

Synthèse des débats : « Plus de logements abordables grâce à/malgré la densification ? »

Table ronde organisée par l'Office fédéral du logement (OFL) et l'Office du développement territorial du canton de Zurich.

Animation

Rahel Marti, architecte et rédactrice du magazine Hochparterre (rubriques urbanisme, aménagement local et aménagement du territoire)

Participants

Frédéric Frank, architecte EPFL, conservateur cantonal, canton de Neuchâtel

Fredy Hasenmaile, économiste en chef, Raiffeisen Suisse

Daniel Kolb, planificateur cantonal, chef du service du développement territorial, Département de la construction, des transports et de l'environnement, canton d'Argovie

Sophie Marée, membre de la direction, M&R Conseils Projets Immobiliers SA

Claudia Schwalfenberg, cheffe du service Affaires politiques, responsable culture du bâti, SIA

Novembre 2023



La manifestation a été organisée dans le cadre des Journées suisses du logement 2023. Elle a réuni des chercheurs ainsi que des experts de l'immobilier et de l'aménagement du territoire pour discuter des défis posés par la pénurie de logements et des causes de l'augmentation des coûts du logement en lien avec l'aménagement du territoire. Les participants ont apporté des éclairages variés, reflets de leurs bagages et expériences professionnels.

Comment l'aménagement du territoire doit-il réagir à la hausse des coûts du logement ?

La discussion a mis en exergue la nécessité de créer davantage de logements au moyen de constructions de remplacement. D'autres pistes ont aussi été évoquées, comme une plus grande frugalité en termes de consommation de surface habitable ou encore, la transformation du bâti existant. Par ailleurs, en ce qui concerne les problèmes de protection contre le bruit qui se posent lors de projets de densification, il convient de s'attaquer aux nuisances sonores elles-mêmes. Enfin, procède-t-on vraiment de la bonne manière en envisageant la densification à l'échelle de quartiers entiers ? Certains participants ont souligné l'urgence de la situation sur le marché du logement ou ont attiré l'attention sur la baisse du taux de l'offre. Tous se sont accordés pour reconnaître qu'au vu de la complexité de la situation, il serait illusoire d'escompter des solutions simples.

L'objectif de densification est-il formulé en des termes trop généraux ? Ne devrait-il pas être différencié en fonction des situations qui se présentent ?

Les participants étaient partagés à ce sujet. D'un point de vue architectural, la densification donne l'opportunité d'améliorer l'espace public et de créer de l'homogénéité, par exemple dans une rue. Toutefois, pour d'autres, la densification est trop concentrée sur les grands centres. Il serait judicieux de fixer des objectifs de densification de qualité également dans les agglomérations. Cela requiert une réflexion urbanistique et des mesures d'accompagnement, à l'instar d'une commission d'urbanisme, un organe consultatif pour les questions d'urbanisme, d'aménagement urbain, etc., comme en connaissent déjà certaines villes suisses. Lorsque l'on a affaire à des zones de grandes valeurs culturelles, la réflexion devrait plutôt porter sur l'ensemble de la zone qui peut, selon la situation, même englober tout un quartier plutôt qu'un site.

Comment utiliser les instruments d'aménagement du territoire pour inciter les promoteurs à viser une plus grande qualité ?

Pour les investisseurs, l'équilibre entre le rendement et les exigences de qualité publique est un aspect essentiel. À Genève, il existe des zones de développement dans lesquelles au moins un tiers des unités de logement doivent être d'utilité publique. Le plan financier et les loyers sont limités et/ou contrôlés selon la catégorie de logement. Toutefois, il peut s'écouler beaucoup de temps avant qu'il ne soit possible de réaliser les projets fondés sur de tels plans de quartier, avec le risque qu'à l'arrivée, les plans ne soient plus d'actualité. La Suisse romande compte cependant de bons exemples de procédures qui ont progressé rapidement. L'un d'eux présentait une constellation idéale pour la réussite d'un projet : un seul propriétaire, qui plus est aux reins solides, ainsi qu'un canton et une ville qui ont tiré à la même corde.

En Suisse alémanique, on observe que les petits investisseurs privés se retirent graduellement du marché de l'immobilier du fait des exigences élevées en matière de densification et de la meilleure capacité des grands investisseurs institutionnels à gérer la complexité de tels projets.

Quels sont les facteurs de réussite et quels sont les obstacles à la densification ?

Les représentants de l'économie ont plaidé pour des projets d'une certaine ampleur. Pour eux, mieux vaut mettre le paquet qu'y aller au compte-gouttes, l'objectif étant après tout de construire davantage de logements. Si la classe moyenne ne pouvait plus trouver de logements adéquats, le soutien politique à la mission donnée à l'aménagement du territoire, à savoir mettre un terme à l'étalement urbain, pourrait s'effriter.

