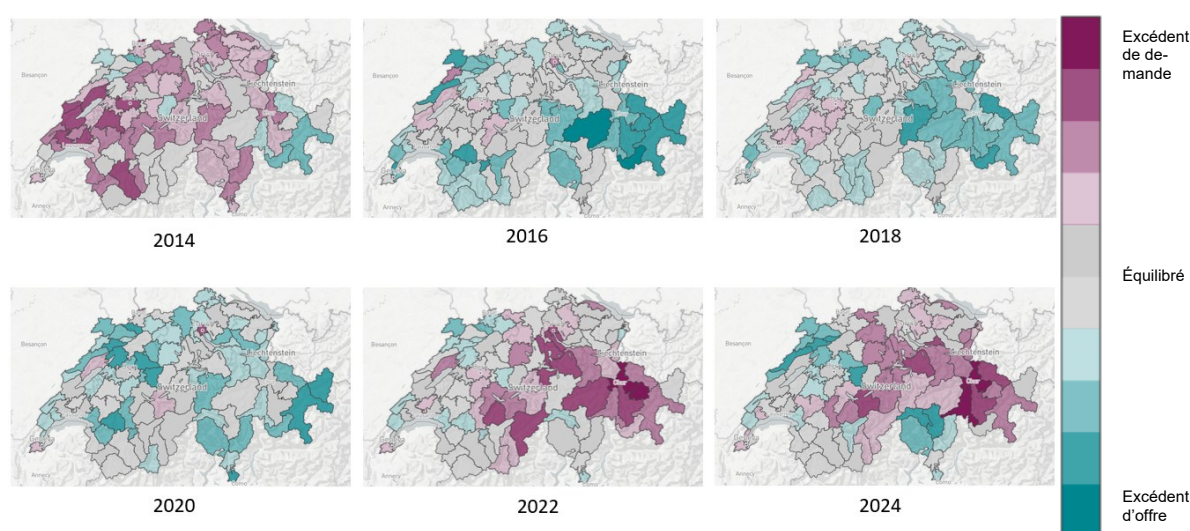
2 Principes de base

L'essentiel en bref

Entre 2020 et 2024, le taux de logements vacants, un indicateur du niveau de tension sur le marché du logement, est passé de 1,72 % à 1,08 %. Ce taux retrouve ainsi les niveaux observés au milieu des années 2010, période également marquée par des tensions. Pour simplifier, depuis 2020, l'offre de logements ne parvient plus à suivre la demande. Par conséquent, la pénurie de logements et les tensions sur le marché du logement augmentent, tout comme les loyers proposés. Cette évolution se répercute sur les loyers proposés. La pénurie de logements et la hausse des loyers ont des effets négatifs sur la société et l'économie. Leur effet sur l'environnement n'est pas approfondi dans le présent rapport : d'une part, les distances de déplacement augmentent lorsque les personnes sont évincées en raison de la hausse des loyers ; d'autre part, la hausse des prix incite à habiter dans des logements compacts qui préservent les ressources.

2.1 Contexte

Figure 1 : Évolution de la pénurie du marché du logement locatif par région (2014-2024)



Remarque : l'indicateur de pénurie est basé sur la durée de mise en annonce des logements. Une valeur violette indique un marché tendu, caractérisé par un excédent de demande dans la région. À l'inverse, une valeur verte reflète un excédent d'offre, tandis qu'une valeur grise signale un équilibre entre l'offre et la demande. Une valeur violet foncé indique des régions où la pénurie ou la tension du marché est particulièrement élevée. Par analogie, une valeur vert foncé indique une situation de marché particulièrement détendue. Entre 2014 et 2023, un déplacement de la tension du marché est observable, passant de l'ouest à l'est. La carte de 2020 montre une situation relativement équilibrée⁸.

Source : OFL / meta-sys

Le marché du logement est soumis à des changements cycliques (voir figure 2), y compris au sein des différentes typologies de communes (voir figure 4). Dès 2009, le taux de logements vacants⁹ n'a cessé de croître jusqu'à atteindre son pic en 2020. Niveau le plus haut atteint depuis 1998 à l'échelle nationale. Entre 2020 et 2024, la situation sur le marché du logement a considérablement évolué avec un taux de

⁸ OFL (site internet). « Monitoring marché du logement ».

⁹ Un logement vacant est un logement mis sur le marché, destiné à la location ou à la vente. Pour plus de détails, voir le point 3.1 et l'OFS (site internet). « Logements vacants ».

logements vacants, indicateur du niveau de tension¹⁰, qui est passé de 1,72 % à 1,08 %. Bien que ce taux ne soit pas particulièrement bas en comparaison historique, trois évolutions récentes sur le marché du logement sont néanmoins remarquables. Premièrement, la situation évolue rapidement. Entre 2020 et 2024, le taux de logement vacants a diminué de 37 %. Deuxièmement, sur la même période, un recul des projets de construction est perceptible. Le nombre de permis de construire délivrés par année a baissé d'un peu plus de 30 % entre 2016 et 2023. Le nombre actuel de logements neufs autorisés en 2023 correspond à peu près à celui de 2002. L'augmentation d'environ 20 % depuis l'année précédente des demandes de permis de construire observée en 2024 peut apporter un certain soulagement à moyen terme, mais ne suffira probablement pas à satisfaire la demande. Troisièmement, le taux de logements vacant est en baisse dans la plupart des régions de Suisse, mais la tension du marché n'est pas la même partout. Dans les grands centres, la situation oscille depuis longtemps entre tendue et très tendue. Plus récemment, les communes touristiques ont été touchées de la même manière que les grands centres, bien que les raisons diffèrent. Dans les communes touristiques, le taux de logements vacants a diminué de moitié entre 2020 et 2023. Dans bon nombre d'entre elles, ce taux est inférieur à 0,5 %. La figure 1 illustre l'évolution des tensions sur le marché du logement locatif dans toutes les régions de Suisse entre 2014 et 2024.

La tension croissante résulte d'une évolution différenciée de l'offre et la demande de logements. Après plusieurs années de boom, l'évolution dynamique constante de la demande s'accompagne d'un ralentissement de l'activité de construction. Il en résulte un marché du logement tendu, non seulement en termes d'offre, mais également en termes de prix et de loyers. Le chapitre 4 présente les multiples raisons de ces évolutions, ainsi que leurs effets sur les loyers et les perspectives à court et moyen terme.

Le logement est un besoin fondamental puisque tout le monde doit pouvoir se loger. Cependant, il s'agit également d'un thème interdisciplinaire, car les effets des évolutions décrites ci-dessus entraînent de multiples répercussions. Tout d'abord, les loyers existants sont plus strictement réglementés par le droit du bail et réagissent plus faiblement aux fluctuations du marché du logement, tandis que les loyers proposés y sont plus sensibles (voir point 2.3), ce qui creuse l'écart entre les loyers des nouveaux et des anciens baux (voir point 3.2). Cette évolution peut rendre l'accès au logement plus difficile pour les ménages à revenus modestes (voir chapitre 4) ou contribuer à la gentrification en repoussant les ménages à faibles revenus vers la périphérie. Si de tels ménages sont contraints de quitter les centres urbains, ils doivent accepter des trajets plus longs pour aller travailler¹¹. Cela peut détériorer la qualité de vie des personnes concernées et avoir un impact sur l'environnement et les infrastructures de transport. Enfin, le développement économique est également concerné. Les régions touristiques, par exemple, ont du mal à recruter du personnel en raison du manque de logements abordables.

En Suisse, l'approvisionnement en logements est avant tout considéré comme une tâche du secteur de la construction et de l'immobilier, les décisions d'investissement obéissant à des critères d'économie financière. Cependant, d'importantes conditions-cadres relatives à l'activité de construction sont d'une part, fixées par l'État, par exemple dans les domaines de l'aménagement du territoire, des règles de constructions, de la protection de l'environnement et des baux, et, d'autre part, influencées par le contexte économique.

¹⁰ La pertinence ou la qualité de cet indicateur est parfois remise en question : les communes utilisent de manière différente la marge de manœuvre que leur laisse la méthode d'enquête. Néanmoins, l'évolution du taux de vacance permet de tirer des conclusions sur l'évolution des tensions sur le marché du logement.

¹¹ Kaufmann, D., Lutz, E., Kauer, F., Wehr, M., Wicki, M. (2023). « Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz ». Report ETH Zurich.

2.2 Marché du logement

Le marché est considéré comme étant en équilibre lorsque l'offre couvre la demande et que les loyers sont stables. Au niveau national, le taux de logements vacants correspondant se situe autour de 1,5 %¹², ce qui permet à la population d'adapter son logement à ses besoins. Ce taux de logements vacants « optimal » varie cependant entre les régions et leurs tailles de marché. Dans celles fortement urbanisées, un faible taux de vacance suffit à garantir le bon fonctionnement du marché, tandis que le contraire s'applique dans les régions plus rurales.

Un déséquilibre entre l'évolution de l'offre et de la demande de logements fait fluctuer le taux de logements vacants et impacte les loyers proposés. Si l'écart entre l'évolution de l'offre et celle de la demande se creuse, cela est dû :

- **à une offre excédentaire** : le taux de logements vacants augmente et les loyers proposés augmentent plus faiblement, voire diminuent ; soit
- **à une demande excédentaire** : le taux de logements vacants diminue et les loyers proposés augmentent.

De manière générale, si le taux de logements vacants se situe entre 1,5 % et 1 %, on parle communément d'une situation de pénurie de logements. Un taux en dessous de 1 % au niveau national décrit une situation très tendue, où il est très difficile et de plus en plus coûteux pour de nombreux demandeurs de trouver un logement en adéquation avec leurs besoins. Le terme « crise du logement » ne se réfère, quant à lui, pas seulement à la situation sur le marché du logement en tant que telle, mais aux conséquences, que ce soit sous l'angle social, écologique ou économique¹³.

2.3 Fixation des loyers et droit du bail

Les dispositions contraignantes concernant la protection contre les abus visent à protéger les locataires contre les congés, mais aussi contre les loyers abusifs. Parmi ces dispositions, l'art. 269d, al. 2, du code des obligations (CO) précise que les majorations de loyer sont nulles lorsqu'elles ne sont pas notifiées au moyen de la formule officielle, que les motifs ne sont pas indiqués ou qu'elles sont assorties d'une résiliation ou d'une menace de résiliation. Par ailleurs, en vertu de l'art. 270 CO, le locataire peut, à certaines conditions, contester le montant du loyer initial et en demander la diminution devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception de la chose, et les cantons peuvent rendre obligatoire, en cas de pénurie de logements, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d CO pour la conclusion de tout nouveau bail. Cette dernière disposition est en vigueur dans les cantons de Zurich, de Zoug, de Lucerne, de Bâle-Ville, de Fribourg et de Genève ainsi qu'en partie dans les cantons de Neuchâtel et de Vaud.

En revanche, la loi ne prévoit pas de protection garantissant au bailleur un loyer couvrant le coût de revient, y compris avec un rendement approprié, en cas de déséquilibre du marché qui serait défavorable au bailleur. Le correctif en faveur des locataires inscrit dans le droit du bail ne s'applique toutefois que dans certaines conditions.

¹² Le taux de 1,5% est utilisée dans certains cantons comme indicateur pour l'introduction de l'obligation de remplir des formulaires. Wüest Partner estime le taux de vacance d'équilibre à environ 1,27%. Dubois, C., Weinert, R. (2023). « Quel doit être le taux de vacance pour que les loyers soient stables ? ». Wüest Partner SA.

¹³ Ces définitions sont issues du glossaire défini dans le cadre du plan d'action sur la pénurie de logements : DEFR (2024), « Plan d'action sur la pénurie de logements », Berne.

Il existe deux cas de figure :

Situation 1 : logement proposé à la location

Le loyer est fixé d'un commun accord entre le bailleur et le locataire dans un contrat de droit privé. Comme dans d'autres secteurs de l'économie privée, le prix est principalement déterminé par le rapport entre l'offre et la demande. Les caractéristiques de l'objet loué telles que, par exemple, l'étage, le nombre et la taille des pièces ou le standard d'aménagement jouent un rôle considérable. L'emplacement a également une forte influence sur le prix, et la qualité énergétique du bâtiment joue elle aussi un rôle toujours plus important. Enfin, l'attractivité peut dépendre de critères subjectifs qui n'ont rien à voir avec la qualité de l'objet loué ou avec le site en tant que tel. Différents indices des loyers proposés¹⁴ mesurent l'évolution des loyers de ces logements mis sur le marché.

Situation 2 : logement en cours de location

Il s'agit des loyers existants dont l'adaptation est généralement limitée aux changements de coûts, par exemple la modification du taux hypothécaire de référence¹⁵. L'évolution du marché du logement n'a pas d'influence directe sur le loyer. Ces loyers sont soumis au droit du bail. L'indice des loyers¹⁶, développé par l'OFS, permet de mesurer leur évolution. Toutefois, cet indice inclut aussi bien les baux récents que plus anciens.

2.3.1 Fixation du loyer des locaux d'habitation

Base constitutionnelle

L'art. 109 (bail à loyer) de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁷ dispose que la Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs, ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail pour une durée déterminée. Cette délégation de compétence n'est pas formulée comme une simple autorisation à agir mais comme un mandat contraignant donné à la Confédération¹⁸.

Le législateur a concrétisé ce mandat constitutionnel dans la loi fédérale complétant le code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations, CO)¹⁹. Le titre huitième CO présente²⁰, dans les art. 253 ss CO, les dispositions concernant le bail à loyer. Le chapitre II des dispositions régissant le droit du bail (art. 269 ss CO) contient les règles visant à protéger les locataires contre les loyers abusifs ou d'autres prétentions abusives du bailleur en matière de baux d'habitations et de locaux commerciaux.

Le droit du bail actuel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1990 et se base sur le principe des loyers fixés sur la base des coûts. En même temps, il comporte des éléments liés au marché comme le critère des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Or il existe des antagonismes entre le principe des loyers fixés sur la base des coûts effectifs et celui des loyers libres²¹.

¹⁴ Les indices des loyers proposés renseignent sur les loyers des logements à louer. Ils sont publiés par différents prestataires privés (Homegate, Wüest Partner, etc.). Ils occupent d'ailleurs une place importante dans le discours médiatique.

¹⁵ Fondé sur le taux hypothécaire moyen des banques, le taux d'intérêt de référence est établi en vue de l'adaptation des loyers sur la base des modifications du taux hypothécaire.

Adaptable depuis 2008, le taux d'intérêt de référence concerne :

- la vérification du loyer d'habitations et de locaux commerciaux sur la base du rendement (art. 269 CO) ;
- le calcul de la répercussion des investissements entraînant une plus-value et des améliorations énergétiques (art. 269a, let. b, CO et art. 14, al. 4, OBLF) ;
- le calcul des rendements bruts permettant de couvrir les frais, dans le cas de constructions récentes (art. 269a, let. c, CO).

¹⁶ Développé par l'OFS, l'indice des loyers mesure l'évolution des loyers des baux en cours.

¹⁷ RS 101.

¹⁸ Cipriano Alvarez, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Note 6 zu Artikel 109.

¹⁹ RS 220.

²⁰ AS 1990.802.

²¹ Rohrbach, H. (2018). « L'évolution du droit du bail en Suisse de 1911 à nos jours ». OFL, Berne.

Réglementation légale

L'art. 269 CO pose pour principe que les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou qu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré. L'art. 269a CO énumère les exceptions, alors que les art. 269b (loyers indexés) et 269c (loyers échelonnés) règlent deux cas particuliers de la fixation des loyers.

Toutefois, le loyer est adapté dans la plupart des cas en fonction de l'évolution des coûts, et ce sont alors les dispositions des let. b et e de l'art. 269a CO qui s'appliquent : ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui, notamment, sont justifiés par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires du bailleur (let. b), et ceux qui ne compensent que le renchérissement pour le capital exposé aux risques (let. e).

Critères d'adaptation des loyers

Logements sur le marché – loyers proposés – critères absolus

« Absolu » signifie que le loyer peut être fixé indépendamment de la manière dont il l'a été auparavant. Les critères absolus sont le rendement (rendement net²² conformément à l'art. 269 CO ou rendement brut selon l'art. 269a, let. c, CO) et les loyers usuels dans la localité ou dans le quartier (art. 269a, let. a, CO)²³. Lorsqu'il est fondé uniquement sur les critères d'adaptation absolus, le loyer est établi sans tenir compte du loyer précédent.

Les critères d'adaptation absolus peuvent être invoqués en particulier dans le cadre de l'examen du loyer initial, mais aussi pour contester une notification de hausse de loyer ou une demande de baisse de loyer, ou encore dans des cas exceptionnels de hausse de loyer en raison d'une situation nouvelle.

Logements en cours de location – loyers existants – critères relatifs

Les critères d'adaptation relatifs se fondent sur le dernier loyer fixé et prennent en considération la manière dont les facteurs déterminants ont évolué depuis lors. Les critères relatifs les plus importants sont, conformément à l'art. 269a, let. b, CO, les investissements créant une plus-value, l'adaptation à l'évolution des coûts (taux hypothécaire, frais d'entretien et d'exploitation, taxes et émoluments) ainsi que la compensation du renchérissement pour le capital propre investi (art. 269a, let. e, CO)²⁴. Ces critères concernent les logements qui sont en cours de location, et, par conséquent, les loyers existants.

