

Enquête auprès des demandeurs de permis de construire en Suisse

Du fait de la répartition des compétences due au fédéralisme, les lois sur la construction en Suisse ne sont pas homogènes. En outre, chaque rénovation ou nouvelle construction doit veiller à préserver des intérêts publics très variés dans les domaines, par exemple, de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine. La réalisation d'un projet de construction dans notre pays peut ainsi se transformer en une entreprise de longue haleine, très risquée aussi bien techniquement que financièrement. Nous présentons ci-après les principaux résultats d'une enquête représentative menée auprès de maîtres d'ouvrage qui ont réalisé récemment des projets de construction à usage artisanal, industriel ou commercial. Les principales questions posées s'y réfèrent nommément.



Matthias Peters
Chercheur en sciences sociales, partenaire Econcept AG, Zurich



Bettina Wapf
Politologue, Econcept AG, Zurich

Exploitation des données de *batimag*

Préalablement à l'enquête, nous avons conduit une étude exploratoire à partir de toutes les demandes de permis de construire publiées dans *batimag* en 2004 et 2005. 80% d'entre elles concernaient la construction de logements. Le nombre des demandes sur lesquelles les autorités avaient statué à fin 2005 s'élevait à 54 812 (logements et autres catégories). En Suisse, le permis de construire est délivré en moyenne 3,3 mois après la publication de la demande (voir *graphique 1*). Les cantons les plus rapides sont Glaris (2,2 mois), Thurgovie (2,5), Uri (2,8), Obwald et Nidwald (2,7), tandis que Genève (5,8), Schwyz (4,6), Neuchâtel (4,5) et Fribourg (4,3) arrivent en queue de classement. Le traitement des demandes d'autorisation est particulièrement long à Genève. Pour près d'une demande sur dix, plus de douze mois s'écoulent avant que les autorités rendent leur décision. Sur la base des informations obtenues dans l'enquête, il apparaît que ces écarts importants concernent avant tout la construction de logements. Pour les bâtiments destinés à un usage artisanal, industriel ou commercial, les différences sont moins marquées.

Durée de réalisation

Selon la base de données de *batimag*, la durée d'une procédure d'autorisation court depuis la publication de la demande jusqu'à l'octroi du permis de construire. Les difficultés ou les problèmes éventuels rencontrés durant la phase informelle qui précède la publication de la demande d'autorisation n'apparaissent donc pas dans les données. Nous en avons tenu compte dans l'enquête auprès des maîtres d'ouvrage. Ces derniers ont en effet dû indiquer le temps de réalisation nécessaire, de l'octroi du mandat à l'architecte jusqu'à la réception de l'ouvrage.

Le *graphique 2* présente le temps qui s'écoule entre le dépôt d'une demande de permis de construire et la délivrance de l'autorisation. Il se situe aux alentours de six mois (avec une marge de dispersion relativement faible) dans les grands cantons d'Argovie, de Berne, de Vaud et de Zurich.

La durée de réalisation d'un projet, depuis l'octroi du mandat à l'architecte jusqu'à la ré-

ception de l'ouvrage, est à peine inférieure à vingt mois. Comme six mois s'écoulent en moyenne pendant cette période, le temps nécessaire à la réalisation d'un ouvrage doit se répartir équitablement entre les trois catégories d'acteurs (architectes, autorités et entreprises de construction). Il convient, toutefois, d'interpréter ces chiffres avec la plus grande prudence, car dans près de la moitié des cas, nous ne disposons d'aucune donnée sur la date d'achèvement des travaux. Il devrait s'agir d'un temps de réalisation pour des projets dont la valeur ne dépasse pas trop le seuil de 100 000 francs fixé pour la prise en compte du projet dans l'échantillon. Il convient de retenir ici que les constructions destinées à un usage industriel ou commercial peuvent être réalisées en à peine moins d'un an à partir de l'octroi du mandat à l'architecte (voir *graphique 3*).

