

13 février 2024

Plan d'action sur la pénurie de logements

Table ronde du 13 février 2024

Sommaire

1.	Avant-propos	3
2.	Introduction.....	4
3.	Analyse de la situation	4
4.	Objectifs et principes du plan d'action	5
5.	Mesures par thèmes	7
	A. Faciliter un développement vers l'intérieur de qualité et le mettre en œuvre	7
	B. Renforcer et accélérer les procédures	10
	C. Garantir suffisamment de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins.....	12
6.	Mesures envisagées puis écartées pour le moment	16
7.	Conclusion et perspectives	17
8.	Organisations impliquées.....	18
9.	Glossaire	19
10.	Abréviations	20

1. Avant-propos

Tout comme la nourriture, le travail ou l'éducation, le logement est un besoin fondamental. Une offre de logements suffisante contribue de manière décisive à la satisfaction de ce besoin élémentaire et joue aussi un rôle décisif pour le développement économique et social de notre pays.

Veiller à une offre suffisante de logements répondant aux besoins, abordables et au bon endroit s'avère être une tâche complexe. En effet, le thème du logement est étroitement lié à bon nombre d'autres domaines politiques. L'offre de logements étant organisée selon les principes de l'économie de marché, l'action de l'Etat dans ce domaine est volontairement limitée. Il incombe aux secteurs de la construction et de l'immobilier de construire des logements, tandis que l'État fixe les conditions cadre. Dans ce contexte, de nombreuses compétences sont dévolues aux cantons, aux villes et aux communes.

La complexité du thème du logement fait que, le défi de la pénurie de logements qui se dessine ne peut pas être relevé par une seule partie et certainement pas par la Confédération uniquement. La solution réside dans une étroite collaboration entre tous les acteurs. En raison de la diversité et des nombreuses facettes que comporte la problématique, il n'y a pas une mesure particulière qui pourrait y remédier. Il faudra aboutir à une combinaison équilibrée de mesures à différents niveaux, portée par tous les acteurs.

Le présent plan d'action présente un tel éventail cohérent de mesures. Il laisse toutefois la souplesse nécessaire aux différents partenaires pour leur mise en œuvre.

Je remercie toutes les personnes qui ont œuvré à ce plan d'action et souhaite à tous les partenaires du secteur du logement beaucoup de succès dans sa mise en œuvre. Ensemble, nous veillons à ce que le besoin fondamental qu'est le logement puisse être satisfait à l'avenir également.

Guy Parmelin, conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR

2. Introduction

Depuis plusieurs mois, les signes d'une future pénurie de logements se multiplient en Suisse. Certes, la situation n'est pas encore dramatique au niveau national, puisque le taux de vacance en 2023 restait, à 1,15 %, légèrement supérieur à la moyenne pluriannuelle. Toutefois, la situation sur le marché du logement est très tendue dans de nombreuses régions, en particulier dans les villes et dans des communes touristiques. Cette évolution dynamique s'étend à toujours plus de régions et de segments de marché.

Quelles sont les conséquences de cette évolution ? Elle pousse notamment les loyers offerts vers le haut et rend la recherche d'un logement abordable ardue, non seulement pour les ménages à faibles revenus, mais aussi, toujours plus, pour ceux de la classe moyenne. Les effets ne s'en ressentent pas seulement au niveau des politiques sociales, mais provoquent également des phénomènes d'éviction et allongent les trajets des pendulaires avec, à la clé, des retombées sur l'environnement, les ressources et les infrastructures.

Cette situation, ainsi que le constat largement partagé de la nécessité d'y répondre, a poussé le chef du DEFR à inviter, le 12 mai 2023, les représentants des cantons, des villes et des communes ainsi que des branches de l'immobilier et de la construction à une table ronde.

Un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes a été mis en place dans la foulée et a élaboré un plan d'action au cours de l'été, dont la première mouture proposait 21 mesures 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.

Le projet a été mis en consultation auprès des responsables politiques des cantons, des villes et des communes ainsi que, dans un deuxième temps, d'autres milieux intéressés. Le présent plan d'action a tenu compte des avis exprimés à cette occasion. Les discussions menées, notamment avec les milieux intéressés, ont montré que, pour les trois thèmes évoqués, l'option du statu quo a à chaque fois réuni moins de suffrages que les mesures proposées.

3. Analyse de la situation

Les raisons de la pénurie de logements qui se dessine sont multiples. Du côté de la demande, il y a la forte croissance démographique et la montée du besoin de surface par personne. Entre 1980 et 2020, la surface totale des bâtiments habités a augmenté de 87 %, alors que la population n'a crû que de 37 %¹. L'évolution démographique et l'individualisation de la société, qui entraînent une forte augmentation du nombre de ménages, y contribuent également. Du côté de l'offre, le renchérissement des matériaux de construction, la hausse des taux d'intérêt (qui rend plus attrayantes les alternatives de placement dans l'immobilier), la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et la raréfaction des terrains à bâtir freinent la construction de logements. La mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), notamment de la première étape de la révision de cette loi (LAT 1) et, dans les communes touristiques, la mise en œuvre et l'impact de la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) jouent peut-être aussi un rôle.

¹ [230223_SNF_NFP73_PB_Thalmann_FR.pdf](#) (consulté le 14 août 2023).