Instruments à disposition des locataires

D'une manière générale, les locataires disposent de trois instruments pour faire valoir les règles du droit du bail contre les loyers abusifs : la contestation du loyer initial, la possibilité de faire valoir des demandes de baisse de loyer pour un bail en cours ainsi que, dans le cas d'une hausse de loyer, la contestation de cette dernière y compris en faisant valoir un rendement abusif ou les loyers usuels dans la localité ou dans le quartier.

2.3.2 Influence du droit du bail sur l'évolution des loyers

Pas de contrôle étatique des loyers

La réglementation en vigueur contre les loyers abusifs prend la forme de dispositions contraignantes, qui relèvent du droit privé. Pour qu'elles soient appliquées, le locataire doit donc prendre l'initiative

²² En 2020, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt stipulant que, lorsque le taux de référence est égal ou inférieur à 2 pour cent, le rendement net peut être supérieur de 2 pour cent au maximum à ce taux de référence. Arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 2020, BG 4A_554/2019.

²³ Zürcher Zivil und Strafgerichte (Site internet). «Missbrauchskriterien».

²⁴ *Ibid.*

d'engager une procédure de droit civil. Il n'existe plus de contrôle des loyers exercé par l'État, contrairement à ce qui a été plusieurs fois le cas au cours du siècle passé, comme entre 1946 et 1970²⁵. Récemment, plusieurs interventions parlementaires ont visé à réintroduire un contrôle des loyers par les autorités. Elles ont cependant été à chaque fois rejetées par le Parlement, à l'instar de la motion 23.3300 du 16 mars 2023 du groupe socialiste « Permettre un contrôle des loyers ponctuel, périodique et différencié selon les régions »²⁶.

Champ d'application limité des règles contre les abus

Tel qu'il est conçu, le droit du bail ne permet pas de faire valoir en toute circonstance les règles contre les abus. Ainsi, il n'est possible de contester le loyer initial qu'à certaines conditions²⁷ ; par ailleurs, faire valoir ultérieurement un rendement excessif ou un dépassement des loyers usuels dans la localité ou le quartier ne peut se faire indépendamment d'une adaptation du loyer.

Utilité pour le locataire des règles de fixation des loyers

Malgré tout, les règles de fixation des loyers ont un impact favorable pour les locataires, en particulier lorsque cela concerne des loyers en cours. Dès lors que les critères relatifs sont prépondérants dans ce cas de figure et que, partant, les adaptations de loyer se limitent généralement aux variations des coûts, leur montant n'est pas directement fonction de l'évolution du marché. Il n'en va pas de même pour les loyers proposés, sur lesquels l'impact d'un taux de vacance bas ou d'une augmentation des prix des terrains, et donc du coût de revient, par exemple, peut se ressentir. De tels facteurs entraînent des hausses de loyer conséquentes, qui ne peuvent être que rarement corrigées faute de moyens suffisants pour contester le loyer initial.

²⁵ Rohrbach, H. (2018). « L'évolution du droit du bail en Suisse de 1911 à nos jours ». OFL, Berne.

²⁶ 23.3300 Motion Groupe socialiste. « Permettre un contrôle des loyers ponctuel, périodique et différencié selon les régions ».

²⁷ L'initiative parlementaire Egloff (16.451 « Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité ») adoptée par le Parlement a pour objectif de réduire encore le champ d'application de cet instrument.

3 Évolution du taux de logements vacants et des loyers depuis 2002

L'essentiel en bref

Le taux de logements vacants en Suisse a connu des variations notables entre 2002 et 2024, oscillant entre 0,9 % et 1,72 %. En 2024, ce taux s'établit à 1,08 %. Dans une perspective historique, cette valeur n'est pas particulièrement basse. La tendance à la baisse se poursuit toutefois et la situation est tendue dans les zones urbaines et surtout dans les communes touristiques.

Concernant les loyers, entre 2009 et fin 2024, l'indice des loyers de l'Office fédéral de la statistique (OFS) a augmenté de 17,7 %, alors que le renchérissement n'a progressé que de 6,2 %²⁸. Il est crucial de distinguer les loyers proposés et les loyers anciens. L'indice de ces derniers ayant augmenté seulement de 1,09 % entre 2009 et 2023, tandis que sur cette même période, les loyers proposés ont augmenté de 23,7%²⁹. Les loyers proposés ont enregistré la plus forte hausse dans la région lémanique. L'évolution divergente des loyers proposés et des loyers anciens, s'explique par la situation tendue sur le marché du logement locatif et par les particularités réglementaires expliquées dans le chapitre précédent.

3.1 Taux de logements vacants

3.1.1 Suisse

Comme présenté dans le chapitre précédent, le taux de logements vacants renseigne sur le nombre des logements disponibles sur le marché en location ou à la vente. Les résidences secondaires et les logements de vacances peuvent également être comptabilisés dans ces statistiques, pour autant qu'ils soient habitables toute l'année et destinés à une location de minimum trois mois ou à la vente³⁰.

Ces vingt dernières années, le taux de logements vacants a fortement fluctué (voir figure 2). En 2002, celui-ci était de 1 %. Il a atteint son niveau le plus bas, avec un taux de 0,9 %, plusieurs fois entre 2003 et 2013, avant d'augmenter jusqu'à 1,72 % en 2020. Depuis, le taux ne cesse de diminuer, jusqu'à atteindre 1,08 % en 2024. Comme mentionné au point 2.1, ce chiffre n'est pas particulièrement bas dans une perspective historique. Il convient toutefois de tenir compte des aspects suivants :

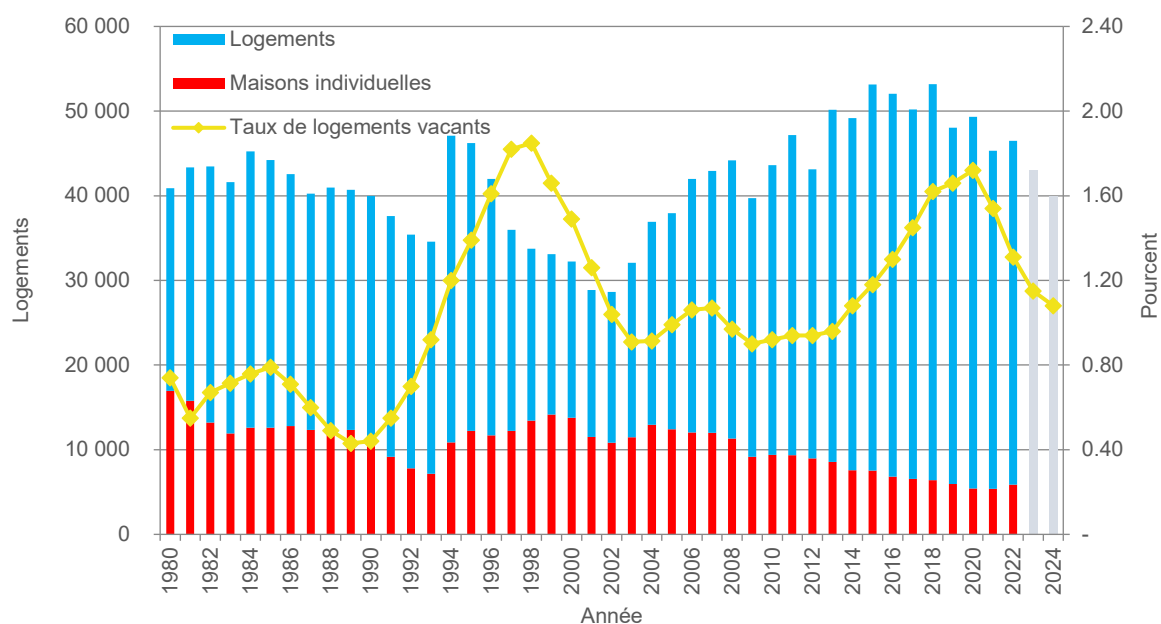
- La situation a rapidement évolué. Le taux de logements vacants est passé de 1,72 % à 1,08 % en seulement quatre ans (de 2020 à 2024). Entre 2023 et 2024, la baisse s'est légèrement ralentie. Le taux de logements vacants devrait continuer à baisser.
- L'écart entre l'offre et la demande persiste pour l'instant. Jusqu'à présent, l'activité de construction n'a pas réagi à la forte demande de logements ou n'a réagi qu'avec beaucoup de retard. La légère augmentation des demandes de permis de construire, visible depuis 2023, n'aura d'effet sur l'activité de construction qu'à moyen terme.
- La tension sur le marché du logement se propage également en dehors des centres, en particulier dans les communes touristiques.

²⁸ OFS (site internet). « IPC, indice total sur toutes les bases d'indice [TABLEAUX D'INDEXATION] ».

²⁹ Lennartz, B., Lareida, J. (2024). « Analyse de l'évolution des loyers anciens dans le contexte des indices de loyers établis ». OFL, Berne.

³⁰ OFS (site internet). « Logements vacants ».

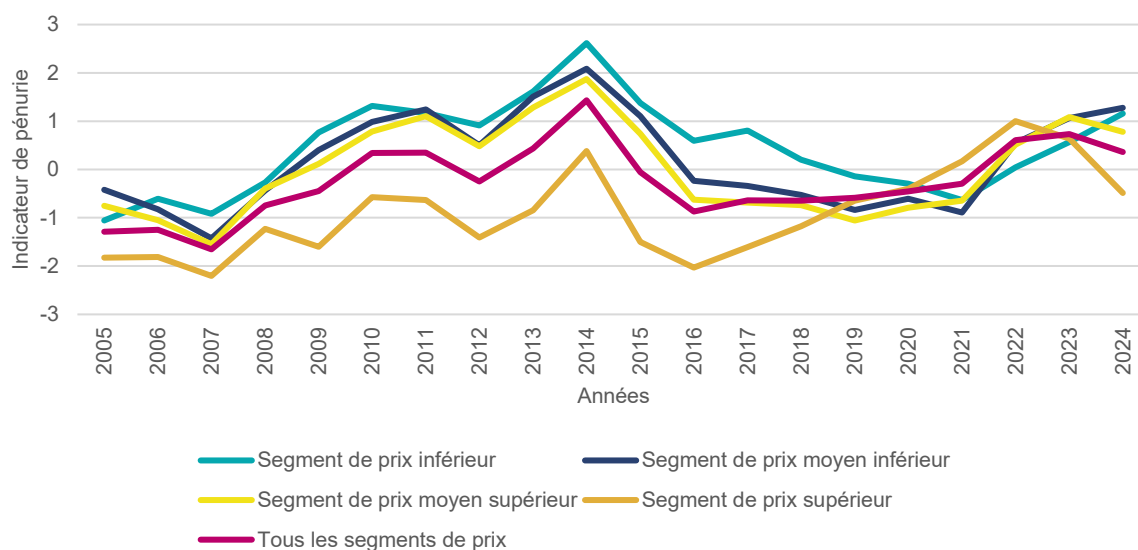
Figure 2 : Évolution du taux de logements vacants et nombre d'appartements et de maisons individuelles nouvellement construits (1980-2024)



Remarque : le nombre de logements et de maisons individuelles se lit sur l'échelle de gauche. Le taux de logements vacants sur l'échelle de droite.

Source : OFS / OFL

Figure 3 : Situation du marché dans les différents segments de prix (location et propriété)



Remarque : pour déterminer ces segments, les ménages sont d'abord répartis en quatre catégories de revenus : faibles revenus, classe moyenne inférieure, classe moyenne supérieure et revenus élevés. En fonction de la répartition des loyers payés par les ménages dans les différents groupes de revenus, on détermine quel loyer appartient à quel segment de prix pour quelle taille de logement³¹.

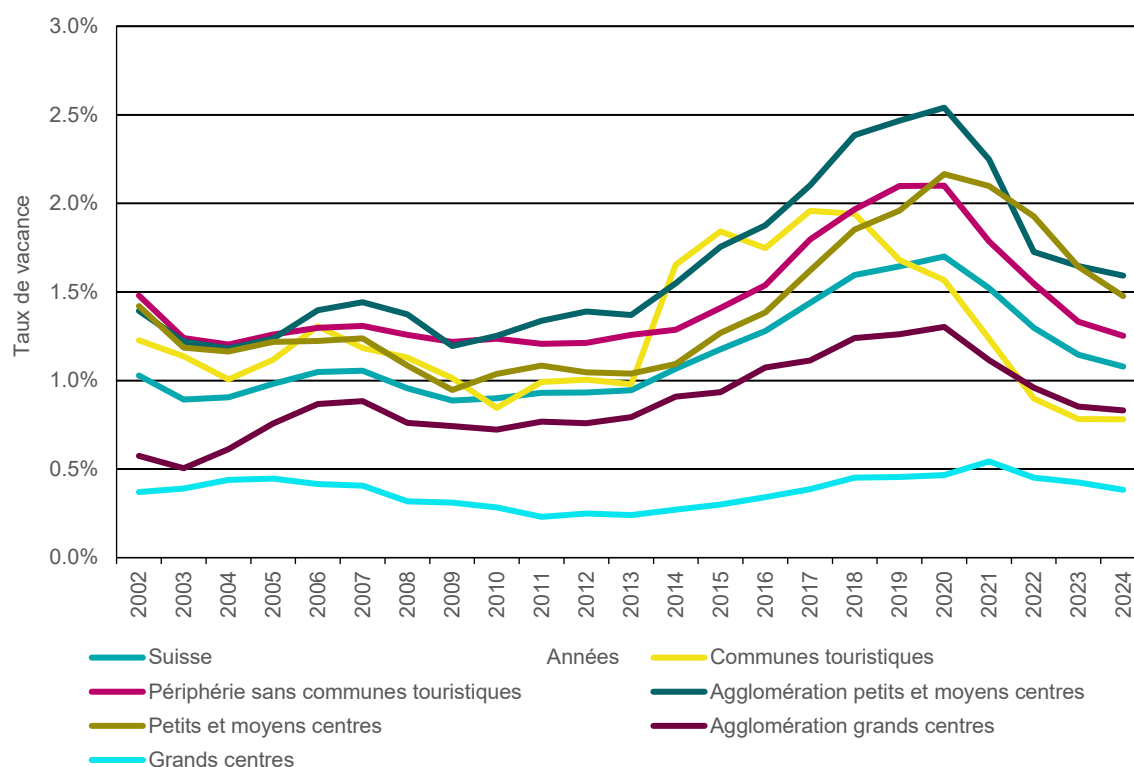
Source : OFL / meta-sys

³¹ OFL (site internet). « Monitoring marché du logement ».

3.1.2 Agglomérations et communes

La tension sur le marché du logement varie considérablement d'une région à l'autre. Les tensions les plus fortes sont toujours observées dans les grands centres urbains. Récemment, la tension a également augmenté dans les communes touristiques de montagne. Pour les autres types de communes, les valeurs actuelles se rapprochent de celles observées au milieu des années 2010, une période également marquée par des tensions. Comme mentionné au point 2.1, dans les communes touristiques, le taux de logements vacants a diminué de moitié entre 2020 et 2023³². En 2024, à l'exception des grands centres, ces communes affichent le taux de logements vacants le plus bas (0,78 %). Entre 2023 et 2024, l'évolution du taux de logements vacants s'est quelque peu stabilisée. Durant cette période, le taux de logements vacants a en revanche surtout diminué dans les centres des petites et moyennes villes (-0,16 %) ainsi que dans la périphérie sans les communes touristiques (-0,08 %) (voir figure 4).

Figure 4 : Taux de logements vacants pour la Suisse et selon le type de commune (2002-2024)



Source : Wüest Partner SA

3.2 Loyers

3.2.1 Suisse

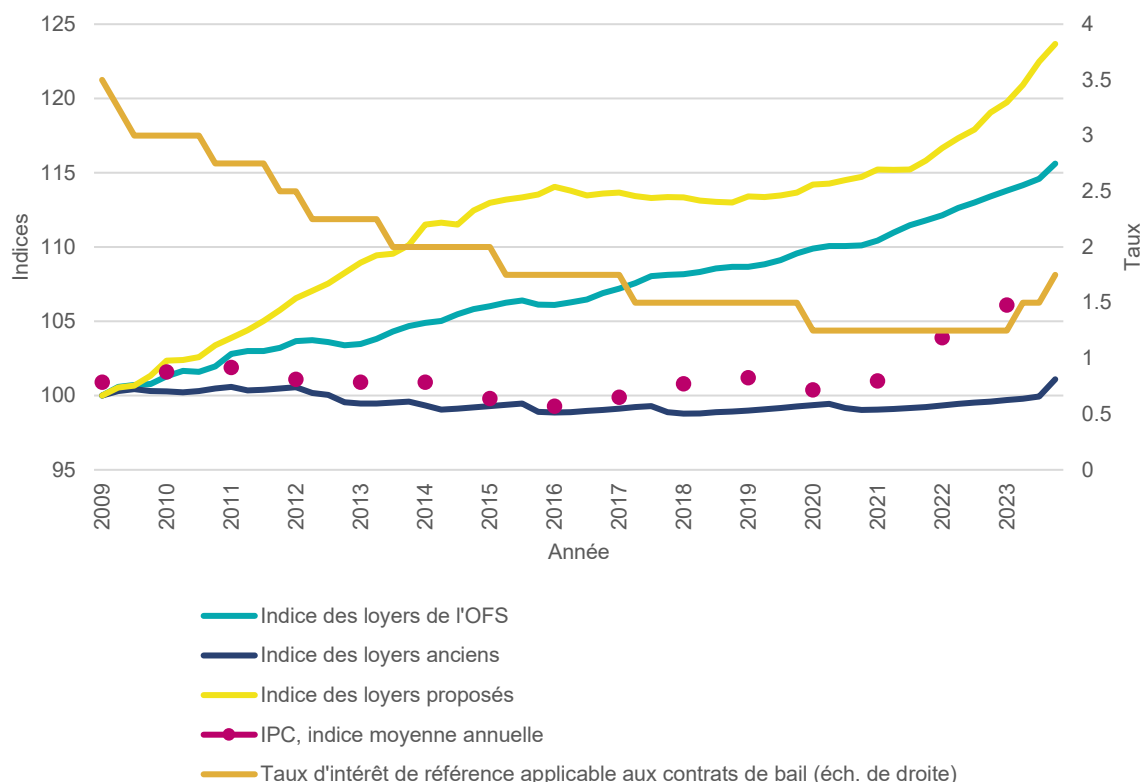
Comme présenté au point 2.3, le fort excédent de la demande se répercute sur les loyers proposés. Ces loyers concernent les logements nouvellement mis sur le marché à la suite d'un changement de locataire ou d'une nouvelle construction, tandis que les loyers existants sont les loyers des baux en cours.