Comparaisons croisées *batimag*/enquête auprès des maîtres d'ouvrage

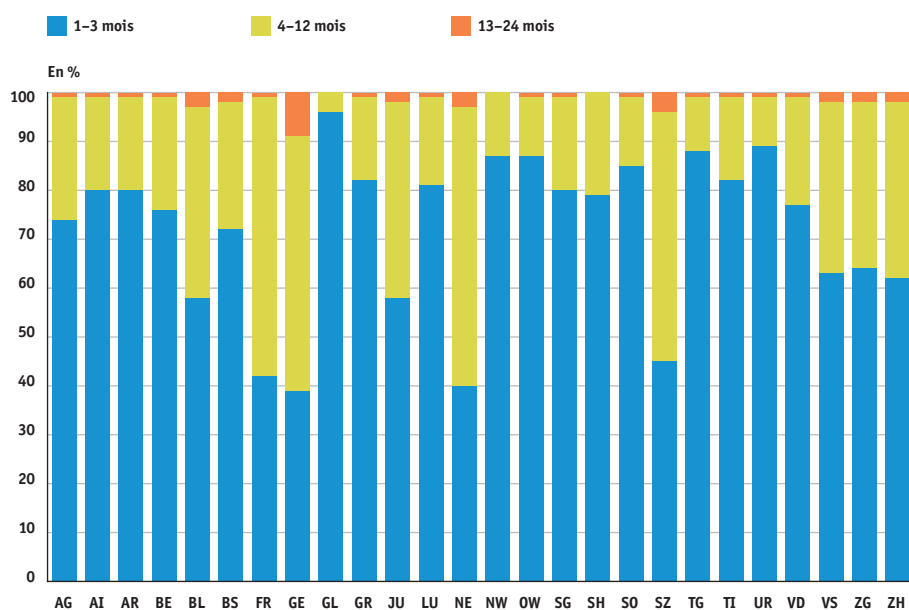
Si l'on se réfère non pas à *batimag* (totalité des projets), mais à l'enquête auprès des maîtres d'ouvrage qui ont travaillé sur des projets industriels et commerciaux, le temps entre la publication de la demande et l'octroi du permis de construire atteint environ 3,5 mois (médiane) et 3,8 mois en moyenne (18% sans réponse). Ces chiffres coïncident presque parfaitement avec ceux de *batimag*. Les délais tendent à être plus longs pour les projets d'envergure (6,6 mois), ceux situés dans des zones à bâtir soumises à des prescriptions additionnelles ou qui ne sont pas en conformité avec les exigences de la zone de construction (6,2 mois à chaque fois) ou en cas d'opposition (5,9 mois).

Appréciation des difficultés rencontrées dans les projets de construction

Selon les réponses obtenues dans l'enquête, le site était fixé dans la majorité des cas (94%). Rares (6%) sont les cas où il a pu être choisi librement. La *situation de la parcelle* exerce aussi une influence sur les difficultés à escompter. Dans plus de la moitié des projets de construction, l'ouvrage prévu est situé dans une zone densément bâtie. Un cinquième des projets devaient être réalisés en rase campa-

Graphique 1

Durée de la demande du permis de construire

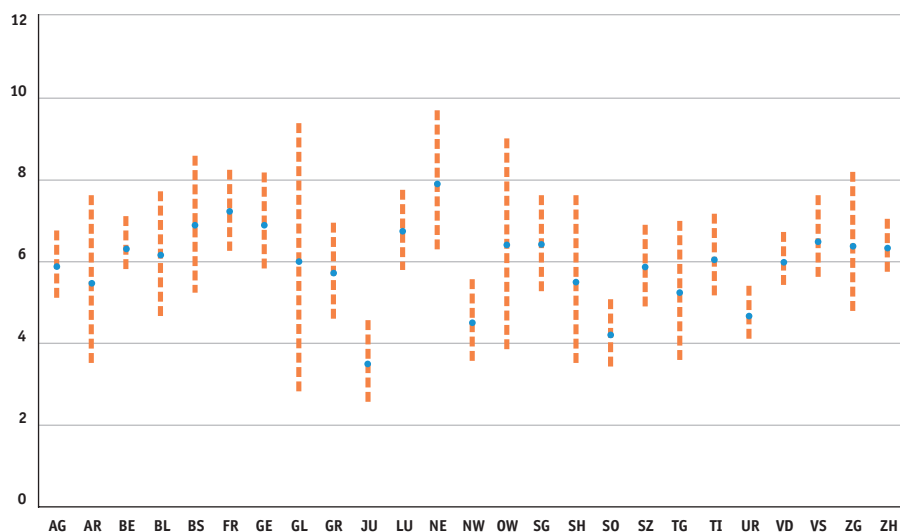


Source: Peters, Wapf / La Vie économique

Graphique 2

Durée entre le dépôt de la demande et le permis de construire, en mois

Intervalle de 95%



Source: Peters, Wapf / La Vie économique

gne. Dans 16% des cas, une demande de permis de construire avait été déposée pour un projet antérieur. La plupart du temps, la demande était devenue caduque parce que les intentions de construire avaient changé. Il est rare qu'un refus de permis de construire déclenche un projet entièrement nouveau.

Les difficultés liées aux *prescriptions et aux procédures imposées par la législation sur les constructions* ne sont pas considérées comme graves dans l'ensemble. Toutes les valeurs moyennes (VM) évoluent sur une échelle

comprise entre 1 et 6. La durée des procédures est le problème qui est considéré comme le plus pesant.