Concrètement, la demande et l'offre se développent dans des directions différentes sur le marché du logement. La demande reste importante, ne serait-ce qu'en raison de l'immigration, à nouveau en augmentation depuis 2022 et en grande partie motivée par le manque de main-d'œuvre qualifiée. Du côté de l'offre, l'activité de construction est en constante diminution depuis 2018, année qui a vu plus de 53 000 nouveaux logements être mis sur le marché, un chiffre à comparer avec les quelque 43 000 nouvelles unités attendues pour 2023. Les perspectives ne sont guère prometteuses. Le nombre de permis de construire pour de nouvelles constructions a reculé de 30 % entre 2016 et 2023 et rien n'indique que la tendance pourrait s'inverser. Pour couvrir la demande, il faudrait environ 50 000 nouvelles unités de logement par année, d'où un déficit annuel de 7000 à 10 000 logements.

Il sera procédé à l'analyse, d'une part, du recul de l'activité de construction et, d'autre part, de l'évolution des loyers dans le cadre du rapport donnant suite aux deux postulats Müller Damian 22.4289 et 22.4290.

4. Objectifs et principes du plan d'action

Le plan d'action a pour but de contribuer à un approvisionnement durable en logements. Il s'agit de créer des conditions-cadres permettant un ajustement plus rapide de l'offre à (l'évolution de) la demande afin que, conformément à l'art. 41 de la Constitution, toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.

Étant donné que le recul de l'activité de construction est une des causes majeures de la pénurie de logements qui se dessine, le plan d'action se focalisera sur l'offre. Du côté de la demande, le marché a déjà des effets visibles dans la mesure où, poussées par la nécessité, les personnes à la recherche d'un logement ont tendance à se regrouper. Des mesures étatiques visant à piloter la demande impliqueraient en outre souvent des interventions incisives sur les plans social et économique.

C'est la raison pour laquelle les mesures définies dans le plan d'action ont pour objectif d'augmenter l'offre de logements et de créer davantage de logements de qualité, à loyer modéré et adaptés aux besoins.

Des pistes du côté de la demande (aide à la personne) ont certes été discutées, mais elles n'ont pas été creusées, car elles engendreraient des charges administratives et financières élevées et ne contribueraient d'aucune façon à l'augmentation de l'offre.

L'offre de logements doit être étoffée dans le cadre des objectifs politiques existants. Les mesures doivent ainsi contribuer au développement durable, notamment à un développement urbain socialement acceptable, respectueux du climat et des ressources, économiquement viable et d'une grande qualité architecturale.

Le plan d'action s'inscrit dans le contexte de plusieurs autres stratégies, conditions-cadres et objectifs politiques. Il convient de mentionner entre autres la Stratégie pour le développement durable 2030, l'objectif de zéro net d'ici à 2050, mais aussi la Stratégie Culture du bâti ou encore la mise en œuvre de la LAT 1 et de la LRS. De même, la mise en œuvre du plan d'action pourra aussi tenir compte des acquis de la recherche, par exemple du Programme national de recherche (PNR) 73 « Économie durable ».

Les mesures concernent aussi bien les pouvoirs publics que les secteurs de la construction et de l'immobilier. Quand bien même la construction de logements relève en premier lieu de l'économie privée, les pouvoirs publics influent sur une partie des conditions-cadres.

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.

5. Mesures par thèmes

A. Faciliter un développement vers l'intérieur de qualité et le mettre en œuvre

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) vise une utilisation mesurée du sol. Il s'agit de stopper le mitage du paysage. À cet effet, la LAT limite l'extension de l'urbanisation et l'oriente en priorité vers des zones déjà existantes et convenablement desservies par les transports publics. Les réserves existantes de terrains à bâtir non construits doivent être mieux utilisées et la densité d'utilisation des terrains déjà construits doit être augmentée. L'offre de logements doit être garantie de manière qualitative à l'intérieur des zones à bâtir. Le développement vers l'intérieur a donc pour objectif une qualité d'urbanisation élevée.

Les projets de densification sont exigeants et nécessitent une planification stratégique ainsi qu'un développement prudent, en particulier au niveau communal. Dans ce contexte, il y a lieu de mieux appliquer les instruments existants, d'étudier encore plus précisément leurs effets et, si nécessaire, d'en développer de nouveaux afin de faciliter un développement vers l'intérieur de qualité.

Les participants à la table ronde se sont accordés pour juger **en principe judicieuses** les mesures suivantes, **raison pour laquelle ces dernières sont recommandées aux partenaires concernés** :

Soutenir les communes dans l'élaboration de stratégies de développement du territoire

La planification du développement du territoire, et par conséquent de l'offre de logements, est souvent une tâche exigeante pour une commune. Elle doit être adaptée à la situation particulière et tenir compte de différents aspects (durabilité, aménagement du territoire, transports, développement économique et démographique, adaptation au changement climatique, objectifs de développement, etc.).

Différentes offres de conseil portent déjà sur certains des aspects évoqués : conseils en matière d'urbanisation d'EspaceSuisse, « Impulsion Développer vers l'intérieur » de la Conférence tripartite (CT), offre en matière de culture du bâti de l'Office fédéral de la culture (OFC), etc. Le canton de Vaud soutient ses communes sur le plan financier dans l'élaboration de stratégies de logement (*Objectif logement*).

Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel²
A1.1	Examiner si le programme « Impulsion Développer vers l'intérieur » pourra être maintenu et éventuellement développé au-delà de 2025.	CT / DETEC	Court à moyen terme
A1.2	Examiner la possibilité de contributions financières aux communes en vue de l'élaboration de stratégies de développement territorial, incluant des stratégies en matière de logement.	Cantons	Moyen à long terme
A1.3	Harmoniser les différentes offres de conseil.	EspaceSuisse, SIA / OFC / autres	Court à moyen terme

² Dans le cadre du présent plan d'action, court terme signifie 1 à 2 ans, moyen terme 2 à 5 ans et long terme 5 à 10 ans.

Faciliter la perméabilité et la mixité des zones de travail et des zones d'habitation

Le droit fédéral (cf. art. 14 LAT) distingue trois types de zones : zone à bâtir, zone agricole et zone protégée. Les cantons peuvent prévoir d'autres zones d'affectation dans ce cadre (p. ex. pour l'artisanat, l'industrie, les utilisations mixtes, l'habitat ou les utilisations publiques).

La séparation entre zones de travail et zones d'habitation, qui servait également à l'origine à la protection contre les immissions nocives, a aujourd'hui perdu une partie de sa signification dans de nombreux endroits, car nombre d'activités artisanales et industrielles sont à faibles émissions. La question se pose donc de savoir si cette séparation peut être assouplie aux endroits qui le permettent, par exemple pour transformer plus aisément des immeubles de bureaux et des hôtels en logements. Les conséquences d'un tel changement de pratique, notamment pour l'artisanat et l'industrie, doivent être soigneusement examinées au préalable. Ce type de mesures doit donc être coordonné dans le cadre d'une planification globale, si nécessaire intercommunale (p. ex. conception directrice territoriale).

Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
A2.1	Réaliser une étude de faisabilité sur le potentiel et les limites d'une perméabilité et d'une mixité plus grandes entre les zones de travail et d'habitation ; formuler des recommandations.	Confédération / cantons / communes et villes	Court à moyen terme
A2.2	Examiner et adapter le cas échéant les prescriptions existantes en matière de zonage dans le droit cantonal sur l'aménagement du territoire et les constructions.	Cantons / DTAP	Moyen terme
A2.3	Examiner et adapter le cas échéant les plans de zone communaux.	Communes et villes	Long terme

Augmenter les coefficients d'utilisation ou réduire les distances aux limites

Il est possible de favoriser fortement le développement vers l'intérieur en permettant, **dans les lieux appropriés**, de construire davantage en hauteur et en adaptant les prescriptions actuelles en matière de distances aux limites dans le cadre d'une stratégie de développement territorial. Le cas échéant, on pourra renoncer à fixer des distances spécifiques (ou d'autres prescriptions telles que l'obligation de construire des places de stationnement).

La densification du bâti doit être mise en œuvre de manière durable et en respectant des exigences de qualité globales, tout en prévoyant une part minimale de logements à loyer modéré et/ou d'utilité publique (cf. C2.1 et C2.2). Une telle démarche et des approches participatives augmentent l'acceptation par la population.

Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
A3.1	Vérifier et adapter, le cas échéant, les prescriptions relatives aux hauteurs de construction, aux coefficients d'utilisation du sol (p. ex. densités minimales) et aux distances aux limites dans les plans d'affectation cantonaux (p. ex. pour les zones centrales). Le cas échéant, cela peut également conduire à la révision de lois et de règlements de rang supérieur.	Cantons	Moyen à long terme
A3.2	Examiner et adapter, le cas échéant, les règlements de construction et plans d'affectation communaux.	Communes et villes	Moyen à long terme

Mobiliser les terrains à bâtir			
<p>La loi sur l'aménagement du territoire précise que les cantons doivent prévoir des mesures de mobilisation des terrains à bâtir dans leurs lois sur la construction et l'aménagement (cf. art. 15a LAT). Malgré cela, les terrains à bâtir sont souvent thésaurisés. Il arrive que des propriétaires fonciers ne libèrent pas leurs terrains à bâtir parce qu'ils n'ont pas les moyens de les développer, qu'ils spéculent sur une hausse de leur prix ou qu'ils l'utilisent à d'autres fins. L'objectif est d'utiliser les réserves existantes de terrains à bâtir en vue d'un développement vers l'intérieur de qualité.</p>			
Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
A4.1	Réaliser une analyse d'impact de la mise en œuvre, dans le droit cantonal et communal, du mandat légal de l'art. 15a LAT (mobilisation de terrains à bâtir).	ARE / cantons / communes et villes	Court à moyen terme
A4.2	Mettre en œuvre systématiquement les mesures de mobilisation des terrains à bâtir.	Communes, villes	Court à moyen terme
A4.3	Examiner les incitations ou dispositions envisageables (p. ex. utilisation minimale) en vue d'une meilleure utilisation des parcelles sous-utilisées.	Cantons / villes et communes	Court à moyen terme
A4.4	Examiner des pistes en matière de communication et de conseil afin de promouvoir des mesures dans le domaine de la mobilisation des terrains à bâtir (cantons ↔ communes, communes → propriétaires de terrain à bâtir).	Cantons / villes et communes / EspaceSuisse	Court à moyen terme

La mesure suivante a été discutée et **n'est pas considérée comme appropriée par toutes les organisations.**