Des indices ont été développés pour mesurer l'évolution de ces différents types de loyers. Développé par l'OFS, l'indice des loyers mesure l'évolution des loyers existants. Différents indices de loyers

³² L'évolution du parc de logements dans les communes touristiques sera entre autres l'objet de la deuxième analyse des effets de la loi fédérale sur les résidences secondaires (LSR) qui sera réalisée par l'ARE et le SECO en 2025.

proposés sont, quant à eux, publiés par différents prestataires privés (Homegate, Wüest Partner, etc.). À ce jour, il n'existe pas d'indice qui mesure l'évolution des loyers des baux de longue durée de manière systématique. Dans le cadre d'une étude commandée par l'OFL, la Banque cantonale de Zurich (ZKB) a calculé un indice correspondant sur la base de la croissance moyenne des loyers nets dans les logements sans changement de locataire sur la période 2006-2023³³. La croissance est corrigée en fonction du changement de qualité dû à la dépréciation en raison de l'âge.

Figure 5 : Comparaison de l'évolution de différents indices des loyers entre (2009 et 2023)



Source : OFS / Homegate / ZKB / OFL

L'évolution des trois indices diffère considérablement (voir figure 5). Alors que l'indice des loyers de l'OFS a progressé de 15,6 % entre 2009 et 2023, l'indice des loyers anciens suit une évolution non dynamique. En effet, un locataire occupant son logement depuis 2006 paie en 2023 en moyenne environ 4,9 % de plus qu'à l'époque. Cette évolution n'est pas forcément due à une augmentation nominale du loyer, mais avant tout à la dépréciation de la qualité du logement avec l'âge.

Réagissant, entre autres, à l'évolution du taux hypothécaire de référence, les loyers anciens ont quelque peu diminué à partir de 2009 en raison de la baisse de ce taux. En juin 2023, le taux hypothécaire de référence a augmenté pour la première fois, puis une deuxième fois en décembre 2023, faisant ainsi, à chaque fois, évoluer à la hausse l'indice de loyers existants.

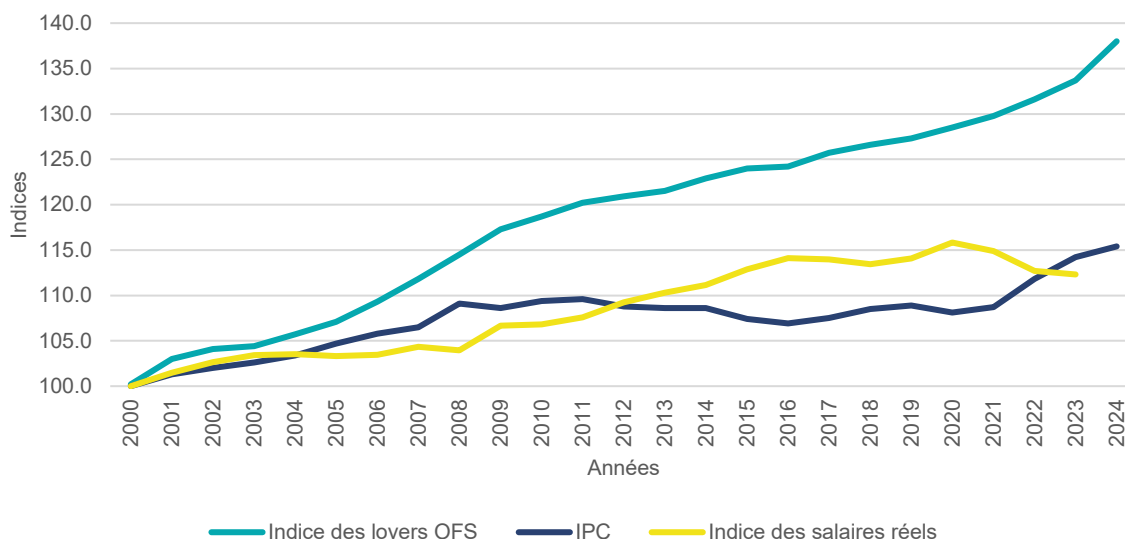
L'indice des loyers proposés est celui ayant connu la hausse la plus forte en montrant une progression de 23,7 % entre le début de 2009 et fin 2023. La tension sur le marché du logement locatif et l'inflation générale expliquent la hausse depuis 2021.

Par ailleurs, si les coûts du logement augmentent plus rapidement que le pouvoir d'achat ou le PIB, cela pose problème, puisque d'autres postes de dépenses dans le budget d'un ménage sont alors évincés.

³³ Lennartz, B., Lareida, J. (2024). « Analyse de l'évolution des loyers anciens dans le contexte des indices de loyers établis ». OFL, Berne.

C'est d'ailleurs ce qui peut être observé dans la figure 6. Depuis 2000, l'indice des loyers de l'OFS a connu une forte croissance, tandis que l'indice des salaires réels a augmenté plus modérément. Surtout, cet écart s'est encore creusé depuis l'année 2020.

Figure 6 : Évolution de l'indice des loyers OFS, indice des salaires réels et IPC (2000 = 100)



Source : OFS

La part de la charge locative dans les différents groupes de revenus n'a guère évolué entre 2006 et 2021. La part des dépenses de logement du cinquième des ménages les plus modestes a toujours été supérieure à 30 % au cours de cette période, atteignant un pic en 2018-2019³⁴. En revanche, la charge locative de la classe de revenus la plus élevée (5^e quintile de la distribution des revenus) a constamment diminué depuis 2006. L'impact de la hausse des prix de l'énergie due à la guerre en Ukraine ne se reflète pas encore dans ces données, mais pourrait se manifester au cours de la prochaine période.

3.2.2 Grandes régions et cantons

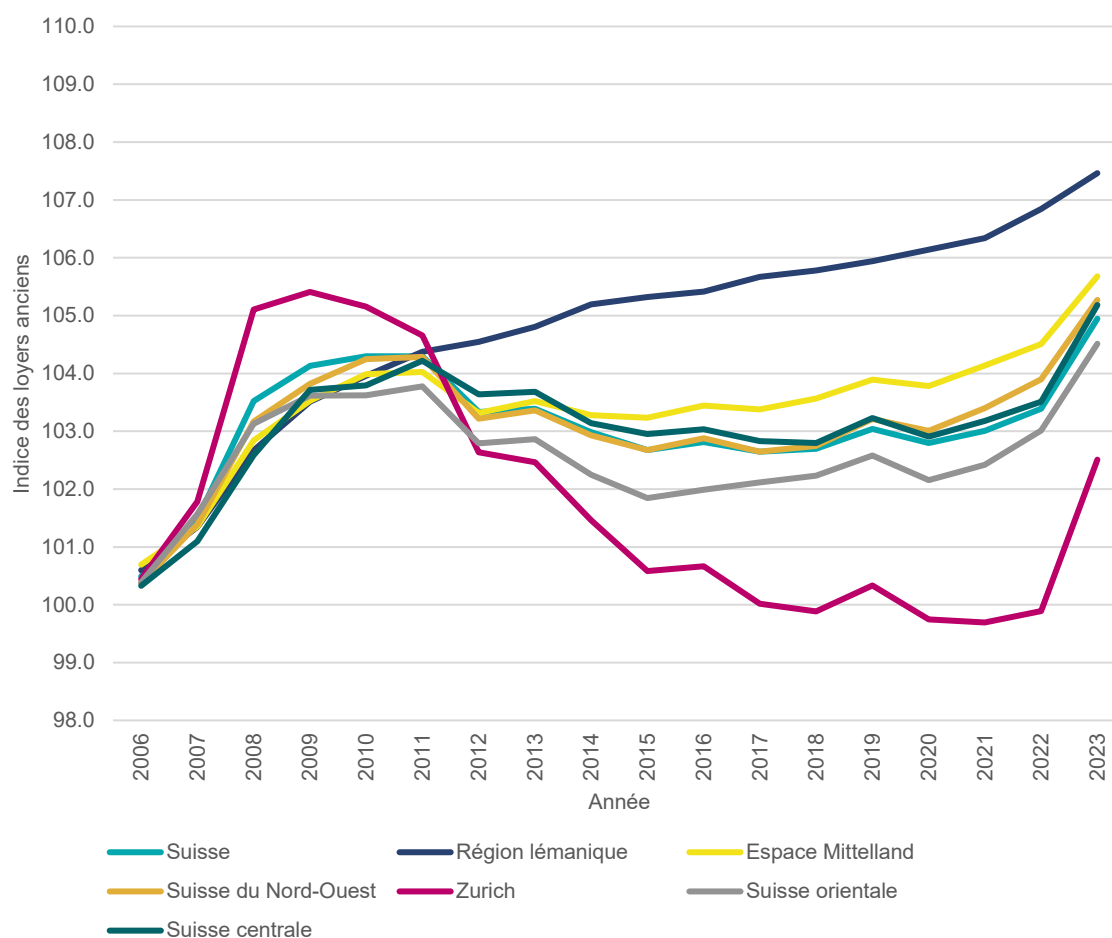
L'évolution des loyers varie également d'une région à l'autre. Les différences sont particulièrement marquées entre la région lémanique et la région zurichoise. Cette dernière connaît d'ailleurs l'écart le plus important entre loyers proposés et loyers anciens. En effet, pendant la période de baisse du taux d'intérêt de référence, de nombreuses demandes de baisse de loyers ont été faites, maintenant ainsi une stabilité des loyers anciens (+2,5 % entre 2006 et 2023)³⁵.

Comme l'illustre la figure 7, la région lémanique se différencie de cette évolution en ayant connu une majoration des loyers anciens de 7,5 % entre 2006 et 2023. Malgré les baisses successives du taux hypothécaire de référence depuis 2009, les baisses de loyers ont été peu nombreuses. Selon la ZKB, cette observation pourrait être expliquée en partie par la structure du marché du logement genevois caractérisé par des rapports de sous-locations rendant les demandes de baisse improbables³⁶.

³⁴ OFS (site internet). « Coûts du logement – Part des coûts du logement (charges comprises) dans les revenus bruts des ménages, par classe de revenus (quintiles) – En pourcent ».

³⁵ Lennartz, B., Lareida, J. (2024). « Analyse de l'évolution des loyers anciens dans le contexte des indices de loyers établis ». OFL, Berne.

³⁶ *Ibid.*

Figure 7 : Évolution de l'indice des loyers anciens par grande région

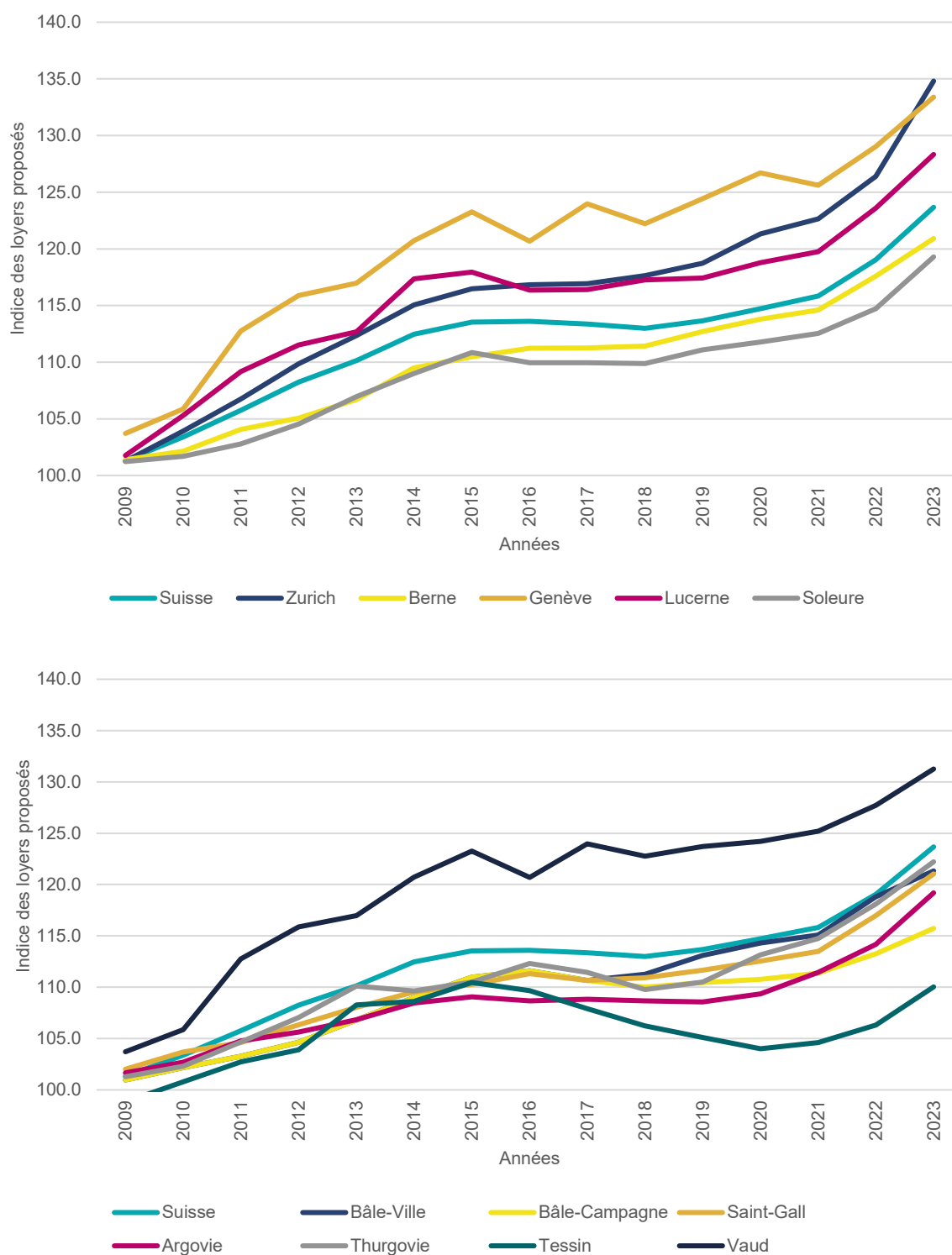
Remarque : la grande région du Tessin est exclue en raison d'un volume de données insuffisant.

Source : OFS / ZKB

La figure 8 montre l'évolution des loyers proposés dans les différents cantons entre 2009 et 2023. Cette évolution est particulièrement marquée en Suisse romande, avec une hausse de 33,4% dans le canton de Genève et de 31,3% dans le canton de Vaud. L'évolution des loyers proposés en 2023 est encore plus forte dans le canton de Zurich que dans ces deux cantons. Le canton du Tessin présente l'évolution des loyers proposés la plus faible.

Dans presque tous les cantons, on constate une hausse jusqu'en 2015, suivie d'un léger apaisement. A partir de 2020, la hausse des loyers proposés s'accélère de nouveau.

Figure 8 : Évolution des loyers proposés par canton



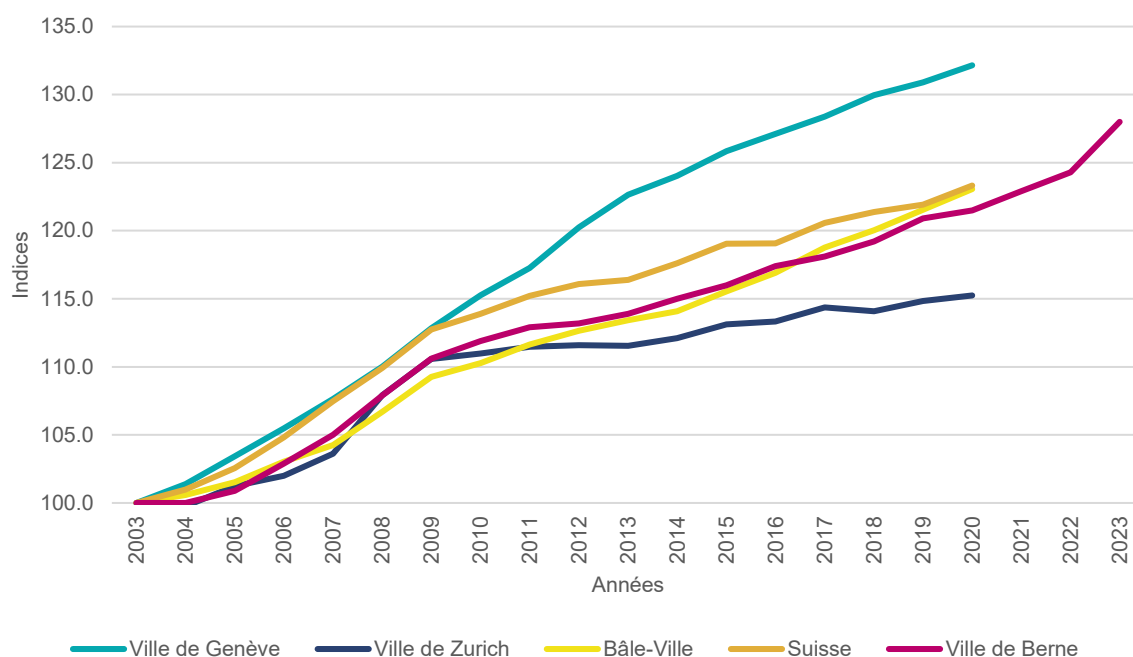
Remarque : les cantons de Genève et de Vaud ont été comptés ensemble jusqu'en 2016.