La *situation en matière d'aménagement du territoire* n'a posé aucun problème dans la majorité des démarches. Le projet était conforme aux prescriptions relatives à la zone à bâtir dans les trois quarts des cas, tandis que pour seulement 9%, des incertitudes existaient. L'objectif était de prévenir la création d'une zone réservée pour un seul pour cent des demandes. Les grands projets sont le plus souvent réalisés dans des zones à bâtir soumises à des prescriptions additionnelles. Celles-ci ne sont, toutefois, pas assimilées à des obstacles (VM 2,2).

La *concordance entre les directives en matière d'aménagement du territoire et la législation environnementale* est jugée bonne à très bonne par 65% des répondants (VM 4,4). Dans de rares cas seulement (5%), les maîtres d'ouvrage ont dû établir une étude d'impact sur l'environnement ou un rapport d'impact (3%). Dans 2% des cas, le projet a nécessité une évaluation approfondie. Les grands projets et ceux donnant lieu à des oppositions tendent à être davantage visés.

La *coordination interne entre les autorités* qui ont pris position sur la demande de permis de construire a été jugée bonne à très bonne par 71% des répondants (VM 4,4). Des difficultés liées à l'existence d'objectifs politiques soulevés par les autorités ont eu des conséquences là où des oppositions s'étaient aussi manifestées.

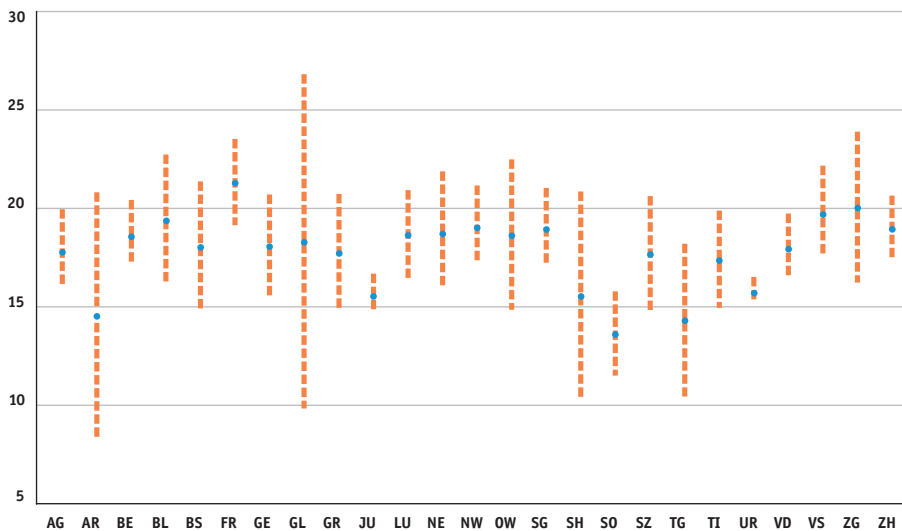
Dans 87% des cas, le *dépôt de la demande de permis de construire* avait été précédé de *contacts avec l'administration/les autorités*. Dans plus des deux tiers des cas (69%), le projet avait été présenté à une commission d'urbanisme ou à un organisme similaire avant le dépôt de la demande¹. De l'avis des répondants, cette prise de contact s'est répercutée favorablement sur la réalisation du projet de construction (VM 4,6). Ainsi, 82% estiment qu'elle a été favorable voire très favorable. La demande déposée a été jugée complète par les autorités compétentes dans 89% des cas et incomplète dans 9% d'entre eux. Les autorités ont, néanmoins, souvent demandé des documents importants ou des études complémentaires pour l'objet sélectionné².

Sur les 455 objets sélectionnés, un tiers (33%) *se sont heurtés à une opposition* émanant le plus souvent de particuliers. Dans la plupart des cas, l'opposition s'est réglée d'elle-même (30%) ou l'affaire a pu être résolue à l'amiable (41%). Des recours/plaintes n'ont été déposés que dans environ un quart des cas (26%).