Offre de conseil pour les propriétaires			
<p>Les propriétaires sont parfois dépassés par la complexité des projets de densification. Une offre de conseil à bas seuil pourrait les aider à réaliser des densifications (même à petite échelle) en accord avec les objectifs du développement durable, par exemple avec des extensions, des surélévations ou la réalisation d'unités d'habitation supplémentaires sur un terrain sous-utilisé.</p> <p>Un service de conseil public et institutionnel en matière de construction dans les communes contribue à l'analyse et au développement de l'image du site et du paysage, accompagne les projets de construction et soutient l'intégration spatiale de ces derniers.</p>			
Mesure possible		Compétence	Horizon temporel
A5	Examiner l'opportunité d'une offre de conseil destinée aux propriétaires.	Communes et villes / associations	Court à moyen terme

B. Renforcer et accélérer les procédures

Les exigences relatives aux procédures de planification et d'octroi de permis de construire ont augmenté ces dernières années et leur durée de traitement s'est parfois allongée. Les procédures de planification et d'autorisation de construire comportant plusieurs étapes peuvent s'avérer particulièrement chronophages.

Divers intérêts doivent être pris en compte dans le déroulement d'une procédure, et des oppositions ainsi que des voies de droit peuvent encore la ralentir. Tout le défi consiste à améliorer la qualité des demandes de permis de construire, à clarifier et à accélérer les procédures sans pour autant toucher aux intérêts matériels. Plus de poids doit être accordé à l'intérêt public dans le cadre des droits fondamentaux.

Les participants à la table ronde se sont accordés pour juger **en principe judicieuses** les mesures suivantes, **raison pour laquelle ces dernières sont recommandées aux partenaires concernés** :

Renforcer la mise en balance des intérêts			
Les projets de construction de logements mettent en jeu divers intérêts qui requièrent une mise en balance. L'objectif est de renforcer la pesée des intérêts dans son ensemble et d'examiner si l'intérêt d'une offre suffisante de logements doit, le cas échéant, être inscrit dans la loi.			
Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
B1.1	Élaborer une aide à l'exécution pour la réalisation précoce, concrète et correcte d'une pesée des intérêts lors de projets de développement vers l'intérieur (en intégrant le secteur de la construction).	Dialogue CT / OFL	Court à moyen terme
B1.2	Examiner si l'opportunité d'inscrire dans la loi l'intérêt à disposer d'une offre suffisante de logements est d'intérêt public.	ARE	Moyen terme

Diminuer le nombre d'oppositions manifestement abusives dans les procédures de planification et d'octroi de permis de construire / réduire à l'essentiel la procédure d'opposition			
Dans les procédures de planification et d'octroi de permis de construire, il est possible de faire valoir les mêmes intérêts à plusieurs reprises et à différentes étapes, ce qui peut parfois prolonger significativement la procédure. Il arrive que des oppositions et des voies de recours aient pour unique but de retarder la réalisation d'un projet (et de le renchérir) sans faire valoir d'intérêt légitime à protéger. Lors de la session d'automne, les Chambres fédérales ont adopté deux postulats (23.3640 Gmür Schönenberg et 23.3918 Müller Leo) qui demandent au Conseil fédéral d'examiner la possibilité de faire peser sur les opposants le risque de devoir payer des frais de procédure raisonnables.			
Les mesures proposées ne visent pas à exclure les voies de droit et les oppositions justifiées, qui mènent souvent à une optimisation du projet. Il convient toutefois d'examiner si et, le cas échéant, de quelle manière, les possibilités d'opposition et de voies de recours existantes pourraient être regroupées et réduites, sans pour autant les restreindre sur le plan matériel. Cette démarche permettrait idéalement de canaliser les oppositions pour qu'elles portent sur les points essentiels.			
Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
B2.1	Améliorer les bases et augmenter les informations disponibles concernant l'ampleur, le type et la nature des oppositions ainsi que leur impact sur la procédure d'autorisation de projets de construction.	ARE, OFL / branche de la construction	Court à moyen terme

B2.2	Mandater un avis de droit quant à la possibilité de réduire les oppositions manifestement abusives sans remettre en question les voies de droit existantes.	ARE / DTAP	Court à moyen terme
B2.3	Examiner la possibilité d'introduire des frais afin d'éviter les oppositions dilatoires (mise en œuvre des postulats 23.3640 et 23.3918).	ARE	Court à moyen terme

Rendre les procédures de planification et d'octroi de permis de construire plus efficaces

Pour certaines étapes des procédures de planification et d'octroi du permis de construire, des délais sont fixés, mais ne peuvent parfois pas être respectés pour diverses raisons. Les particuliers concernés et les autorités compétentes s'engagent à respecter les délais et à mettre à disposition suffisamment de ressources à cet effet. Au besoin, les acteurs privés doivent être aidés par les autorités à présenter des documents solides et conformes, afin de contribuer à une procédure robuste et fiable. Une procédure d'autorisation en deux phases pourrait être judicieuse pour réduire la complexité de la procédure, la charge engendrée et les risques inhérents à la planification. L'utilisation visée, l'aspect architectural et son impact territorial ainsi que les émissions dans le quartier seraient examinés durant la première phase ; le respect des prescriptions d'utilisation ainsi que des normes techniques, énergétiques et d'exploitation serait exigé pour l'autorisation du projet de construction et examiné lors d'une seconde phase. Cette approche pourrait bénéficier de processus numériques de planification et d'autorisation de projets de construction (Building Information Modelling [BIM], plateformes numériques, *benchmarks*, normes et *data intelligence*).

Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
B3.1	Examiner la possibilité de renforcer les ressources des services habilités à délivrer les permis et des services spécialisés, et d'étendre l'offre de conseil et d'accompagnement des responsables de projets.	Cantons / communes et villes	Court à moyen terme
B3.2	Élaborer un <i>benchmark</i> relatif à la durée des procédures de planification et d'octroi de permis de construire.	DTAP	Court terme
B3.3	Développer des mesures de communication incitant les décideurs à utiliser les marges de manœuvre existantes en ce qui concerne les procédures d'autorisation et de construction.	ARE, OFL / DTAP / UVS, ACS, associations	Court terme
B3.4	Développer un concept d'autorisation de construire en deux phases (1. utilisation et architecture et 2. aspects et normes techniques) et améliorer considérablement la numérisation de la procédure d'autorisation.	DTAP / branche de la construction	Moyen terme

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

La pénurie de logements qui se dessine a déjà pour effet de tirer les loyers proposés sur le marché vers le haut. De plus, les loyers en cours suivent le même mouvement en raison de l'inflation et de la hausse du taux d'intérêt de référence, sans compter l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de logement en général. Ce sont surtout les ménages à faibles revenus qui ont de plus en plus de difficultés à supporter la charge croissante de ces coûts. Toutefois, la pénurie et les prix en hausse affectent également de plus en plus le segment de prix moyen.

La construction et le maintien de logements à loyers modérés doivent permettre d'atténuer la pression sur les groupes de population concernés et d'agir contre les effets d'éviction. De plus, les logements à loyer modéré contribuent à augmenter l'acceptation des projets de densification.

Les participants à la table ronde se sont accordés pour juger **en principe judicieuses** les mesures suivantes, **raison pour laquelle ces dernières sont recommandées aux partenaires concernés** :

Renforcer l'encouragement indirect au logement			
L'encouragement (indirect) de la construction de logements d'utilité publique par la Confédération a fait ses preuves et contribue à la création et au maintien de logements à loyer modéré. Les instruments existants (prêts du Fonds de roulement et cautionnement de financements à long terme) doivent être maintenus et améliorés de manière ciblée.			
Certains cantons et communes ont déjà mis en place des mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (p. ex. sous la forme d'aides financières ou de cession de terrains en droit de superficie). Ces mesures peuvent compléter et soutenir l'aide fédérale.			
Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
C1.1	Examiner et revoir les conditions de prêt du Fonds de roulement (dans les limites du cadre financier actuel).	OFL	Court terme
C1.2	Préparer un nouveau crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels (cautionnements) pour l'encouragement de l'offre de logements (au plus tard à partir de 2027).	OFL	Moyen terme
C1.3	Examiner des mesures d'encouragement en complément à l'encouragement indirect de la Confédération.	Cantons / communes et villes	Moyen terme

Fixer une part minimale de logements à loyer modéré en cas de hausse du degré d'utilisation			
En cas d'augmentation du degré d'utilisation du sol et lorsque des logements sont autorisés dans des zones d'activités artisanales et industrielles existantes, une part de la hausse du degré d'utilisation du sol à définir doit être disponible pour des logements à loyers modérés. Pour ce faire, il convient de développer une définition communément admise du logement à loyer modéré.			
Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
C2.1	Examiner et adopter le cas échéant une réglementation appropriée dans le droit cantonal sur la construction et l'aménagement du territoire.	Cantons	Court à moyen terme
C2.2	Élaborer une norme (facultative) pour la construction de logements à loyer modéré pour les investisseurs à but lucratif (fondée sur les limites de coûts de revient de l'OFL et les loyers basés sur les coûts).	OFL	Court à moyen terme

Encourager les logements adaptés aux personnes âgées (et sans obstacles)

L'évolution démographique entraîne une nette augmentation de la part des plus de 65 ans dans la société (elle sera d'environ 25 % d'ici à 2050). Or, dans de nombreux endroits, les logements adaptés aux personnes âgées manquent ; de ce fait, ces dernières continuent souvent à occuper des logements devenus trop grands, ce qui va à l'encontre d'une utilisation efficace des surfaces et bloque les logements à loyer modéré dont d'autres (p. ex. des familles) auraient tout autant besoin.

Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
C3.1	Rédiger un rapport sur l'habitat adapté aux personnes âgées en Suisse (avec des recommandations d'actions et des exemples de bonnes pratiques).	OFL, ARE, OFAS	Court à moyen terme
C3.2	Examiner les prescriptions et les aides en vue d'une planification au niveau communal de logements adaptés aux personnes âgées.	Cantons	Moyen à long terme

Réglementer la gestion des logements utilisés de manière temporaire

À l'heure de l'économie du partage, le logement est, lui aussi, utilisé souvent de manière uniquement temporaire, à l'instar des locations à court terme via des plateformes comme AirBnB. Cette utilisation temporaire peut rendre les logements concernés indisponibles pour le marché du logement, un problème qui touche aussi bien les endroits touristiques que les zones urbaines. Dans les lieux touristiques, d'ailleurs, la disponibilité de logements temporaires pour les employés des entreprises touristiques représente, elle aussi, un grand défi.

Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
C4.1	Mettre en place une plateforme d'information relative à la gestion des logements temporaires.	OFL / SAB	Court à moyen terme
C4.2	Organiser un échange d'expériences et recenser des exemples de bonnes pratiques concernant des réglementations communales ou cantonales en lien avec les plateformes de réservation en ligne.	CDEP / SAB	Court à moyen terme

Soutenir les efforts des communes des régions touristiques dans le maintien des résidences principales abordables

Dans les communes touristiques, de nombreuses expériences sont faites sur la manière dont des résidences principales abordables peuvent être garanties pour la population résidente. L'objectif de cette mesure est de les collecter et de favoriser l'échange d'expériences entre les acteurs et, le cas échéant, de mettre des outils de travail à la disposition des communes intéressées.

Mesure préconisée		Compétence	Horizon temporel
C5	Mettre en place une plateforme d'échanges pour les communes intéressées afin de favoriser la mise en réseau des acteurs concernés.	ARE	Court à moyen terme

Simplifier les normes et réduire les coûts de construction

Les frais de logement sont, d'une part, influencés par le prix des terrains et, d'autre part, par les coûts de construction. Il existe des exemples montrant que des projets de construction peuvent être réalisés avec moins de ressources sans que la qualité de l'habitat et du séjour en pâtisse pour autant. L'objectif de la mesure est de comprendre pourquoi le marché n'offre pas suffisamment de logements simples et bon marché (p. ex. en termes de dimensions et de normes de construction). Ensuite, les connaissances acquises doivent être utilisées pour promouvoir la construction ou la transformation simple et bon marché de logements.

Si les principes de la construction ou de la rénovation simple et bon marché sont trop peu connus, il faut les faire connaître. En revanche, si des incitations erronées ou l'absence d'incitations dissuadent les investisseurs de construire des logements bon marché, il faudra étudier les moyens de les y encourager.

Les maîtres d'ouvrage et les planificateurs pourraient par exemple, dans certains cas, s'écarter des normes usuelles afin de simplifier les processus de construction (cf. « Bâtiment de type E » en Allemagne).

Mesures préconisées		Compétence	Horizon temporel
C6.1	Organiser un échange d'expériences 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.	ARE, OFL / DTAP	Court à moyen terme
C6.2	Examiner la possibilité de transposer au droit suisse de la construction le concept de « Bâtiment de type E » (construire simplement) discuté en Allemagne.	ARE / SIA	Court à moyen terme
C6.3	Réaliser une étude sur les possibilités, les effets et les obstacles de la (re)construction simple et bon marché ainsi que sur les incitations possibles.	ARE, OFL / SIA	Moyen terme
C6.4	Développer une stratégie pour (re)construire de manière simple et moins chère.	SIA, SSE, construction-suisse	Moyen terme

Les mesures suivantes ont été discutées et **ne sont pas considérées comme appropriées par toutes les organisations.**

Introduire l'obligation d'annonce du loyer précédent

Le droit en vigueur laisse aux cantons le soin de décider si le loyer du locataire précédent doit être communiqué lors de la conclusion d'un contrat de bail (c'est ce qu'on appelle l'obligation d'utiliser la formule officielle). Les cantons de Bâle-Ville, de Genève, de Fribourg, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, de Vaud, de Zoug et de Zurich en font actuellement usage. La plupart du temps, la condition à cette mesure est un taux de vacance inférieur à une certaine limite.

Le Conseil fédéral avait proposé en 2015 déjà l'introduction d'une obligation d'utiliser la formule officielle dans toute la Suisse, ce que le Parlement avait alors refusé. La motion 23.4237 Flach, que le Conseil fédéral propose d'adopter, demande que le loyer des deux années précédentes soit indiqué lors de la conclusion d'un nouveau contrat de bail.

Mesure possible		Compétence	Horizon temporel
C7	Examiner la possibilité d'étendre l'obligation d'utiliser la formule officielle (lorsque certaines conditions sont remplies, p. ex. en cas de manque aigu de logements) à l'ensemble de la Suisse.	Confédération	Court à moyen terme

Droit de préemption des communes au profit de la construction de logements à loyer modéré

L'accès à des immeubles appropriés est souvent l'un des plus grands défis auxquels sont confrontés les villes, les communes et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans leurs efforts de développement du parc de logements à loyer modéré. Un droit de préemption (illimité) pour les communes permettrait d'augmenter leur marge de manœuvre en matière de politique foncière et de politique du logement.

L'initiative parlementaire 23.465 Suter demande d'accorder aux communes un droit de préemption au niveau fédéral. Une initiative populaire cantonale en ce sens a été déposée dans le canton de Zurich ; les cantons de Vaud et de Genève ont déjà mis en place cet instrument.

Mesure possible		Compétence	Horizon temporel
C8	Examiner l'opportunité d'introduire un droit de préemption pour les communes afin de favoriser la construction de logements à loyer modéré.	Confédération / cantons	Moyen à long terme

6. Mesures envisagées puis écartées pour le moment

D'autres mesures ont encore été discutées avec les cantons, les villes et les communes ainsi qu'avec les acteurs de l'économie privée et d'autres milieux intéressés. Toutefois, certaines d'entre elles ont suscité des réserves importantes de part et d'autre. D'autres mesures ne peuvent pas être réalisées actuellement faute des moyens financiers nécessaires.