Source : Homegate / ZKB

3.2.3 Grandes villes

On constate des différences dans l'évolution des loyers au niveau des grandes villes. Ainsi, Zurich affiche certes les loyers moyens les plus élevés³⁷, mais enregistre depuis 2003 la plus faible augmentation des loyers existants par rapport aux villes de Berne, Bâle et Genève. Cependant, jusqu'en 2009 environ, l'évolution était similaire dans toutes les villes considérées ; ce n'est qu'ensuite que la situation a commencé à évoluer différemment³⁸.

Figure 9 : Evolution des loyers existants en ville de Genève, ville de Zurich, Ville de Berne, canton de Bâle-Ville et Suisse (2003 = 100)



Source : OCSTAT / HSSO / BNS / Statistique de la ville de Berne / OFL

Zurich, qui figure parmi les villes les plus onéreuses de Suisse, est caractérisée par des loyers particulièrement élevés.

Depuis 2002, **Genève** observe une croissance des loyers proposés plus marquée que les autres villes, en raison de son attrait en tant que centre urbain et par l'immigration de la main-d'œuvre internationale³⁹.

Les loyers proposés à **Bâle** ont connu une augmentation d'environ 5 % entre 2017 et 2022⁴⁰. Dans certains quartiers, ces hausses ont même été plus significatives. De plus, les loyers élevés de la ville ont également exercé une pression à la hausse sur les loyers dans les communes périphériques, où ils ont augmenté de 10 % au cours de la même période⁴¹.

À **Lausanne**, les loyers proposés ont augmenté de +8 % entre 2017 et 2023⁴².

³⁷ OFS (site internet). « Loyer moyen en francs selon le nombre de pièces, pour les 10 plus grandes villes, 2019-2021 cumulé ». OFS (site internet). « Loyer moyen en francs selon le nombre de pièces, pour les 10 plus grandes villes, 2020-2022 cumulé ».

³⁸ Schnorf, P., Weber, M., Kröpfl, A. (2023). « Réglementation du marché du logement en hausse dans les villes : vue d'ensemble ». Wüest Partner SA.

³⁹ OCSTAT (2021). « Quatre-vingts ans d'évolution des loyers à Genève ». Communications statistiques, n°65 – mars 2021.

⁴⁰ Banque cantonale de Bâle (site internet). « Basler Immobilienkompass 2023 : « Betongold » verliert etwas von seinem Glanz ».

⁴¹ *Ibid.*

⁴² ImmoMapper (site internet). « Immobilienpreise und Mietspiegel Lausanne Stand Januar 2024 ».

À **Berne**, entre 2004 et 2023, l'indice bernois des loyers d'habitation a augmenté de 28,0 %, ce qui reste inférieur à l'augmentation moyenne suisse (+29,5 %). Toujours selon ce même indice, les logements de deux pièces ont enregistré la plus forte hausse (+31,9 %), tandis que les cinq pièces ont connu la progression la moins marquée (+21,1 %)⁴³.

À **Winterthour**, les loyers existants ont augmenté pour toutes les tailles de logement ces dernières années, avec les plus fortes hausses observées sur les logements d'une et de cinq pièces. Les loyers proposés ont également connu une augmentation significative, particulièrement élevée pour les biens de luxe et légèrement moindre pour ceux de catégorie moyenne⁴⁴.

À **Lucerne**, les loyers proposés ont augmenté de +6 % entre 2017 et 2023⁴⁵.

Comme dans l'ensemble de la Suisse, **Saint-Gall** a également enregistré une augmentation des loyers proposés, bien que cette tendance soit plus modérée que dans d'autres villes (+3 % entre 2017 et 2023)⁴⁶.

⁴³ Ville de Berne (2024). « Wohnungsmietpreiserhebung in der Stadt Bern im November 2023 ».

⁴⁴ Ville de Winterthour (2024). « Blick in den Winterthurer Wohnungsmarkt. Wohnmonitoring – eine Zusammenstellung vorliegender Daten ».

⁴⁵ ImmoMapper (site internet). « Immobilienpreise und Mietspiegel Luzern Stand Januar 2024 ».

⁴⁶ ImmoMapper (site internet). « Immobilienpreise und Mietspiegel St.Gallen Stand Januar 2024 ».

4 Analyse du marché du logement

L'essentiel en bref

Sur le marché du logement, il n'est pas exceptionnel de traverser des phases de « surplus » et « manque » de logements. Toutefois, depuis 2020, la situation du marché s'est sensiblement tendue et touche de plus en plus de régions jusqu'alors peu concernées.

Augmentation dynamique de la demande

Au cours des deux dernières décennies, la Suisse a enregistré une augmentation significative du nombre de ménages, particulièrement ceux de petite taille. Les principales raisons en sont l'immigration (solde migratoire positif), la démographie (croissance naturelle de la population et vieillissement), mais aussi les évolutions sociales et économiques telles que l'individualisation, les nouveaux modes de vie et la prospérité croissante. Ces évolutions contribuent à l'augmentation de la demande de logements.

Croissance insuffisante de l'offre

Depuis 2020, l'évolution de l'offre ne suit plus celle de la demande de logements. Les raisons du recul de l'activité de construction sont multiples et leur influence respective ne peut pas toujours être clairement établie. En principe, on peut distinguer les conditions-cadres légales (directives d'aménagement du territoire, prescriptions de construction, etc.) des facteurs économiques (évolution des taux d'intérêt, hausse des prix de la construction, attractivité des placements alternatifs, etc.). Ces deux domaines ont eu globalement une influence négative sur l'activité de construction ou les investissements dans le marché immobilier entre 2020 et 2024. Depuis 2023, on constate une tendance à la hausse des demandes de permis de construire et, depuis 2024, des autorisations de construire.

Effets sur les loyers

Ces évolutions de l'offre et de la demande de logements exercent une influence sur les loyers proposés. Ainsi, la pénurie de logements de ces dernières années a entraîné une hausse des prix.

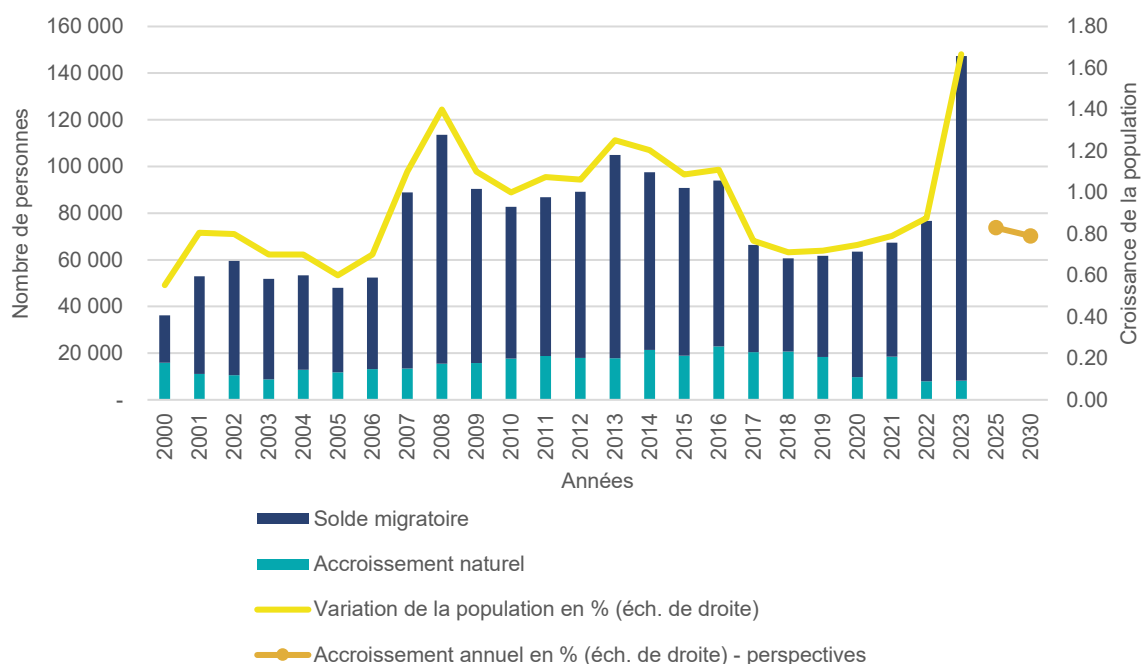
Perspectives et enjeux

Selon le scénario de référence de l'OFS, la population résidente en Suisse continuera d'augmenter dans les années à venir et dépassera les 10 millions en 2040. L'augmentation de la demande de logements se poursuivra donc également. Les permis de construire délivrés ces dernières années ne suffiront probablement pas à répondre à cette demande supplémentaire. Les premiers signes d'apaisement sont certes visibles, mais le chemin est encore long avant que le marché du logement retrouve son équilibre. En outre, cette détente s'accompagne parfois d'une augmentation des loyers. Il est donc judicieux de prendre des mesures pour garantir un approvisionnement à long terme en logements de qualité, à des prix abordables et adaptés aux besoins. Ceci en tenant compte des principes d'une utilisation mesurée du sol et du développement durable des infrastructures.

4.1 Augmentation dynamique de la demande

Forte croissance de la population résidente

Figure 10 : Croissance de la population



Remarque : les données « perspectives » sont issues du scénario de référence de l'évolution de la population, développés par l'OFS.

Source : OFS

Entre 2000 et 2023, la population résidente permanente suisse est passée de 7,2 millions à 8,9 millions de personnes. L'augmentation de la population résidente permanente, principalement alimentée par l'accroissement naturel de la population et l'immigration nette, est normalement dépassée par la croissance des ménages. Alors qu'entre 2013 et 2023, la croissance moyenne de la population était de 1 %, le nombre de ménages a augmenté en moyenne de 1,3 % par an. En termes absolus, le nombre de ménages a augmenté d'environ 48 300 par an durant cette période.

Depuis 2002, l'augmentation annuelle de la population résidente permanente a oscillé entre 44 026 (2005) et 146 873 personnes (2023)⁴⁷ (voir figure 10). Il convient de noter qu'en 2023, 59 500 personnes originaires d'Ukraine et bénéficiant du statut S, vivant en Suisse depuis un an, ont été nouvellement comptabilisées dans la population résidente permanente. Les cantons du Valais (+2,4 %), d'Argovie (+2,2 %), de Schaffhouse (+2,2 %) et de Fribourg (+2,1 %) affichent les taux de croissance les plus élevés⁴⁸.

Entre 2002, année de l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes avec l'UE et l'AELE⁴⁹, et 2023, la population résidente permanente a augmenté de 22,5 %⁵⁰. Durant la même période, l'immigration en provenance de l'UE/AELE a augmenté de 154,87 %⁵¹. Cela s'explique par le fait que la

⁴⁷ OFS (site internet). « Bilan de la population résidente permanente, de 1861 à 2023 ».

⁴⁸ OFS (site internet). « Forte croissance démographique en Suisse en 2023 ».

⁴⁹ Entré en vigueur en 2002, l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'Union européenne (UE) ainsi que l'Association européenne de libre-échange (AELE) accorde aux ressortissants suisses et ceux des États membres de l'UE/AELE le droit de choisir librement leur lieu de travail et leur domicile sur le territoire des États parties.

⁵⁰ SECO (2024). « Vingtème rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les prestations sociales », Berne.

⁵¹ OFS (site internet). « Immigration et émigration de la population résidente permanente selon la nationalité, de 2002 à 2023 ».

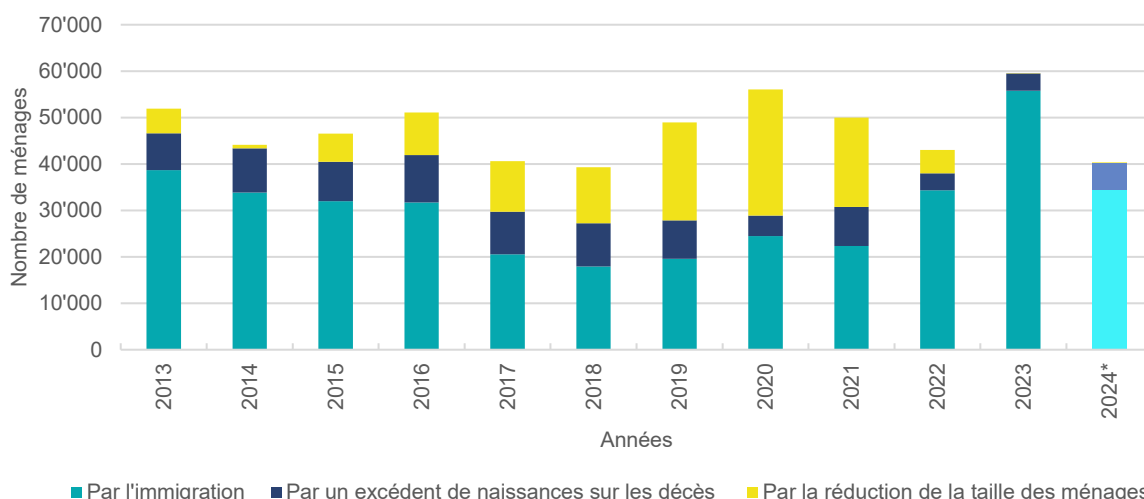
Suisse est considérée comme attractive pour les travailleurs hautement qualifiés et attire particulièrement les personnes âgées de 20 à 39 ans⁵².

La demande de la Suisse pour de la main-d'œuvre qualifiée reste élevée. En complément du potentiel offert par la main-d'œuvre vivant en Suisse, l'économie suisse continuera de dépendre de l'immigration de main-d'œuvre générale et spécialisée pour couvrir ses besoins. En effet, les jeunes générations ne sont pas assez nombreuses pour remplacer la génération des baby-boomers qui partent à la retraite actuellement et dans les années à venir.

Évolution des ménages

L'évolution du nombre de ménages est déterminée par des facteurs démographiques et sociaux tels que le solde migratoire (excédent d'immigration), l'accroissement naturel de la population (excédent de naissances) et par la réduction de la taille des ménages influencée par le vieillissement de la population, l'individualisation, aux nouveaux modes de vie et à l'augmentation de la prospérité (voir figure 11). Depuis 2013, le nombre de petits ménages a particulièrement augmenté. Les ménages de 1 et 2 personnes sont responsables d'environ 84 % de la croissance des ménages entre 2013 et 2023.

Figure 11 : Création de ménages



Remarque : « * » signifie qu'il s'agit de résultats provisoires.

Source : OFS / Raiffeisen Economic Research

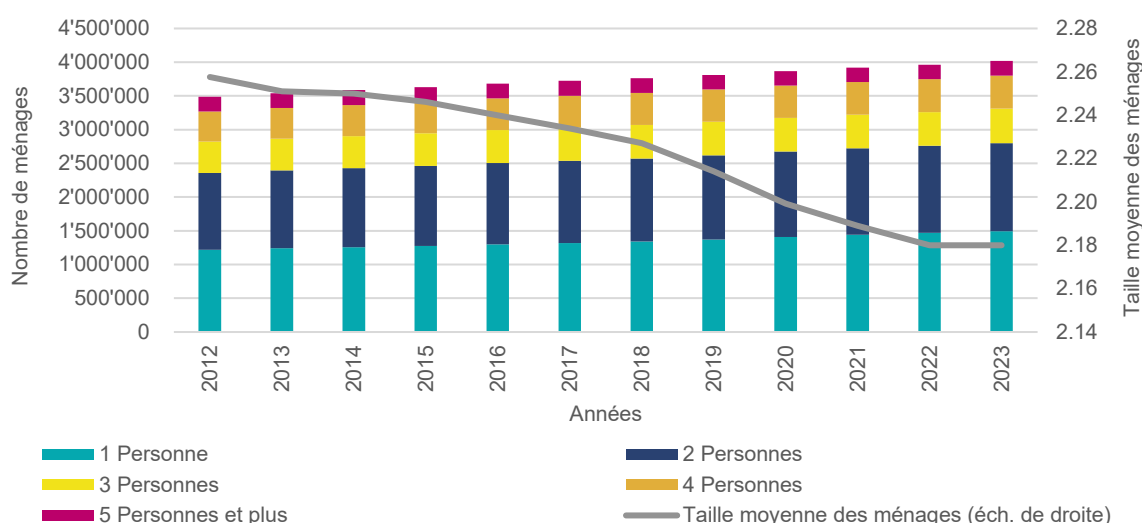
Diminution de la taille des ménages

Parallèlement à l'augmentation de la population résidente, la taille des ménages a lentement diminué entre les années 2012 et 2023 (voir figure 12). En 2023, près de 70 % des ménages sont composés d'une ou deux personnes⁵³. Cette augmentation de ménages de petite taille s'explique notamment par le vieillissement de la population, l'individualisation de la société, la prospérité accrue et les changements de modes de vie. Pour un nombre d'habitants constant, la diminution de la taille des ménages de 2,26 (2012) à 2,18 (2023) aurait représenté le besoin supplémentaire d'environ 125 000 logements. Cela correspond à près de 26 % de la croissance des ménages sur cette période.