Les hésitations des autorités en matière d'autorisation ou d'imputation des surfaces quand il s'agit de nouveaux concepts d'habitat, tels que les regroupements de logements (« clusters ») ou de plans plus flexibles, sont un obstacle qui contribue à désavantager les investisseurs innovants.

La qualité des projets contribue-t-elle à mieux faire accepter la densification ?

Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti ne peut pas se faire uniquement à coups de grands projets. Par la force des choses, il passe également par des projets de tailles plus modestes. Il y a encore des trésors à préserver. Mais quoi qu'il en soit, la qualité du tissu bâti n'est pas négociable, a-t-on souligné : elle est une condition nécessaire à l'acceptation de la densification par la population. On ne doit plus pouvoir en revenir aux classements de terrains en zone à bâtir pour construire sur des parcelles vierges.

Ce qu'il faut, c'est que les communes pratiquent une politique foncière active ; il existe de bons exemples en la matière. Certains participants ont regretté que la loi sur l'aménagement du territoire ne prévoit pas de droit de préemption pour les communes. En cas d'acquisition de terrain, les communes ne doivent pas obligatoirement construire elles-mêmes ; mais elles peuvent malgré tout décider de ce qui sera construit, en cédant le terrain en droit de superficie à certaines conditions.

Quels sont les instruments de planification appropriés ?

La question des instruments de planification permettant une bonne densification est restée ouverte. Certains participants estiment qu'il ne faudrait pas s'appuyer aussi souvent sur l'outil des plans d'affectation spéciaux et qu'il serait préférable d'édicter des règlements de construction et de zones suffisamment souples pour que les promoteurs puissent déposer directement leur demande de permis de construire.

Certains cantons se montrent proactifs en réalisant des études de faisabilité pour les sites nouvellement reclassés lors d'une modification du plan de zone et informent les propriétaires sur les possibilités qui s'offrent à eux. En cas d'autres obstacles à la mobilisation des terrains à bâtir, certains cantons ont même la possibilité d'aider, par exemple, un retraité qui n'aurait pas le capital nécessaire pour construire sur sa parcelle. De telles approches permettent de fluidifier les potentiels, mais les cantons doivent se montrer encore plus ambitieux et carrément acquérir les terrains sensibles, a-t-on souhaité lors de la discussion. Seulement, très souvent, on constate un manque de volonté politique.

Question du public: comment peut-on influencer sur la consommation de surface habitable ?

La question a suscité la controverse : quelles incitations faut-il prévoir ? Faut-il imposer la surface consommée ? Faut-il modifier le droit du bail pour éviter que des locataires qui occupent depuis longtemps le même logement ne restent dans des appartements bon marché devenus trop grands pour leurs besoins ? Faut-il prévoir des incitations à déménager ?

Il y a eu unanimité pour affirmer que le public n'est pas suffisamment sensibilisé à cette question, quand bien même le thème de l'empreinte écologique est abordé à l'école.

La solution de facilité consiste, encore et toujours, à construire en bordure de ville des immeubles avec une majorité de 4 pièces destinés aux familles. Un modèle de consommation dépassé, a-t-on critiqué.

Question du public: la fragmentation du parc immobilier ne constitue-t-elle pas un obstacle majeur à la densification ?

Plusieurs réponses ont été données. Par exemple, il existe aujourd'hui une bonne base de données, qui donne la possibilité aux spécialistes des communes de regrouper les propriétaires et de concrétiser le potentiel existant de projets.

Conclusion de Martin Tschirren, directeur de l'OFL

La discussion montre que la question d'une offre suffisante de logements est complexe et que les exigences à satisfaire sont nombreuses. La question pourtant cruciale que personne ne veut aborder est : « Quelle croissance voulons-nous ? » L'aménagement du territoire, avec son objectif de densification, peut contribuer au développement de l'offre de logements, mais ce n'est pas une recette miracle. De plus, l'évolution démographique est une mégatendance qui pèsera très lourd.

Pratiquement personne n'est prêt à renier les acquis de l'aménagement du territoire actuel et à relancer le bétonnage des surfaces vierges. En effet, il existe encore des réserves à bâtir et il convient d'utiliser, de mobiliser ou de fluidifier les terrains classés en zone à bâtir. Le développement du milieu bâti vers l'intérieur, qu'il s'agisse de nouvelles constructions ou de compléments à ce qui existe, devrait servir à un développement de l'urbanisation de haute qualité.

Le logement abordable reste une préoccupation majeure. Certes, la charge pour les ménages, représentée par les coûts du logement, n'a que légèrement augmenté dans l'ensemble. Seulement, elle a diminué pour les ménages les plus riches, alors qu'elle a augmenté pour les ménages financièrement plus faibles. Pour cette raison et dans l'intérêt de la mixité sociale, il est important que les projets de densification soient acceptés et qu'une certaine proportion de logements à loyer modéré soit fixée.