Voici les mesures qui ont été écartées :

Mesure	Motif
<p>Élaborer un programme de soutien « Qualité de l'environnement résidentiel »</p> <p>Les art. 29a, al. 1, LAT et 2, al. 2, LOG, donnent la possibilité à la Confédération d'encourager « en collaboration avec les cantons, les villes et les communes [...], dans une perspective de développement durable, des projets qui améliorent la qualité de l'habitat et la cohésion sociale dans les zones d'habitation ».</p> <p>Un programme de soutien « Qualité de l'environnement résidentiel » inciterait, dans le cadre de la réalisation de projets de densification, à prendre des mesures (volontaires) d'amélioration de l'environnement résidentiel qui rempliraient des fonctions pour l'ensemble du quartier. Ces incitations pourraient être liées à certaines conditions (p. ex. part minimale de logements à loyer modéré à long terme, procédure qualifiée et participative, voie de mobilité active, création d'espaces verts, etc.).</p>	<p>Situation tendue des finances fédérales.</p> <p>Absence d'intérêt de la part des investisseurs privés.</p>
<p>Créer un fonds pour l'acquisition de biens immobiliers par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique</p> <p>L'accès à des terrains et à des immeubles appropriés est souvent l'un des plus grands défis auxquels sont confrontés les maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans leurs efforts de développement du parc de logements à loyer modéré. Un fonds serait créé pour accorder des contributions (à <i>fonds perdu</i> ou sous forme de prêt) destinées à faciliter l'acquisition de biens immobiliers par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.</p>	<p>Situation tendue des finances fédérales.</p>
<p>Réactiver l'encouragement de logements à loyer modéré</p> <p>Selon les art. 10ss. LOG, la Confédération peut encourager l'offre de logements à loyer modéré par des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, ou encore des cautionnements. Il s'agirait de réactiver les aides directes prévues par la loi, mais suspendues depuis 2007.</p>	<p>Situation tendue des finances fédérales.</p>
<p>Réactiver l'encouragement à l'acquisition de logements en propriété à prix modéré</p> <p>En vertu des art. 22ss. LOG, la Confédération peut encourager l'accession à la propriété de logements à prix modéré par des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, ou encore des cautionnements. Il s'agirait de réactiver les aides directes prévues par la loi, mais suspendues depuis 2007.</p>	<p>Situation tendue des finances fédérales.</p>

7. Conclusion et perspectives

Le présent plan d'action contient des mesures ciblant les trois domaines thématiques susmentionnés et tient ainsi compte des multiples facteurs susceptibles de freiner la construction de logements. Les différentes mesures visent à faciliter un développement vers l'intérieur de qualité, à améliorer les procédures et à favoriser la création d'un nombre suffisant de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins.

Certaines mesures ont été jugées plus appropriées que d'autres par les participants à la table ronde. C'est pourquoi le présent plan d'action propose aussi bien des mesures dont la mise en œuvre est préconisée que des mesures qui peuvent être envisagées et appliquées au besoin par les acteurs responsables. De la sorte, il est tenu compte des réserves émises à l'égard de certaines mesures. Enfin, une série de mesures ont été discutées dans le cadre du plan d'action, mais écartées pour le moment parce qu'elles ne sont pas à même de rallier la majorité ou qu'elles ne peuvent pas être mises en œuvre actuellement pour des raisons financières.

Le présent plan d'action contient ainsi 35 mesures dont la mise en œuvre est préconisée et 3 mesures possibles. La mise en œuvre et l'examen des mesures incombent aux partenaires responsables désignés dans le plan d'action. L'OFL réalisera, dans un premier temps jusqu'en 2027, une enquête annuelle auprès des services compétents et présentera les résultats au Conseil fédéral, accompagnés d'une analyse du marché du logement. Les partenaires du plan d'action seront également informés. Le chef du DEFR décidera, en fonction de l'évolution du marché et du degré de réalisation des mesures, des étapes suivantes et de la convocation d'une nouvelle rencontre avec les organisations impliquées du présent plan d'action.

8. Organisations impliquées

Pour la Confédération :

- Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR
- Office fédéral du logement OFL
- Office fédéral du développement territorial ARE
- Office fédéral de la culture OFC
- Office fédéral de l'environnement OFEV
- Office fédéral de l'énergie OFEN

Pour les cantons :

- Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
- Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique CDEP

Pour les villes et les communes :

- Association des communes suisses ACS
- Groupement suisse pour les régions de montagne SAB
- Union des villes suisses UVS

Pour les branches de la construction et de l'immobilier :

- Association Immobilier Suisse AIS
- Communauté d'intérêts des maîtres d'ouvrage professionnels privés CIMP
- constructionsuisse, Association faîtière de l'industrie de la construction suisse
- Coopératives d'habitation Suisse. Fédération des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
- Développement Suisse
- EspaceSuisse. Association pour l'aménagement du territoire
- Fédération romande immobilière FRI
- HabitatDurable
- Hauseigentümergeverband Schweiz HEV Suisse
- LOGEMENT SUISSE
- Société suisse des ingénieurs et des architectes SIA
- Société suisse des entrepreneurs SSE
- SVIT Schweiz
- Union suisse des professionnels de l'immobilier USPI

Pour la société civile :