L'enquête s'est également intéressée à l'*état des demandes d'autorisation* au moment de l'enquête en été 2006. Près des deux tiers des

Graphique 3

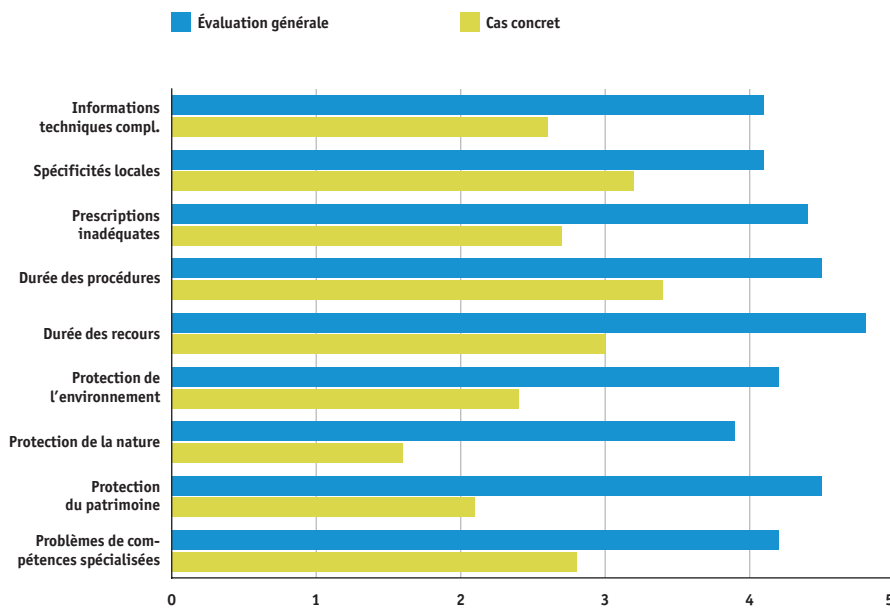
Durée totale de la construction, en mois
Intervalle de confiance 95%



Source: Peters, Wapf / La Vie économique

Graphique 4

Perception des obstacles: comparaison cas concret – évaluation générale



Remarque: l'échelle se réfère à la gravité des obstacles.
1 signifie «sans importance», 6 signifie «très important».

Source: Peters, Wapf / La Vie économique

Dans un second temps, les personnes interrogées ont dû indiquer comment elles évaluaient les mêmes obstacles de manière générale, indépendamment de l'objet spécifique. Il ressort des réponses que la réalisation d'un projet de construction est jugée beaucoup plus difficile dans l'appréciation générale que dans le cas concret (voir *graphique 4*). Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette différence:

- l'idée que tout est compliqué est très répandue. Dans un cas concret, ces préjugés se dissipent pour une bonne part;
- les architectes ne réalisent que ce qui ne pose aucun problème;
- certains grands projets – comme le nouveau stade de Zurich, le centre commercial de Spreitenbach ou le projet d'implantation d'Amgen à Galmiz – ne constituent certes pas la pointe de l'iceberg, mais influencent la perception générale des maîtres d'ouvrage.

Autres analyses nécessaires

L'analyse des réponses n'a mis en évidence aucun problème aigu surgissant lors de la réalisation de projets de construction et occasionné par les pouvoirs publics. Cela n'exclut pas la présence d'un potentiel d'amélioration. Une analyse plus approfondie sur les liens de cause à effet à partir des réponses aux différentes questions et sur les différences entre cantons devrait fournir des éléments d'information utiles. Il est plus difficile de savoir pourquoi les difficultés liées à l'obtention d'un permis de construire sont jugées beaucoup moins graves dans le projet concret que dans l'appréciation générale. Une différenciation plus affinée des données selon la taille et le type de l'objet devrait permettre d'en savoir plus.

projets de construction avaient été approuvés ou étaient en chantier (64%). Seuls trois projets (1%) avaient été refusés. Sept objets (2%) étaient encore en suspens.

Perception des difficultés concrète et générale

Les questions portant sur les difficultés rencontrées pour obtenir une demande de permis de construire se sont référées dans une première étape à l'objet désigné nommément.

- 1 Il conviendrait encore de clarifier si des pressions dans un sens ou dans un autre ont été exercées.
- 2 Il n'a pas été tenu compte des demandes de précision ou de celles qui ont pu être prises en considération moyennant une petite modification du projet.

Encadré 1

Méthode

Le questionnaire, qui a été envoyé aux architectes ou aux maîtres d'ouvrage, ne s'est intéressé qu'aux 1750 demandes déposées en 2004-2005 dans le cadre d'un projet de construction destiné à un usage artisanal, industriel ou commercial (hors construction de logements). Chaque questionnaire se référait à des projets nommément désignés. L'enquête s'est déroulée entre le 21 juillet et le 26 septembre 2006. Malgré des rappels par écrit et par téléphone, le taux de réponse ne s'est élevé qu'à 26%, ce qui correspond à 455 questionnaires exploitables. Si l'on considère les demandes par canton, seuls quatre cantons (Zurich, Vaud, Berne, Argovie) dépassent la valeur seuil des 30 réponses nécessaires à des affirmations statistiques consolidées.