⁵² SECO (2023). « Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les prestations sociales », Berne.

⁵³ OFS (2023). « Portrait démographique de la Suisse, État, structure et évolution de la population en 2020 ».

Figure 12 : Évolution de la taille des ménages (2012-2023)



Source : OFS / OFL

La plupart des pays occidentaux industrialisés, y compris la Suisse, connaissent une tendance générale à l'individualisation de la société. Depuis 1980, cette tendance s'est renforcée, transformant ainsi la composition des ménages. Les ménages d'une personne, les couples sans enfants et les familles monoparentales sont devenus les types de ménages les plus fréquents, avec une augmentation notable depuis 1970. Ces types de ménages sont particulièrement présents dans les centres urbains et influencent les besoins en logement, comme en témoigne le développement d'habitats collectifs et modulables tels que les « clusters » et les « micro-appartements ». De par leur flexibilité, ces habitats peuvent favoriser une meilleure utilisation du bâti. Toutefois, cette adaptation se fait lentement⁵⁴.

Selon une étude de Wüest Partner AG sur l'évolution de la demande en raison de la pénurie de logements locatifs et selon une publication immobilière de Raiffeisen, la croissance des petits ménages s'est quelque peu ralentie depuis 2021⁵⁵. La taille moyenne des ménages nouvellement créés est passée de 1,15 habitant en 2020 à 1,78 en 2022 (voir figure 13)⁵⁶. Cette valeur reste toutefois inférieure à la moyenne de tous les ménages suisses (2,18). Cela ne signifie pas nécessairement que la tendance aux petits ménages s'est inversée, mais plutôt que les ménages s'adaptent à une offre de logements plus restreinte et à des prix plus élevés. Une offre limitée ou chère de logements peut donc conduire à une baisse de la demande et à une utilisation plus efficace de l'espace habitable.

⁵⁴ Plus d'information à ce sujet sont à trouver dans étude : ETH Wohnforum – ETH CASE (2019). « Micro-appartements et logements de type « cluster » Evaluation des formes d'habitat communautaire destinées aux ménages de très petite taille ».

⁵⁵ Weinert, R., Dubois, C. (2023). « La pénurie de logements locatifs transforme la demande ». Wüest Partner SA. Et Fleury, M., Schwartz, F., Arapovic, D. (2024). « Immobilier Suisse – 3T 2024. Son chez soi : une source de revenu ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

⁵⁶ Weinert, R., Dubois, C. (2023). « La pénurie de logements locatifs transforme la demande ». Wüest Partner SA.

Figure 13 : Habitants supplémentaires par ménage supplémentaire

Source : OFS / Wüest Partner SA

Évolution de la surface habitable par ménage

Outre l'augmentation du nombre de ménages, la consommation de surface habitable par eux a elle aussi augmenté ces dernières années. Cela vaut en particulier pour les petits ménages. Ainsi, la consommation de surface augmente pour les ménages de 1 à 4 personnes. La tendance inverse se dessine pour les ménages de 5 personnes ou plus. Cependant, à l'exception des ménages de 1 à 2 personnes, les variations annuelles de la consommation de surface sont très faibles.

En 2000, la surface habitable moyenne par habitant était de 44 m², alors qu'elle était de 46,5 m² en 2022. Cela est notamment dû, en partie, à la prospérité et à l'augmentation des revenus, au nombre croissant de petits ménages ainsi qu'à une utilisation non optimale du parc locatif existant.

En effet, les analyses de l'OFS montrent qu'en 2022, 35,6 % des logements en location comptaient plus d'une pièce de plus que le nombre de personnes du ménage, un pourcentage qui s'élevait à 68,6 % pour les logements en propriété. 8 % des logements locatifs et à 38,8 % des logements en propriété ont au moins deux pièces de plus que de personnes.

Le besoin en surface habitable diffère également selon les phases de vie. Ainsi, un couple avec enfants a tendance à chercher un logement plus grand⁵⁷. En revanche, lorsque les enfants ont quitté « le nid », les parents restent généralement dans le logement familial, souvent en raison d'un manque de volonté et d'incitation financière⁵⁸. Selon une étude de la Haute école zurichoise de sciences appliquées (ZHAW), 70 % des personnes interrogées ne souhaitent pas diminuer la taille de leur logement une fois que les enfants ont quitté le foyer familial et sur les 30 % restant qui auraient la volonté de déménager, beaucoup ne le font pas, souvent en raison du manque d'incitation financière. Les contacts sociaux et l'attachement au lieu de résidence sont une autre raison qui rend difficile le changement de domicile.

Comme présenté au point 3.2, l'écart observable entre les loyers proposés et les loyers anciens fait que les loyers proposés de logements plus petits peuvent être tout aussi chers, voir plus encore, que les

⁵⁷ Lehner, S., Hohgardt, H., Umbricht, B. (2023). « Un chez-soi pour la vie ? Le comportement de la population suisse en matière de déménagement. Résumé ». OFL, Berne.

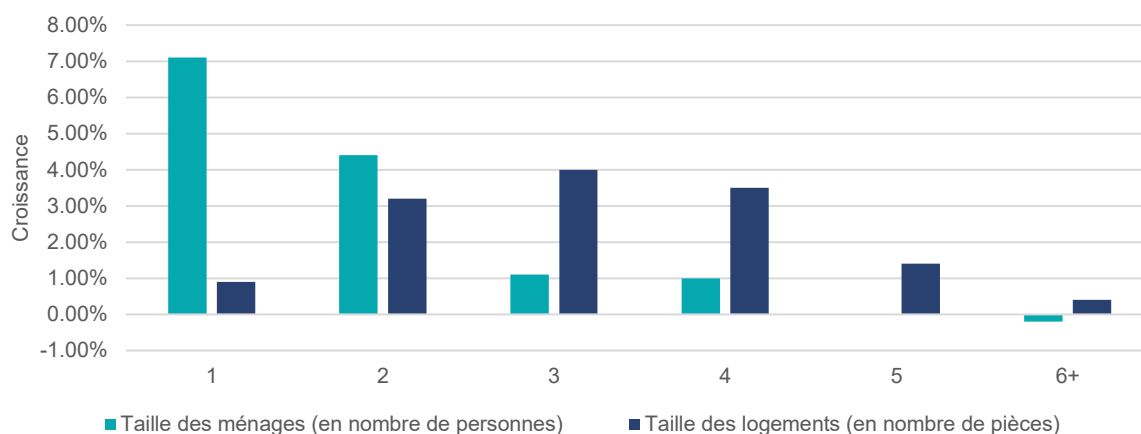
⁵⁸ *Ibid.*

loyers anciens de logements plus grands (*lock in effect*⁵⁹). Les analyses du cabinet de conseil immobilier Wüest Partner SA d'avril 2024 montrent que 28 % des ménages suisses ne peuvent pas déménager dans un logement comparable à celui qu'ils habitent actuellement sans que la charge locative ne dépasse un tiers de leur revenu brut. Dans plusieurs cantons, cette proportion est encore plus élevée (Genève : 56 %, Zoug : 40 %, Zurich : 37 %)⁶⁰.

Les ménages qui s'agrandissent sont généralement contraints de rechercher une plus grande surface habitable, tandis que ceux qui réduisent leur taille ont le choix d'adapter ou non la surface. Sur un marché où les différences entre les loyers proposés et les loyers anciens sont élevées, la demande est principalement déterminée par les ménages ayant besoin de plus d'espace. Cela peut expliquer l'écart illustré par la figure 14, qui montre une croissance plus importante des logements de 3-4 pièces entre 2012 et 2022. Cette tendance est quelque peu contradictoire avec l'augmentation des petits ménages (1 et 2 personnes)⁶¹.

Par ailleurs, encouragés par divers facteurs tels que le covid, le télétravail et les bonnes liaisons de transport⁶², les comportements résidentiels évoluent vers une consommation accrue d'espace de logement par personne, avec un intérêt croissant pour les municipalités en périphérie urbaine plutôt que pour les centres-villes. Les calculs de la Raiffeisen montrent que si tous les logements locatifs comportaient une seule pièce de plus que le nombre de personnes vivant dans le ménage, on obtiendrait une consommation théorique « idéale » de 38 m² par personne. Les ménages âgés dépassent souvent cette consommation théorique d'espace, alors que les jeunes ménages, et souvent les familles, ont une consommation d'espace par personne plus faible⁶³. Une utilisation plus efficace du parc immobilier permettrait certes de « libérer » de l'espace, mais pourrait également porter atteinte à la liberté individuelle.

Figure 14 : Augmentation de la taille des ménages et de la taille des logements (2012-2022)



Remarque : l'axe horizontal désigne le nombre de personnes, ainsi que le nombre de pièces. L'axe vertical désigne la hausse de chaque configuration de ménage et de logements. Par ailleurs, le nombre de ménages et de logements a augmenté de 13,4 % entre 2012 et 2022.

Source : OFS / La Vie économique

⁵⁹ Kraft, C., Schmidiger, M. (2023). « Die Folgen der Mietmarktregulierung : Lock-In-Effekt, ineffiziente Nutzung von Wohnraum und Planungsunsicherheit für neue Wohnungen ». Haute école de Lucerne HSLU.

⁶⁰ Brändle, A. Dubois, C. (2024). « La durabilité sociale diminue sur le marché du logement locatif ». Wüest Partner SA.

⁶¹ Hauck, L., Schmidheiny, K., von Ehrlich, M. (2024). « Construction de logements : entre logique de marché et régulation ». La Vie économique, 3 mai 2024.

⁶² Clivaz, C., Mager, C., Storelli, S. (2007). « Quelles solutions pour le logement des employés saisonniers dans les stations touristiques ? ». CREM, HES-SO Valais, IGUL.

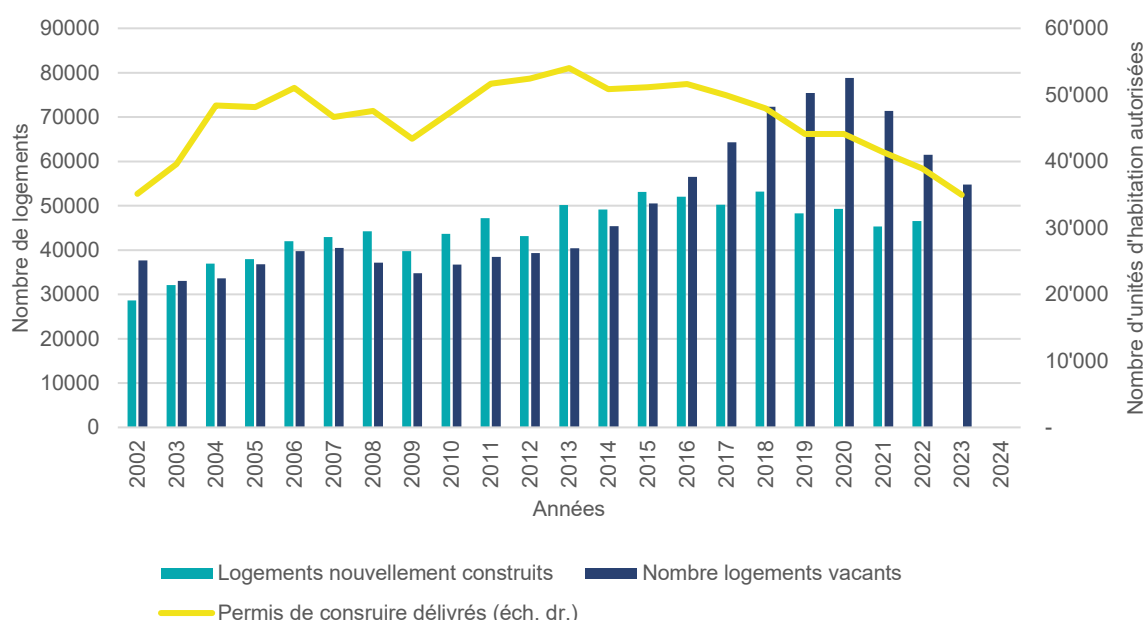
⁶³ Fleury, M., Schwartz, F., Arapovic, D. (2024). « Immobilier Suisse – 1T 2024. Effets secondaires du droit du bail ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

4.2 Croissance insuffisante de l'offre

En 2018, 53 200 nouveaux logements ont été construits. Depuis, la construction de logements a diminué d'environ 20% par an. Les changements cycliques de l'activité de construction ne sont pas exceptionnels. Après une production de logements extrêmement élevée entre 2015 et 2018, un certain ralentissement ne pouvait pas surprendre. D'autant plus qu'à la fin des années 2010, des craintes sont survenues quant au fait que l'on construisait trop de logements. Entre-temps, la question se pose de savoir pourquoi l'activité de construction ne réagit pas à nouveau à la demande plus élevée et aux signaux du marché qui en découlent. Selon la publication immobilière de la Raiffeisen de l'automne 2024, le nombre de logements autorisés en 2023 n'a jamais été aussi faible au cours des vingt dernières années⁶⁴.

Il y a lieu, dès lors, de prendre également en compte les effets de différents aspects, que ce soit du côté des conditions-cadres (procédures de planification et d'autorisation, normes et prescriptions légales, etc.) ou du côté des facteurs économiques (évolution des taux d'intérêt, coûts de construction, rendements, investissements) sur la production de logements.

Figure 15 : Nombre de logements nouvellement construits, nombre de logements vacants et unités de logement autorisées à la construction



Source : OFS / OFL

Disponibilité du terrain et aménagement du territoire

Le manque de disponibilité du terrain et les mesures d'aménagement du territoire sont souvent présentés comme des facteurs ayant un effet de freinage important sur l'activité de construction et la création de logements. Certaines études soulignent que la densification, à travers l'évolution des réglementations, la taille des projets, la bureaucratie, les risques juridiques et les oppositions sont autant de facteurs qui entravent l'activité de construction⁶⁵. Une étude de Wüest Partner SA, mandatée par l'ARE, ainsi que les propres analyses de l'ARE relèvent que, dans les zones urbaines et périurbaines, le facteur de réserves de terrains à bâtir non construits est en effet corrélé positivement à la dynamique de la

⁶⁴ Fleury, M., Schwartz, F., Arapovic, D. (2024). « Immobilier Suisse – 3T 2024. Son chez soi : une source de revenu ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

⁶⁵ Hauck, L., Schmidheiny, K., von Ehrlich, M. (2024). « Construction de logements : entre logique de marché et régulation ». *La Vie économique*, 03 mai.

construction sur des parcelles constructibles libres⁶⁶. Il convient de noter que cela suggère en premier lieu que la construction relativement simple en pleine campagne continue à être privilégiée par rapport au développement, exigeant, du bâti dans des secteurs déjà construits. De plus, moins il y a de réserves de terrains à bâtir, plus la part de construction dans le bâti existant est élevée.

En approuvant la première étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT 1) en 2014, le peuple suisse a exprimé son désir de mettre fin au mitage du territoire et de promouvoir la densification vers l'intérieur du milieu bâti. La promotion d'un développement urbain de qualité vers l'intérieur, par la mobilisation conséquente des réserves d'utilisation internes et l'adaptation des plans d'affectation à ces principes, est une exigence clé de la LAT 1. Une mise en œuvre conséquente de cette dernière est donc une clé importante pour la promotion de la construction de logements dans les zones d'habitation existantes.

La LAT 1 vise à séparer plus clairement les zones qui peuvent être construites de celles qui ne peuvent pas l'être. Elle vise en particulier à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, tout en maintenant une qualité de l'habitat appropriée, à créer un milieu bâti compact, à prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat, ainsi qu'à réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Avec cette révision, la loi réaffirme que les zones à bâtir doivent correspondre aux besoins prévisibles pour les 15 prochaines années. Là où elles sont surdimensionnées, elles doivent être réduites.

La LAT 1 vise entre autres le déclassement de zones à bâtir en excédent. Comme une grande partie de ces déclassements porte sur des endroits où la demande est faible, leur impact (c'est-à-dire une « raréfaction de terrains », selon les termes du postulat 22.4290) sur les prix des terrains, des biens immobiliers et des loyers peut être jugé faible. Une analyse tirée de la Statistique suisse des zones à bâtir 2022 montre toutefois que 46 % des zones à bâtir non construites se trouvent dans les communes urbaines, où la nécessité de les déclasser est moindre en raison de la croissance de la population⁶⁷.

Là où il est prévisible que la population augmente et que de nouvelles entreprises s'installent, de nouvelles zones à bâtir peuvent être créées, pour autant que les exigences de l'art. 15 LAT soient remplies. C'est notamment le cas si ces nouveaux terrains sont propres à la construction, s'ils seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 prochaines années mêmes si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées, si les terres cultivables ne sont pas morcelées, si leur disponibilité est garantie sur le plan juridique et s'ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur. En outre, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Ce faisant, les surfaces d'assolement doivent être maintenues, et la nature ainsi que le paysage être préservés.