- Association suisse des locataires ASLOCA
- Caritas Suisse
- Patrimoine Suisse
- Procap Suisse
- Pro Senectute Suisse

9. Glossaire

- **Pénurie de logements** : lorsque le taux de logements vacants se situe autour de 1,5 %, on part du principe que le marché est en équilibre – l'offre couvre la demande. Il faut qu'un certain nombre de logements soient inoccupés pour que la population puisse adapter sa situation de logement en cas d'évolution des besoins. Lorsque le taux de vacance se situe entre 1,5 et 1 %, on parle de pénurie de logements.
- **Manque aigu de logements** : le manque aigu de logements qualifie une situation très tendue au niveau national ou régional, où il est très difficile et coûteux pour de nombreux demandeurs de trouver un logement adéquat. On entend généralement par là une situation où le taux de logements vacants est inférieur à 1 %.
- **Crise du logement** : le terme « crise du logement » ne se réfère pas seulement à la situation sur le marché du logement en tant que telle, mais aussi à ses conséquences – que ce soit sous l'angle social ou économique. Selon le groupe d'acteurs ou le cadre social de référence, l'ampleur de la crise perçue peut être plus ou moins grande.
- **Logement à loyer modéré** : un logement est considéré à loyer modéré lorsqu'il est avantageux par rapport à des logements similaires de la commune, du quartier ou de la région³.
- **Frais de logement supportables** : en règle générale, on considère que des frais de logement (y compris les frais de chauffage et les charges) inférieurs à 25 % du revenu du ménage sont supportables. Le caractère supportable n'est plus avéré lorsque le paiement des frais de logement compromet la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Cela représente un danger, surtout dans le segment des bas revenus.
- **Logement abordable** : un logement est considéré comme étant abordable lorsque son prix est supportable pour une grande partie des ménages, c'est-à-dire qu'il est dans un rapport raisonnable avec leur revenu et leur fortune.
- **Construction de logements à loyer modéré** : mesures de construction (nouvelle construction et transformation) déterminées en fonction d'une limite de coûts (p. ex. limites des coûts d'investissement). Il ne s'agit pas de construire le moins cher possible, mais de construire des logements de qualité à un coût raisonnable.
- **Loyer basé sur les coûts** : le loyer basé sur les coûts se fonde sur les coûts effectifs du bailleur. Selon l'art. 8 de l'ordonnance sur le logement (OLOG ; RS 842.1), les éléments suivants font partie du loyer basé sur les coûts : intérêts sur le capital propre et sur le capital emprunté, rente du droit de superficie, amortissements/dépréciations, frais d'entretien ainsi que contributions au fonds de rénovation, frais de gestion, supplément-risque, charges et impôts liés à la chose.
- **Construction de logements d'utilité publique** : construction de logements respectant les principes de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse⁴. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (coopératives d'habitation, fondations, associations, etc.) établissent leurs loyers sur la base des coûts et gèrent leurs biens-fonds sans but lucratif. Leur offre de logements à loyer modéré s'inscrit de ce fait dans le long terme.

³ Dans cette définition, l'aspect de l'économie de marché passe au premier plan. Nous renonçons ici à une délimitation plus précise de cette notion, car elle fait partie d'une mesure du présent plan d'action et ne doit donc pas être anticipée ici.

⁴ [Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse](#) (consulté le 14 août 2023).

- **Logement adapté aux besoins** : offre de logements qui tient compte de l'évolution de la société (p. ex. évolution démographique), des objectifs politiques (en particulier la durabilité) et des contextes locaux spécifiques (p. ex. pénurie régionale ou locale). Les besoins individuels qui vont à l'encontre des objectifs mentionnés (notamment en matière de durabilité) ne correspondent pas aux besoins.
- **Qualité du développement vers l'intérieur** : les parcelles encore non construites ou sous-utilisées dans les zones à bâtir doivent être mieux exploitées avant que de nouveaux terrains ne soient classés en zone à bâtir à la périphérie des agglomérations. Il s'agit ainsi de créer un habitat compact qui consomme peu de terres cultivables tout en présentant une qualité élevée⁵. Une qualité élevée de l'habitat contribue à l'acceptation de la densification et du développement vers l'intérieur.

10. Abréviations

ACS	Association des communes suisses
ASLOCA	Association suisse des locataires
AIS	Association Immobilière Suisse
ARE	Office fédéral du développement territorial
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
constructionsuisse	Association faîtière de l'industrie de la construction suisse
CT	Conférence tripartite
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
Dialogue CT	Dialogue « Densifier avec qualité » de la Conférence tripartite
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EspaceSuisse	Association pour l'aménagement du territoire
FRI	Fédération romande immobilière
IPB	Communauté d'intérêts des maîtres d'ouvrage professionnels privés (Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren)
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LAT 1	Première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (en vigueur depuis le 1 ^{er} mai 2014)
LOG	Loi sur le logement (LOG ; RS 842)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFL	Office fédéral du logement
PNR	Programme national de recherche
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SSE	Société suisse des entrepreneurs
SVIT	Association suisse de l'économie immobilière
UVS	Union des villes suisses
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier

⁵ EspaceSuisse a identifié 10 aspects d'une urbanisation de qualité : <https://www.densipedia.ch/fr/connaissances-outils/pour-quoi-developper-vers-linterieur/qualite-de-lurbanisation> (consulté le 14 août 2023).