En principe, l'objectif étant de développer l'urbanisation vers l'intérieur, l'activité de construction doit être dirigée vers l'existant afin de protéger le paysage et le climat. Le développement de projets est ainsi plus exigeant et plus complexe. L'étude susmentionnée de Wüest Partner SA montre que l'activité de construction se déplace de plus en plus vers l'existant. Sur la période 2018-2022, la part moyenne de l'activité de construction sur des parcelles déjà construites a atteint 59 %. Une comparaison avec les pourcentages des années précédentes, qui reposent toutefois en partie sur des données différentes, montre que l'activité de construction sur des parcelles non construites était proportionnellement plus

⁶⁶ Schläpfer, J., Schmid, M., Schnorf, P. Bracher, J., (2024). « Gemeindespezifische Wohnbautätigkeit besser verstehen ». Wüest Partner SA sur mandat de l'ARE, ARE, Ittigen.

⁶⁷ ARE (site internet). « Statistique suisse des zones à bâtir ».

faible entre 2018 et 2022 et que la construction de nouveaux logements de remplacement était plus élevée qu'au cours des années 2005 à 2017⁶⁸.

Une évaluation de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) datant de 2024 a montré que la mise en œuvre de la LAT 1 est toujours en plein essor⁶⁹. 43 % des communes ont adapté leurs plans d'affectation aux nouvelles prescriptions et dans près d'un tiers d'entre elles, les plans d'affectation sont en cours d'élaboration ou d'examen par le canton. Si, au cours des cinq premières années de mise en œuvre de la LAT 1, les cantons ont été fortement sollicités pour adapter leurs plans directeurs ainsi que leurs lois sur l'aménagement du territoire et les constructions, ces dernières années, les communes ont pris le relais. Le développement vers l'intérieur ne réussira que si la LAT 1 est appliquée dans les plans d'affectation et les projets concrets. De plus, comme le montrent les résultats cités ci-dessus, cette mise en œuvre prend plus de temps que prévu.

Plusieurs tentatives ont été faites pour déterminer l'influence d'une meilleure utilisation des parcelles déjà construites sur l'activité de construction et les coûts du logement (voir l'étude du CIFI⁷⁰). Dans l'étude de Wüest Partner SA, un indicateur est utilisé pour estimer le potentiel de densification intérieure. L'indicateur est disponible pour 16 cantons (principalement de Suisse alémanique) et mesure combien de « réserves de surface de plancher » ne sont pas encore utilisées au niveau de la parcelle. Les analyses empiriques n'ont pas permis d'établir un lien significatif entre le potentiel de densification intérieure et l'activité de construction dans le parc immobilier existant, même lorsque la demande est élevée. Des exemples de cas présentés dans l'étude montrent toutefois que le potentiel de densification interne peut très bien jouer un rôle important. L'étude conclut cependant qu'il existe un problème de mobilisation : le potentiel de densification interne ne suffit pas à lui seul à dynamiser l'activité de construction. Il faut en outre disposer de conditions-cadres appropriées pour que les potentiels soient activés. Une augmentation généralisée des surfaces de plancher semble peu efficace, il faudrait plutôt des réflexions urbanistiques ciblées et une augmentation de l'indice d'utilisation correspondant là où le potentiel est important. C'est ce que montre également une étude récente portant sur les chiffres de 1995 à 2020 dans le canton de Zurich : les accroissements des indices d'utilisation locaux augmentent l'offre de logements dans les cinq années suivantes, en particulier dans les parcelles reclassées⁷¹.

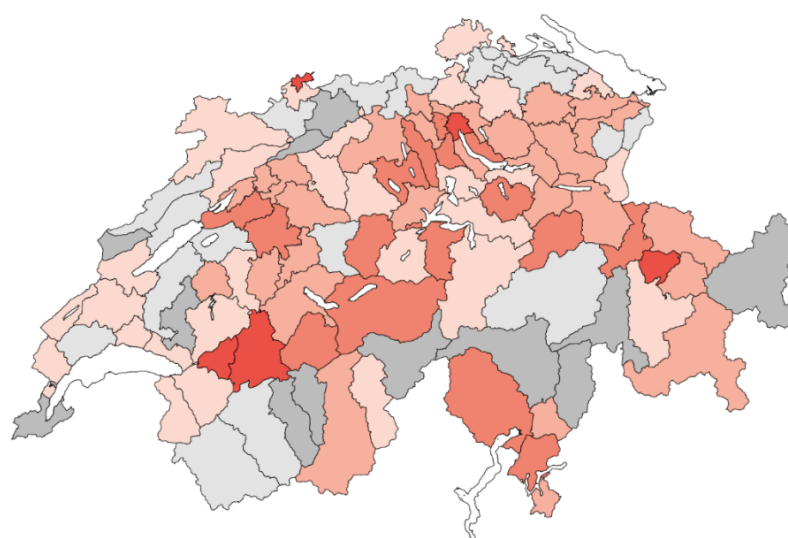
Enfin, la question de la disponibilité des terrains et de l'aménagement du territoire ne relève pas uniquement de la planification, mais également de la politique foncière. Une politique foncière active est également l'une des clés pour aborder l'approvisionnement de logements à loyers modérés.

⁶⁸ ARE (2024). « Rapport entre construction de logements et densification urbaine : conclusions. Rapport explicatif sur l'étude de Wüest Partner SA ». Ittigen. ⁶⁹ Le postulat 22.4290 demande explicitement d'analyser les dispositions en vigueur concernant l'indice d'utilisation du sol. Cependant, puisque cet indice est une variable et non un facteur, il n'est pas traité de manière spécifique, mais il est intégré à l'analyse de la LAT.

⁶⁹ ARE (2024). « Dix ans de LAT 1 Rapport d'étape : avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 dans les cantons ». Ittigen.

⁷⁰ Büchler, S., Hauck, L., Hofstetter, J., Scognamiglio, S., Stalder, N., von Ehrlich, M. (2023). « Causes de l'augmentation des coûts du logement en Suisse – gros plan sur l'aménagement du territoire. Version abrégée ». OFL, Beme.

⁷¹ Büchler, S., Lutz, E. (2024). « Making housing affordable ? The local effects of relaxing land-use regulation ». Journal of Urban Economics, 143.

Figure 16 : Construction dans le bâti existant sur l'ensemble de l'activité de construction

Construction dans le bâti existant sur l'ensemble de l'activité de construction:
 ■ Jusqu'à 40% ■ 40-50% ■ 50-60% ■ 60-70% ■ 70-80% ■ 80% et plus

Remarque : part de la construction dans le bâti existant par rapport à l'ensemble de l'activité de construction de logements par région MS (2018-2022). La construction dans le bâti existant comprend la reconstruction de logements et la réaffectation/surélévation.

Source : Docu Media / Wüest Partner SA / ARE

Conditions-cadres : complexité normative et administrative croissante

La longueur des procédures est souvent évoquée comme facteur expliquant la diminution de l'activité de construction ces dernières années. Une publication de UBS⁷² montre que depuis le milieu des années 2010, le nombre de permis de construire accordés est en baisse. Depuis 2021, l'écart entre le nombre de demandes de permis de construire et le nombre de permis de construire délivrés s'est également creusé.

L'évolution du nombre de jours qui s'écoulent entre une demande de permis de construire et l'octroi de celui-ci est également souvent mentionnée. Différentes analyses montrent qu'elle a augmenté ces dernières années. Alors qu'en 2015, la durée moyenne était encore légèrement supérieure à 150 jours, elle atteignait déjà 200 jours en 2023. Cette augmentation a probablement plusieurs causes, comme des exigences accrues en matière de construction, des demandes incomplètes ou encore des modifications de projet. Par ailleurs, si une différenciation entre cantons peut être observée, il est difficile d'établir des comparaisons précises, car les procédures diffèrent fortement.

Parmi les autres facteurs souvent mentionnés comme contribuant à la pénurie de logements figurent les oppositions⁷³ et les référendums. En raison du manque de données et d'études disponibles, il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, de faire des déclarations solides sur ce sujet. Fin 2024, l'ARE et l'OFL ont commandé une étude sur les effets des systèmes de recours en matière de droit public de la construction. Les résultats de cette étude devraient être disponibles à l'été 2025. Les premières indications laissent supposer que les oppositions et les recours nuisent à la sécurité juridique et à la planification des projets immobiliers, ce qui augmente également les risques pour les investisseurs.

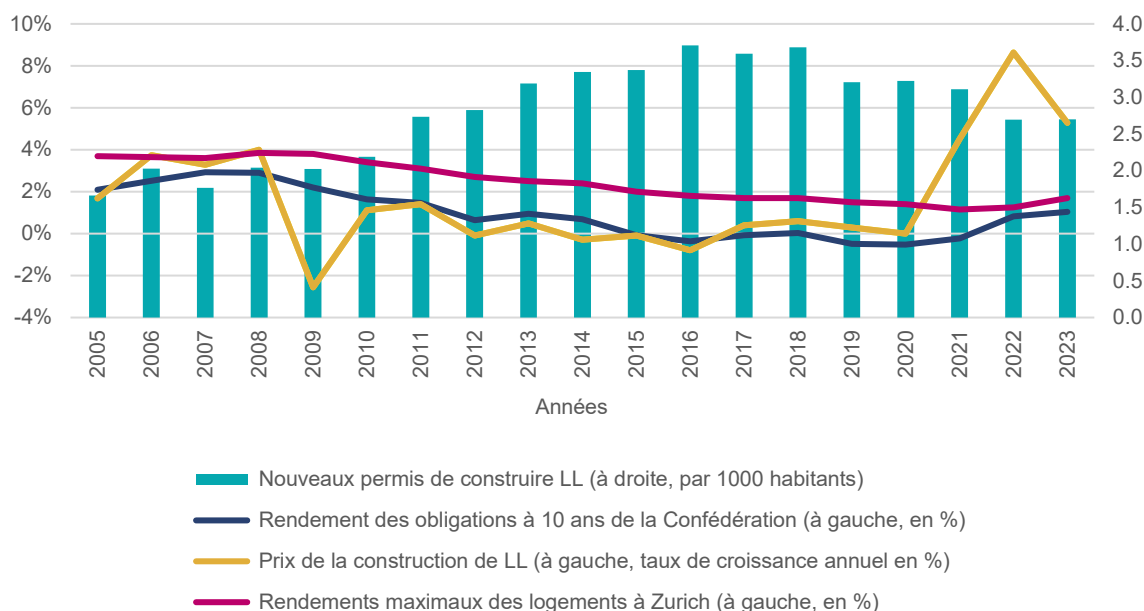
⁷² UBS Switzerland AG Chief Investment Office GWM (2024). « Real Estate Focus 2024 ». 11 avril 2024.

⁷³ L'utilisation dans la langue courante du terme « opposition » est imprécise sur le plan juridique : une opposition peut être déposée avant ou après la décision de l'autorité compétente, tandis qu'un recours porte sur la décision de l'autorité et est déposé auprès de la prochaine instance.

La cumulation de différentes exigences et directives ainsi que de la croissance des conflits d'intérêts sont également souvent mentionnées comme étant des obstacles à l'activité de construction. Toutefois, il manque des analyses empiriques.

Évolution des taux d'intérêt

Figure 17 : Évolution de l'activité de construction et indicateurs du marché des placements et de la construction (2005-2023)



Source : Documedia / OFS / BNS / Wüest Partner AG

Entre 2013 et 2021, les taux d'intérêt négatifs ont favorisé une forte demande de placements immobiliers de la part des investisseurs, qui a dépassé la demande de logements de la population et fait croître le taux de vacance. L'activité de construction a toutefois commencé à diminuer dès 2019, alors que le taux directeur de la Banque nationale suisse (BNS) était toujours de -0,75 %. La hausse des taux n'a commencé que trois ans plus tard, avec la première augmentation du taux directeur en juin 2022.

Quel sera l'impact d'une hausse des taux d'intérêt sur l'activité de construction, notamment sur les flux de capitaux et les investissements ? Une étude de Wüest Partner SA⁷⁴ à ce sujet, commandée par l'OFL, arrive à la conclusion qu'en raison de l'effet à long terme et des changements survenus simultanément, les effets de la hausse des taux d'intérêt ne sont pour l'instant que peu visibles dans les données disponibles sur la construction⁷⁵. Seule une analyse théorique permet néanmoins d'établir les liens entre les taux d'intérêt, les prix de l'immobilier et des terrains à bâtir et l'activité de construction.

Ainsi, la hausse des taux d'intérêt :

- Augmente les frais de financement et rend les placements alternatifs plus attractifs :
 - Cela a pour conséquence de baisser les prix de l'immobilier, ou de les augmenter moins rapidement.
- Augmente les rendements locatifs :
 - Cela a pour effet de stabiliser les prix de l'immobilier.
- ➔ Ces deux effets cumulés font diminuer les prix de l'immobilier.

⁷⁴ Schläpfer, J., Schmid, M., Bracher, J., Marongiu, C. (2024). « Hausse des taux d'intérêt : effets sur la construction et les prix des logements ». OFL, Berne.

⁷⁵ *Ibid.*

Cette baisse des prix de l'immobilier, combinée à l'augmentation des frais de financement et à l'attrait croissant des placements alternatifs, entraîne une diminution de l'activité de construction ainsi qu'une baisse de la demande de terrains, ce qui exerce une pression sur leurs prix. Si l'activité de construction s'en trouve stabilisée, elle ne retrouvera pas pour autant la dynamique observée avant la hausse des taux d'intérêt. En outre, lorsque les taux d'intérêt sont plus élevés, les retards et la durée de construction sont plus importants.

Par ailleurs, une étude de la Raiffeisen Economic Research confirme que la hausse des taux a diminué l'attrait des placements immobiliers pour les acteurs institutionnels. Pendant la période de taux bas, l'attrait pour l'immobilier s'était accru, et les institutions avaient augmenté la part de l'immobilier dans leur portefeuille d'investissements immobiliers⁷⁶.

Inversement, on peut s'attendre à ce que les baisses du taux directeur intervenues en 2024 aient une influence positive sur l'activité de construction.

Augmentation de la part des acteurs institutionnels

Cette même étude avance également que ce manque d'investissement de la part des acteurs institutionnels met en lumière un autre phénomène qui est apparu depuis plusieurs années déjà, à savoir le désengagement des ménages privés du marché du logement, souvent en raison de la complexité des projets de construction et la professionnalisation requise par de tels projets⁷⁷. Plusieurs études réalisées par le secteur bancaire se rejoignent sur ce point et citent notamment, parmi les facteurs contribuant à cette évolution, les nouvelles prescriptions, la bureaucratie et les risques juridiques encourus. Les professionnels seraient mieux armés pour y faire face grâce aux ressources financières, aux expériences réalisées avec d'autres projets et aux possibilités d'économies d'échelle et de synergie dont ils disposent⁷⁸.

Prix de la construction

En outre, les prix de la construction, publiés par l'OFS sous forme d'indice, sont l'un des principaux déterminants de l'activité de construction de nouveaux logements⁷⁹. Cet indice a fortement progressé dans toute la Suisse entre 2021 et 2023⁸⁰.

Résidences secondaires et locations de courte durée

Comme on peut actuellement l'observer en particulier dans de hauts lieux du tourisme à l'instar de Zermatt ou de la haute Engadine, la population locale pâtit de la diminution de l'offre de résidences principales en raison de la réaffectation de résidences principales créées sous l'ancien droit en résidences secondaires. Les cantons et les communes ont la possibilité de prendre des mesures en vue de maintenir l'offre de résidences principales. Outre la construction de logements supplémentaires, l'offre de résidences principales peut être augmentée en limitant l'offre de logements loués pour une courte durée. La question de savoir dans quelle mesure la réglementation des plates-formes de location augmente l'offre de résidences principales est toutefois controversée⁸¹.

⁷⁶ Fleury, M., Schwartz, F., Koch, A. (2024). « Immobilier Suisse – 2T 2024. Les particuliers sont moins enclins à construire ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

⁷⁷ Fleury, M., Schwartz, F., Koch, A. (2024). « Immobilier Suisse – 2T 2024. Les particuliers sont moins enclins à construire ». Raiffeisen Economic Research, Zurich.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ DiPasquale, D., Wheaton, W. (1992). « The Markets for Real Estate Assets and Space : A Conceptual Framework ».

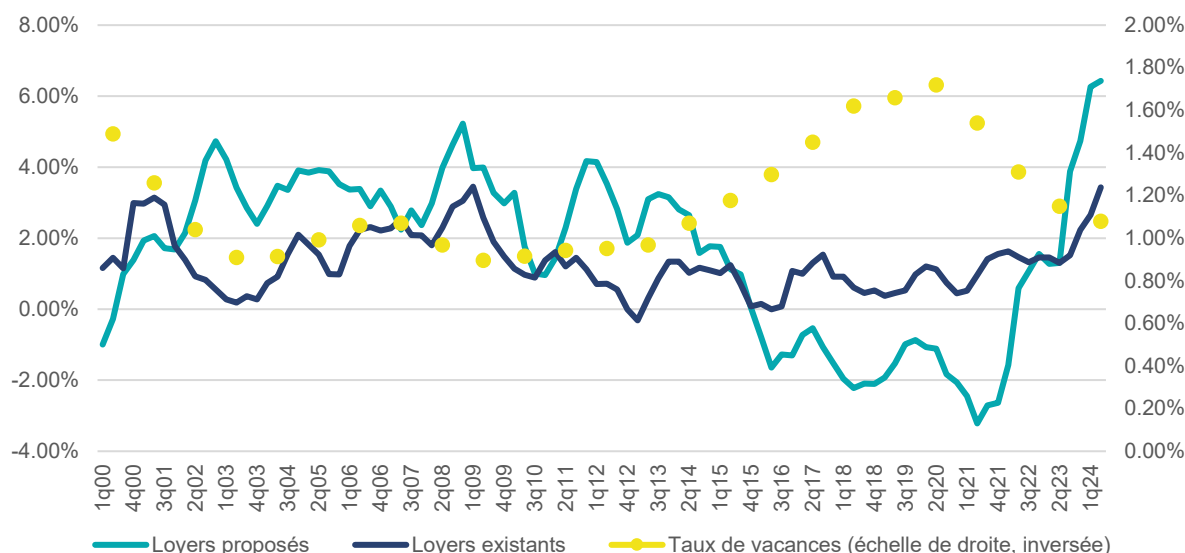
⁸⁰ Schläpfer, J., Schmid, M., Schnorf, P., Bracher, J., (2024). « Gemeindespezifische Wohnbautätigkeit besser verstehen ». Wüest Partner AG sur mandat de l'ARE, ARE, Ittigen (en allemand uniquement).

⁸¹ ARE (site internet). « Effets et monitoring ».

4.3 Effets sur les loyers

Comme mentionné au chapitre 2, les dynamiques du marché du logement, par l'interaction entre l'offre et la demande, influencent inévitablement les prix et les loyers proposés. Ces derniers augmentent lorsque la demande croît plus rapidement que l'offre (voir figure 18). Ainsi, depuis le début des années 2000, les loyers proposés ont augmenté d'environ 30 %. Ces évolutions soulignent les tensions sur le marché du logement. Les villes de Zurich, de Genève et de Lucerne ont enregistré des hausses des loyers proposés supérieures à la moyenne nationale.

Figure 18 : Évolution des loyers (en %) par rapport à l'année précédente



Source : OFS / Wüest Partner AG / Raiffeisen Economic Research

Une étude mandatée par l'OFL, l'Office du développement territorial du canton de Zurich et les planificateurs cantonaux dans l'espace métropolitain de Zurich (AG, LU, SG, SH, SZ, TG, ZG)⁸² a examiné les différentes causes de l'augmentation des coûts du logement en Suisse. Cette étude, dont les analyses ont été effectuées au niveau des communes, révèle que de nombreux facteurs influencent ces coûts, parfois en se superposant.

Les facteurs significativement corrélés avec les loyers sont relativement similaires à ceux présentés dans les sous-chapitres 4.1 et 4.2, à savoir : le revenu et la prospérité, la consommation de surface habitable, la croissance démographique, le vieillissement de la population, le niveau des taux d'intérêt, les oppositions et les référendums lancés contre les projets de construction. S'y ajoutent le chômage, le taux de propriétaires, la distance à un grand centre et la desserte par les transports publics. Quant au rôle de l'aménagement du territoire, il est difficile d'évaluer avec exactitude son influence sur les coûts du logement en Suisse, d'une part parce que les mesures ne peuvent pas être toutes précisément quantifiées à l'aide d'indicateurs.

4.4 Perspectives et enjeux

Alors qu'en 2020, la situation sur le marché du logement était encore détendue, elle est aujourd'hui complètement différente. Comme présenté dans les chapitres précédents, le marché du logement fonctionne de manière cyclique et il n'est donc pas exceptionnel de passer d'une phase de surabondance

⁸² Büchler, S., Hauck, L., Hofstetter, J., Scognamiglio, S., Stalder, N., von Ehrlich, M. (2023). « Causes de l'augmentation des coûts du logement en Suisse – gros plan sur l'aménagement du territoire. Version abrégée ». OFL, Berne.

à une autre de pénurie. Toutefois, depuis 2020, année où le taux de logements vacants a été le plus haut depuis 1998, la situation évolue relativement rapidement, créant des tensions, en particulier dans les régions urbaines et touristiques, du fait que l'évolution de l'offre de logements ne suit pas celle, dynamique, de la demande.

Pour l'instant, le nombre de logements vacants va continuer à baisser. Par conséquent, la pénurie de logements devrait continuer d'augmenter et les loyers proposés continueront à progresser. Cette situation pourrait même perdurer sur le moyen terme, surtout s'il s'avère que des facteurs structurels sont à l'origine du déséquilibre du marché du logement. Les évolutions décrites précédemment laissent présager des perspectives futures préoccupantes. Les scénarios de l'OFS indiquent que l'augmentation de la population, ainsi que son vieillissement, devrait se poursuivre dans les décennies à venir. Par ailleurs, le vieillissement de la population, conjugué à l'individualisation croissante et à l'augmentation de la prospérité⁸³, continuera probablement de favoriser le développement de ménages de petite taille. La demande devrait donc continuer à augmenter, mais freinée par la hausse des prix.

Parallèlement, le développement urbain vers l'intérieur est un défi. La construction dans les zones déjà bâties est plus complexe que sur des parcelles vierges. Les cantons et les communes sont donc largement sollicités et la mise en œuvre de ce processus est pleinement en cours dans de nombreuses régions. Les travaux menés démontrent que la promotion d'une densification urbaine de qualité, répondant à une exigence clé de la LAT 1, est un élément crucial pour encourager la construction de logements dans les zones déjà urbanisées. Les premières indications montrent que l'on construit davantage dans l'existant. Il faudra voir si cela se fait dans une mesure suffisante et comment les conséquences sociales peuvent être prises en compte.

Par conséquent, la question de savoir si et comment il est possible de remédier à la pénurie actuelle reste donc ouverte. Jusqu'à présent, l'activité de construction n'a guère réagi à l'évolution des signaux du marché - seule la légère tendance à la hausse des demandes de permis de construire et des autorisations de construire pourrait éventuellement soulager quelque peu la situation à moyen terme. Il n'est pas certain que cela suffise à répondre à la forte demande. En attendant, la hausse des loyers proposés concerne surtout les ménages qui arrivent sur le marché du logement, qu'il s'agisse de jeunes ménages, de personnes qui emménagent ou de ménages qui cherchent un logement plus ou moins grand.

⁸³ SECO (2023). « Scénarios de l'évolution du PIB suisse », Berne.

5 Mesures contre la pénurie de logements

L'essentiel en bref

Un plan d'action sur la pénurie de logements a été présenté le 13 février 2024 à l'occasion d'une table ronde présidée par le conseiller fédéral Guy Parmelin. Celui-ci a été élaboré avec la participation des cantons, des villes et des communes ainsi que les secteurs de la construction et de l'immobilier et de la société civile. Il a pour objectif d'accroître l'offre de logements et de créer davantage de logements de qualité, à loyer modéré et adaptés aux besoins.

Le plan d'action contient plus de 35 recommandations regroupées dans les trois thèmes suivants :

- Faciliter un développement vers l'intérieur de qualité et le mettre en œuvre ;
- Renforcer et accélérer les procédures ;
- Garantir suffisamment de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins.

Une première enquête sera menée au printemps 2025 auprès des partenaires du plan d'action, afin de documenter l'état d'avancement des mesures.

5.1 Mandat de la Confédération et responsabilités des différents acteurs

Conformément aux buts sociaux que leur assigne la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, pour garantir des logements appropriés à des conditions supportables. L'art. 108 Cst. précise que la Confédération encourage la construction de logements, l'acquisition de logements destinés à l'usage personnel et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

La construction de logements est avant tout une tâche du secteur privé. Les pouvoirs publics influencent une partie des conditions-cadres. De nombreuses questions, notamment celles liées à l'aménagement du territoire et aux procédures de planification et d'autorisation, relèvent de la compétence des cantons, des villes et des communes. C'est la raison pour laquelle des représentants des cantons, des villes et des communes, ainsi que des organisations et associations du secteur de la construction et de l'immobilier et de la société civile ont été invités à deux tables rondes sur la pénurie de logements, en mai 2023 et en février 2024. Le plan d'action contre la pénurie de logements a été présenté lors de la deuxième table ronde, le 13 février⁸⁴.

5.2 Plan d'action

Le plan d'action sur la pénurie de logements a été élaboré par la Confédération avec la participation des cantons, des villes et des communes ainsi que des milieux intéressés, notamment les secteurs de la construction et de l'immobilier. Ce plan vise à accroître l'offre de logements de qualité, à loyer modéré et adaptés aux besoins.

Il contient 35 mesures réparties dans les trois volets thématiques suivants :

- A. Faciliter un développement vers l'intérieur de qualité et le mettre en œuvre ;
- B. Renforcer et accélérer les procédures ;
- C. Garantir suffisamment de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins.

⁸⁴ DEFR (2024). « Plan d'action sur la pénurie de logements ».

Les responsabilités et compétences respectives de la Confédération, des cantons et des communes dans les différents champs thématiques évoqués dans le plan d'action ne sont pas remises en question ni modifiées. La mise en œuvre des mesures contenues dans le plan d'action incombe aux partenaires compétents.

Dans le cadre de l'élaboration du plan d'action, certaines mesures discutées n'ont finalement pas été recommandées, notamment pour des raisons de politique financière. Des mesures qui ont été évaluées de manière différente sont également mentionnées.

Afin de déterminer l'avancement des travaux dans le sens du plan d'action, l'Office fédéral du logement (OFL) est chargé de mener une enquête auprès des partenaires concernés une fois par an.

Par ailleurs, deux mesures ont été inscrites par le Parlement dans le programme de législature 2023-2027, à savoir les mesures C4.1 (Plateforme d'information relative à la gestion des logements temporaires) et C3.1 (Rapport sur l'habitat adapté aux personnes âgées en Suisse).

5.3 Mesures relevant de la compétence de la Confédération

Le 7 juin 2024, le Conseil fédéral a informé des priorités dans la mise en œuvre des mesures du plan d'action qui relèvent de la compétence de la Confédération. Il s'agit de 17 mesures, principalement dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la politique du logement. Les mesures suivantes seront mises en œuvre en priorité :

A. Faciliter un développement vers l'intérieur de qualité et le mettre en œuvre	
Mesures pour lesquelles l'ARE est compétent	
A1.1	Examiner si le programme « Impulsion Développer vers l'intérieur » pourra être maintenu et éventuellement développé au-delà de 2025. <i>L'impulsion « Développement intérieur » lancée par la Conférence tripartite (CT) conseille et soutient en particulier les petites et moyennes communes dans le développement intérieur de qualité. Il est prévu d'examiner la possibilité de créer une offre de conseil permanente pour les communes à partir de 2026.</i>
A4.1	Échange avec les cantons et communes sur la mobilisation des terrains à bâtir <i>Au lieu d'une analyse d'impact proprement dite, il est prévu de rechercher le dialogue avec les cantons, les villes et les communes sur la mise en œuvre des directives concernant la mobilisation des terrains à bâtir. Des travaux plus approfondis ne sont pas couverts financièrement.</i>
B. Renforcer et accélérer les procédures	
Mesure pour laquelle l'OFL est compétent	
B1.1	Aide à l'exécution pour la réalisation précoce, concrète et correcte d'une pesée des intérêts lors de projets de développement vers l'intérieur <i>L'objectif de cette mesure est d'élaborer un outil de travail pour la réalisation de la pesée des intérêts dans le cadre de projets de développement vers l'intérieur. Pour ce faire, l'association d'aménagement du territoire EspaceSuisse est mandatée et le dialogue « Développement interne de qualité » de la Conférence tripartite (CT) est impliqué.</i>

Mesure pour laquelle l'ARE est compétent

- B2.1 Améliorer les bases et augmenter les informations disponibles concernant l'ampleur, le type et la nature des oppositions

Une étude doit contribuer à mieux comprendre le mode de fonctionnement des oppositions, des recours, etc., afin de pouvoir ensuite regrouper ou réduire les possibilités d'opposition ou de recours existantes, sans toutefois les restreindre matériellement.

Cette mesure est mise en œuvre en collaboration avec l'OFL et en étroite coordination avec une mesure des cantons qui prévoit un benchmark sur la durée des procédures de planification et d'autorisation de construire (mesure B3.2).

C. Garantir suffisamment de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins

Mesures pour lesquelles l'OFL est compétent

- C1.1 Examiner et revoir les conditions de prêt du Fonds de roulement (dans les limites du cadre financier actuel)

L'objectif de cette mesure est d'améliorer l'efficacité des instruments existants pour le soutien à la construction de logements d'utilité publique (sans recourir à des moyens financiers supplémentaires). Cette mesure a déjà été mise en œuvre.

- C2.2 Élaborer une norme pour la construction de logements à loyer modéré pour les investisseurs à but lucratif

Cette mesure vise à créer un cadre clair pour les investisseurs intéressés par la construction de logements à prix modérés et à donner aux pouvoirs publics l'assurance que les logements construits conformément à ces règles resteront abordables à long terme.

- C3.1 Rédiger un rapport sur l'habitat adapté aux personnes âgées en Suisse

Le présent rapport a pour but de montrer, à l'aide de bonnes pratiques et de recommandations d'action, comment la Confédération, les cantons, les villes et les communes ainsi que d'autres acteurs peuvent relever le défi de l'évolution démographique sur le marché du logement. Une offre de logements adaptée peut également contribuer à une consommation durable de l'espace habitable.

L'OFAS est impliqué dans cette mesure. Le Parlement a inscrit cette mesure dans le programme de législature 2023-2027 (en tant que 119^e mesure).

Mesure pour laquelle l'ARE est compétent

- C5 Plateforme d'échange pour les communes intéressées afin de favoriser la mise en réseau des acteurs concernés

L'échange d'expériences doit aider les communes touristiques des régions de montagne à garantir des résidences principales abordables pour la population résidente. Il s'agit de poursuivre l'échange déjà entamé et de l'intégrer dans un recueil d'exemples ou un outil de travail ou autre. Cette mesure sera mise en œuvre en collaboration avec l'OFL et le SECO.

Les mesures suivantes ne seront mises en œuvre qu'en deuxième priorité. Cela signifie qu'elles ne seront traitées qu'à partir de 2025 :

B. Renforcer et accélérer les procédures	
Mesure pour laquelle l'ARE est compétent	
B2.3	<p>Examiner la possibilité d'introduire des frais afin d'éviter les oppositions dilatoires</p> <p><i>L'étude prévue sur la nature et l'impact des oppositions (cf. mesure B2.1) doit fournir des bases à cet effet.</i></p>
C. Garantir suffisamment de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins	
Mesures pour lesquelles l'OFL est compétent	
C1.2	<p>Nouveau crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements.</p> <p><i>Le crédit-cadre actuel est prévu jusqu'à fin 2027. Afin de pouvoir continuer à cautionner les emprunts obligataires de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), un nouveau crédit-cadre devra être présenté au Conseil fédéral et au Parlement à partir de 2027.</i></p>
C4.1	<p>Plateforme d'information relative à la gestion des logements temporaires</p> <p><i>La gestion des logements temporaires – que ce soit par le biais de plateformes de location à court terme ou de logements pour les employés – représente un défi pour de nombreuses régions touristiques, en particulier dans les régions de montagne. En collaboration avec le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), une plateforme d'information existante doit être développée.</i></p> <p><i>Le Parlement a inscrit cette mesure dans le programme de législature 2023-2027 (en tant que 119^e mesure).</i></p>
Mesures pour lesquelles l'ARE est compétent	
C6.1	<p>Échange d'expérience entre les pouvoirs publics et la branche de la construction portant sur des questions en lien avec la volonté de (re) construire de manière plus simple et moins chère.</p> <p><i>Cette mesure est mise en œuvre conjointement avec l'OFL.</i></p>
C6.2	<p>Examiner la possibilité de transposer le concept de « Bâtiment de type E »⁸⁵ discuté en Allemagne.</p>

⁸⁵ Type de bâtiment défini en Allemagne par l'association faîtière nationale des architectes et le gouvernement fédéral allemand dans le but de promouvoir un espace accru pour l'innovation dans la construction grâce à un supplément d'exonération réglementaire, ce qui devrait permettre de rendre les nouvelles constructions moins coûteuses et plus durables.

6 Conclusion

Depuis 2020, l'offre de logements se raréfie à vue d'œil. Cela se traduit par un net recul du taux de logements vacants, qui passe de 1,72 % en 2020 à 1,08 % en 2024.

L'affaiblissement de l'activité de construction, couplée à une demande robuste due à des facteurs démographiques, économiques et sociétaux, crée des tensions sur le marché du logement. Cette situation entraîne une hausse significative des loyers proposés, particulièrement dans les régions déjà tendues.

Bien que le secteur immobilier fonctionne par cycles, la situation est préoccupante en raison de son évolution rapide et de la faible réaction de l'activité de construction. La pénurie de logements se fait de plus en plus sentir dans le segment de prix moyen et ne concerne plus uniquement les logements à bas prix. Géographiquement, la pénurie est particulièrement marquée à Zurich, Zoug, Genève, en Suisse centrale et dans les régions touristiques de montagne (notamment aux Grisons, dans l'Oberland bernois et en Valais), mais elle s'étend également à d'autres régions.

La mise en œuvre cohérente de la LAT 1 est une clé importante pour la promotion ciblée de la construction de logements. Le développement urbanistique des lotissements existants et la mobilisation conséquente des réserves d'utilisation internes représentent des défis incomparablement plus complexes que la construction en rase campagne. Leur réussite dépend d'une collaboration fiable par-delà les frontières sectorielles et du respect des exigences de la population. Dans cette tâche, les acteurs privés ont un rôle décisif à jouer.

Conscient des conséquences sociales, économiques et écologiques néfastes d'une telle évolution, le Conseil fédéral s'engage en faveur d'un approvisionnement durable en logements conformément au mandat constitutionnel. Dans cette optique, le DEFR a organisé deux tables rondes en 2023 et 2024, qui ont débouché sur un plan d'action sur la pénurie de logements.

Le plan d'action tient compte du fait que la construction de logements est principalement du ressort du secteur de la construction et de l'immobilier. La Confédération, les cantons et les communes sont responsables de la mise en place de conditions-cadres importantes. L'engagement de tous les acteurs est nécessaire pour trouver des solutions viables, raison pour laquelle les recommandations qui ont été formulées s'adressent aux partenaires et acteurs concernés. Le plan d'action respecte la répartition des compétences existante : ainsi, les tâches, importantes, de l'aménagement du territoire et en matière de procédures de planification et d'autorisation continuent à relever de la responsabilité des cantons et des communes.

Un autre défi majeur réside dans l'écart significatif entre les loyers proposés et les loyers existants, ce qui dissuade les occupants de changer de logement, même lorsque celui-ci ne correspond plus à leurs besoins, par exemple s'il est devenu trop grand. La différence de prix est la conséquence de la réglementation actuelle du marché de la location. Il n'existe pas encore de solutions à ce problème. Une possibilité serait de réformer les règles de fixation des loyers. On pourrait ainsi envisager des approches qui permettraient aux locataires de longue date de conserver les bonnes conditions de location lorsqu'ils changent de logement. Des incitations à la construction de logements à prix abordable, sous la forme par exemple d'un bonus d'utilisation ou de normes simplifiées, peuvent également entrer en ligne de compte.

Seulement, il faut du temps pour que les modifications visant à équilibrer l'offre de logements produisent leur effet. De surcroît, plus la situation de déséquilibre entre une demande croissante et une activité de construction insuffisante perdurera, plus la tendance à la pénurie de logements persistera. Depuis l'été 2024, on observe toutefois des signes de reprise en raison de l'augmentation des permis de construire.

Le plan d'action doit contribuer à soutenir la transition vers un approvisionnement durable et équilibré en matière de logements au cours des deux à cinq prochaines années. De plus, il vise à sensibiliser toutes les parties concernées à la nécessité d'un développement durable et de qualité des quartiers d'habitation, et à faire prendre conscience de l'importance de la collaboration des différents acteurs à cette fin.

7 Bibliographie

Arrêts du Tribunal fédéral

Arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 2020, TF 4A_554/2019.

Littérature

Alvarez, C. Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Note 6 zu Artikel 109.

Banque cantonale de Bâle (site internet). «Basler Immobilienkompass 2023 : «Betongold» verliert etwas von seinem Glanz». <https://www.bkb.ch/de/die-basler-kantonalbank/medien/medienmitteilungen/2023/basler-immobilienkompass-2023-betongold-verliert-etwas-von-seinem-glanz>

Brändle, A. Dubois, C. (2024). « La durabilité sociale diminue sur le marché du logement locatif ». Wüest Partner SA. <https://www.wuestpartner.com/ch-fr/2024/05/13/la-durabilite-sociale-diminue-sur-le-marche-du-logement-locatif/>

Büchler, S., Hauck, L., Hofstetter, J., Scognamiglio, D., Stalder, N., von Ehrlich, M. (2023). « Causes de l'augmentation des coûts du logement en Suisse – gros plan sur l'aménagement du territoire. Version abrégée ». Office fédéral du logement, Berne. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/wohnenkosten.html>

Büchler, S., Lutz, E. (2024). « Making housing affordable ? The local effects of relaxing land-use regulation ». Journal of Urban Economics, 143. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2024.103689>

Canton de Bâle-Ville (site internet). «Staatliche Stelle für Wohnraumschutz», 02.12.2024, <https://www.bs.ch/regierungsrat/staatskanzlei/staatliche-stelle-fuer-wohnraumschutz>

Clivaz, C., Mager, C., Storelli, S. (2007). « Quelles solutions pour le logement des employés saisonniers dans les stations touristiques ? ». CREM, HES-SO Valais, IGUL. <https://igd.unil.ch/projrech/public/projets/142-1-230.pdf>

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (2024). « Plan d'action sur la pénurie de logements ». Berne. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-100019.html>

DiPasquale, D., Wheaton, W. (1992). « The Markets for Real Estate Assets and Space : A Conceptual Framework ». <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1540-6229.00579>

Dubois, C., Weinert, R. (2023). « Quel doit être le taux de vacance pour que les loyers soient stables ? ». Wüest Partner SA. <https://www.wuestpartner.com/ch-fr/2023/08/03/taux-de-logements-vacants-optimal-2/>

ETH Wohnforum – ETH CASE (2019). « Micro-appartements et logements de type « cluster ». Evaluation des formes d'habitat communautaire destinées aux ménages de très petite taille ». Office fédéral du logement, Berne. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/mikro-wohnen.html>

Fister, L., Kraft, C., Steffen, D. (2024). « Taux d'intérêt de référence : la bonne solution ». *La Vie économique*, 02 mai, Berne. <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2024/05/taux-dinteret-de-reference-la-bonne-solution/>

Fleury, M., Schwartz, F., Arapovic, D. (2024). « Immobilier Suisse – 1T 2024. Effets secondaires du droit du bail ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/privatkunden/wohnen-und-hypotheken/kampagnen/2024/immobilienstudie/1q24/fr/Immobilien_Schweiz_1Q24_FR_CHL.pdf

Fleury, M., Schwartz, F., Arapovic, D. (2024). « Immobilier Suisse – 3T 2024. Son chez soi : une source de revenu ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/privatkunden/wohnen-und-hypotheken/kampagnen/2024/immobilienstudie/3q24/fr-pdf-immostudie-3q24_chl.pdf

Fleury, M., Schwartz, F., Koch, A. (2023). « Immobilier Suisse – 4T 2023. Le prix comme densificateur ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/privatkunden/wohnen-und-hypotheken/kampagnen/archiv/immostudie/2023/fr-pdf-immostudie-4q23_publ.pdf

Fleury, M., Schwartz, F., Koch, A. (2024). « Immobilier Suisse – 2T 2024. Les particuliers sont moins enclins à construire ». Raiffeisen Economic Research, Zürich.

https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/privatkunden/wohnen-und-hypotheken/kampagnen/2024/immobilienstudie/2q24/fr-pdf-immostudie-2q24_chl.pdf

Hauck, L., Schmidheiny, K., von Ehrlich, M. (2024). « Construction de logements : entre logique de marché et régulation ». *La Vie économique*, 03 mai, Berne.

<https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2024/05/construction-de-logements-entre-logique-de-marche-et-regulation/>

Hermann, M., Nowak, M., Bosshard, F. (2017). « Le point sur le logement d'utilité publique. Une comparaison avec le locatif et la propriété ». Office fédéral du logement, Berne.

<https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/gemeinnuetziges-wohnen.html>

Holfer, K., Goldstein, V., Mumenthaler, C., Zavala, A. (2024). « Real Estate Focus 2024. Chief Investment Office GWM. Investment Research ». UBS.

<https://www.ubs.com/content/dam/assets/news/2024/04/11/ubs-real-estate-focus-2024-de.pdf>

ImmoMapper (site internet). « Immobilienpreise und Mietspiegel Lausanne Stand Januar 2024 », 01.2024. <https://www.immomapper.ch/en/immobilienpreise/m/Lausanne>

ImmoMapper (site internet). « Immobilienpreise und Mietspiegel Luzern Stand Januar 2024 », 01. 2024, <https://www.immomapper.ch/de/immobilienpreise/m/Luzern>

ImmoMapper (site internet). « Immobilienpreise und Mietspiegel St.Gallen Stand Januar 2024 », 01.2024, <https://www.immomapper.ch/de/immobilienpreise/m/St-Gallen>

Kaufmann, D., Lutz, E., Kauer, F., Wehr, M., Wicki, M. (2023). « Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand : Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz ». Report ETH Zurich.

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000603229>

Kraft, C., Schmidiger, M. (2023). « Die Folgen der Mietmarktregulierung : Lock-In-Effekt, ineffiziente Nutzung von Wohnraum und Planungsunsicherheit für neue Wohnungen ». Haute école de Lucerne HSLU. <https://hub.hslu.ch/immobilienblog/2023/12/05/die-folgen-der-mietmarktregulierung-lock-in-effekt-ineffiziente-nutzung-von-wohnraum-und-planungsunsicherheit-fuer-neue-wohnungen/>

Lehner, S., Hohgardt, H., Umbricht, B. (2023). « Un chez-soi pour la vie ? Le comportement de la population suisse en matière de déménagement. Résumé ». Office fédéral du

logement, Berne. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/umzugsverhalten.html>

Lehner, S., Hohgardt, H., Umbricht, B. (2024). « L'utilisation de l'espace habitable du point de vue individuel. De quoi Monsieur et Madame Tout-le-monde ont-ils vraiment besoin ou envie ? Résumé ». Office fédéral du logement, Berne. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/wohnraumnutzung.html>

Lennartz, B., Lareida, J. (2024). « Analyse de l'évolution des loyers anciens dans le contexte des indices de loyers établis ». Office fédéral du logement, Berne. https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/analyse_altestandesmieten

Lezzi, M. (2024). « Pénurie de logements : l'aménagement du territoire fait partie de la solution ». *La Vie économique*, 7 mai, Berne. <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2024/05/penurie-de-logements-lamenagement-du-territoire-fait-partie-de-la-solution/>

Office cantonal de la statistique Genève (2021). « Quatre-vingts ans d'évolution des loyers à Genève ». Communications statistiques, n°65 – mars 2021. <https://statistique.ge.ch/tel/publications/2021/analyses/communications/an-cs-2021-65.pdf>

Office fédéral de la statistique (2023). « Portrait démographique de la Suisse. État, structure et évolution de la population en 2020 ». Neuchâtel. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.21764559.html>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Bilan de la population résidente permanente, de 1861 à 2023 ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.32229226.html>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Calculatrice individuelle du renchérissement ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/enquetes/lik/calculatrice.html>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Coûts du logement – Part des coûts du logement (charges comprises) dans les revenus bruts des ménages, par classe de revenus (quintiles) – En pourcent ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.33188395.html>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Forte croissance démographique en Suisse en 2023 ». <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/32174453>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Immigration et émigration de la population résidente permanente selon la nationalité, de 2002 à 2023 ». <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/32229293>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Indice suisse des salaires par secteur : indice et variation sur la base 1993 = 100 ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/salaires-revenus-cout-travail/indice-salaires.assetdetail.31445474.html>

Office fédéral de la statistique (site internet). « IPC, indice total sur toutes les bases d'indice [TABLEAUX D'INDEXATION] ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/indice-prix-consommation.assetdetail.33506346.html>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Logements vacants ». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/logements-vacants.html>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Logements vacants selon la grande région, le canton, la commune, le nombre de pièces d'habitation et le type de logement vacant ».

https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-0902020300_101/px-x-0902020300_101/px-x-0902020300_101.px/

Office fédéral de la statistique (site internet). « Loyer moyen en francs selon le nombre de pièces, pour les 10 plus grandes villes, 2019-2021 cumulé ». <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/24485196>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Loyer moyen en francs selon le nombre de pièces, pour les 10 plus grandes villes, 2020-2022 cumulé ». <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/30886447>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Migration de la population résidente permanente étrangère, de 1950 à 2023 ». <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/32229292>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Scénarios de l'évolution de la population. Résultats du scénario de référence ». <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/12107011>

Office fédéral de la statistique (site internet). « Solde migratoire international, en 2023 ». https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/18083_3030_93_70/28022.html

Office fédéral du développement territorial (2024). « Dix ans de LAT 1 Rapport d'étape : avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 dans les cantons », Ittigen.

https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/bericht/standbericht-zehn-jahre-rpg1.pdf.download.pdf/Standbericht_Zehn_Jahre_RPG1_FR.pdf

Office fédéral du développement territorial (2024). « Rapport entre construction de logements et densification urbaine : conclusions. Rapport explicatif sur l'étude de Wüest Partner SA », Ittigen.

<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/bases/wohnbautatigkeit-innenentwicklung.html>

Office fédéral du développement territorial (site internet). « Effets et monitoring ».

<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l-amenagement-du-territoire/residences-secondaires/effets-monitoring.html>

Office fédéral du développement territorial (site internet). « Statistique suisse des zones à bâtir ».

<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/statistique-suisse-des-zones-a-batir.html>

Office fédéral du logement. (2020). « Message concernant un crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels en vue de l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2021 à 2027 », Berne.

https://www.bwo.admin.ch/dam/bwo/fr/dokumente/03_Wohnungspolitik/34_Gemeinnuetziger_Wohnungsbau/botschaft-egw-2020.pdf.download.pdf/Botschaft-FR-7295.pdf

Office fédéral du logement (site internet). « Monitoring marché du logement ». <https://bwo.meta-sys.ch/fr>

Rohrbach, H. (2018). « L'évolution du droit du bail en Suisse de 1911 à nos jours ». Office fédéral du logement, Berne. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/mietrecht/fachartikel-und-referate.html>

Schläpfer, J., Schmid, M., Bracher, J., Marongiu, C. (2024). « Hausse des taux d'intérêt : effets sur la construction et les prix des logements ». Office fédéral du logement, Berne.

<https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/zinsanstieg.html>

Schläpfer, J., Schmid, M., Schnorf, P. Bracher, J., (2024). « Gemeindespezifische Wohnbautätigkeit besser verstehen ». Office fédéral du développement territorial , Ittigen.

<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/bases/wohnbautatigkeit-innenentwicklung.html>

Schnorf, P., Weber, M., Kröpfl, A. (2023). « Règlementation du marché du logement en hausse dans les villes : vue d'ensemble ». Wüest Partner SA. <https://www.wuestpartner.com/ch-fr/2023/12/11/reglementation-du-marche-du-logement-en-hausse-dans-les-villes-vue-densemble/>

Secrétariat d'État à l'économie (2023). « Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les prestations sociales », Berne.

https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Observatorium_Freizuegigkeitsabkommen.html

Secrétariat d'État à l'économie (2023). « Scénarios de l'évolution du PIB suisse », Berne.

https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/Wachstumspolitik/szenarien_bip-entwicklung_schweiz.html

Secrétariat d'État à l'économie (2024). « Vingtème rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les prestations sociales », Berne. <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-101547.html>

Tesar, N., Lüthi, M. (2024). « La densification crée de mauvaises incitations ». *La Vie économique*, 6 mai, Berne. <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2024/05/la-densification-cree-de-mauvaises-incitations/>

Tschirren, M. (2024). « Ensemble contre la pénurie de logements ». *La Vie économique*, 7 mai, Berne. <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2024/05/ensemble-contre-la-penurie-de-logements/>

UBS Switzerland AG Chief Investment Office GWM (2024). « Real Estate Focus 2024 ». <https://www.ubs.com/global/fr/media/display-page-ndp/fr-20240411-real-estate-focus-2024.html>

Ville de Berne (2024). « Wohnungsmietpreiserhebung in der Stadt Bern im November 2023 ». https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_sta/mietpreise-sind-gegenueber-dem-vorjahr-um-3-prozent-gestiegen#:~:text=Der%20Mietpreisindex%20der%20Stadt%20Bern.Anstieg%20um%203%20%20%20Prozent

Ville de Winterthur (2024). « Blick in den Winterthurer Wohnungsmarkt. Wohnmonitoring – eine Zusammenstellung vorliegender Daten ». <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/winterthur/statistik/bauen-und-wohnen>

Weinert, R., Dubois, C. (2023). « La pénurie de logements locatifs transforme la demande ». Wüest Partner AG. <https://www.wuestpartner.com/ch-fr/2023/11/19/penurie-logements-evolution-menages/>

Willmann, I., Zöllner, S. (2024). « Habitat des aînés : grand logement rime avec isolement ». *La Vie économique*, 6 mai, Berne. <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2024/05/habitat-des-aines-grand-logement-rime-avec-isolement/>

Wüest Partner SA (2023). « Marché immobilier suisse 2023/4 ». <https://www.wuestpartner.com/ch-fr/produit/marche-immobilier-suisse-2023-4/>

Wüest Partner SA (2024). « Marché immobilier suisse 2024/1 ». <https://www.wuestpartner.com/ch-fr/produit/marche-immobilier-suisse-2024-1/>

Zürcher Zivil und Strafgerichte (site internet). « Missbrauchskriterien ». <https://www.gerichte-zh.ch/themen/miete/mietzinsgestaltung/missbrauchskriterien/absolute-und-relative-kriterien.html>

16.451 Initiative parlementaire Egloff. « Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité ». <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160451>

22.4289 Postulat Müller. « Flambée des loyers. Analyse des facteurs ayant influencé l'évolution des loyers en Suisse depuis 2002 ». <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224289>

22.4290 Postulat Müller. « Pénurie de logements en Suisse. Taux de logements inoccupés et pistes pour améliorer la situation ». <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224290>

23.3300 Motion Groupe socialiste. « Permettre un contrôle des loyers ponctuel, périodique et différencié selon les régions ». <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233300>