

Assises du logement 2008

Synthèse

Des constats partagés

Pénurie de logements

- Le canton traverse depuis plusieurs années une période de pénurie de logements, avec un taux de vacance au 1^{er} juin 2008 de 0.5%, soit 1'620 logements vacants,
- Le taux d'équilibre, établi par la loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL) à 1.5%, et représentant 5'200 logements vacants, n'a été atteint que pendant 6 ans, de 1993 à 1999,
- Ces quatre dernières années, le nombre de logements a augmenté de 16'000 et celui des résidents de 32'700,
- Avec la construction d'environ 3'800 logements par an (logements dans des bâtiments neufs) ces quatre dernières années, la construction de logements répond à la croissance démographique, mais ne permet pas de résorber la pénurie actuelle,
- Il manque actuellement environ 4'000 logements pour mettre fin à la pénurie, soit le volume d'environ une année de construction,
- Le problème du logement est crucial, puisqu'il s'agit d'un besoin fondamental,
- L'investissement dans la pierre est et reste attractif.

Causes de la pénurie

Croissance démographique

- Une forte croissance démographique, avec une perspective d'accroissement de 87'000 habitants supplémentaires en 2020,
- L'augmentation du nombre de ménages, due d'une part à l'accroissement de la population et d'autre part à la diminution de la taille des ménages, composés de plus en plus de familles monoparentales, accentue la demande en logements.

Evolution des modes de vies

- L'évolution des modes de vie oriente la demande vers des logements plus grands. Le nombre d'occupants d'un logement selon sa taille tend à diminuer,
- Au cours de leur vie, les ménages ont tendance, en grandissant, à occuper des logements plus grands. Par contre, en vieillissant et donc en diminuant de taille, ils ne déménagent pas forcément dans un logement plus petit. Ce mécanisme tend à faire régulièrement augmenter la taille moyenne des logements.

Attractivité du canton

- Une conjoncture favorable, des taux hypothécaires historiquement bas rendent le canton très attractif.
Cette conjoncture économique particulièrement dynamique durant ces quatre dernières années s'est notamment traduite par une création d'emplois marquée, dopée par l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral Suisse-UE sur la libre circulation des personnes. Il en résulte une pression accrue sur le marché du logement, du côté de la demande, qui occasionne une augmentation de prix également liée aux salaires élevés des travailleurs étrangers.

Conséquences de la pénurie

- Risque de spéculation foncière.
- L'investissement dans la pierre est attractif sous réserve d'un rendement suffisamment intéressant. Le prix du terrain ajouté à celui de la construction peuvent être des facteurs démotivants,
- Certains bailleurs renoncent ou diffèrent l'entretien de leurs immeubles, puisque pratiquement tous les logements trouvent preneur.
- Les relations sont tendues entre bailleurs et locataires au titre de droit du bail. Les litiges sont en augmentation, bien qu'ils ne semblent pas être un facteur dissuasif pour la construction,
- Les effets induits de la crise actuelle vont limiter la quantité de logements vendus en PPE dans les deux ans à venir:
 - Certains promoteurs deviennent plus prudents et assurent la vente de leur produit avant de relancer de nouveaux programmes,
 - Les familles modestes rencontrent de difficultés de financement auprès des banques, devenues plus exigeantes.

Données statistiques manquantes

- Les données statistiques pour l'évaluation du taux de vacance sont insuffisamment robustes et la façon de les récolter se doit clairement d'être améliorée,
- La récolte des données se base sur les recensements, effectués de manière hétéroclite, que les communes transmettent chaque année au canton. Cet exercice nécessite d'identifier une situation à un moment précis, sans pouvoir qualifier dans l'absolu la réalité de la situation,
- La méthode d'identification de la vacance globale est basée, par extrapolation, sur un ratio qui n'est plus d'actualité.

Principaux freins à la construction de logements

A) Longueur, voire lourdeur des procédures

- La durée du processus d'obtention d'une autorisation de construire (démarches administratives, demandes d'autorisation, consultation publique, oppositions, recours) est trop longue,
- La multiplication de l'utilisation des droits d'opposition et de recours et leurs délais de traitement sont des freins importants dans le processus d'élaboration des projets,
- Les contraintes relatives aux normes et leur complexité sont un facteur démotivant,
- Certains investisseurs ne prennent pas le risque d'investir sans avoir obtenu les autorisations de construire,
- Le nouveau plan directeur cantonal (PDCn) est un outil contraignant pour les communes.

B) Réticence des communes et de l'opinion publique face à la densification

- Les règlements communaux sont généralement contraignants et ne permettent pas une densification,
- Les situations sont complexes dans un milieu bâti, les habitants d'une région ne désirent souvent pas voir leur environnement se densifier.

C) Disponibilité des terrains

- Bien que la quantité des réserves de terrains semble suffisante, avec environ deux fois trop de zones légalisées non bâties et un potentiel équivalent à 1'000 ha caché dans les zones (partiellement) bâties, leur qualité est insatisfaisante (localisation à l'écart des lieux de vie, exposition aux nuisances, orientation et potentiel constructible...),
- De par la thésaurisation du sol, le nombre de terrains constructibles effectivement disponibles est encore plus bas, accentuant la raréfaction des possibilités de logement,
- La quantité des réserves de terrains ne résout pas le problème de la thésaurisation. Coûts d'infrastructures et d'entretien, développement communal imprévisible, conflit avec d'autres usages (agriculture, loisirs, ...) sont des freins importants à leur viabilisation,
- La réhabilitation des friches urbaines est une opération ardue,
- Une organisation complexe de l'offre tend à accentuer l'opacité du marché.

Les pistes et opportunités

A) Améliorer l'outil statistique

- Renforcer les obligations légales en matière de fourniture de statistiques,
- Renforcer l'appareil statistique, par une meilleure utilisation des moyens financiers à disposition, voire par l'augmentation du budget consacré à la recherche en information statistique, doper l'observatoire du logement, dans le but d'améliorer la fiabilité des données relatives au marché de l'immobilier d'habitation (taux de vacance), d'en obtenir une vision d'ensemble, pour une meilleure transparence et connaissance du marché.

B) Favoriser une meilleure maîtrise foncière par les collectivités publiques

- La maîtrise foncière est un nœud central, le terrain étant la matière première pour la construction de logements,
- Encourager la maîtrise foncière par les pouvoirs publics, communes et cantons, notamment au centre des agglomérations, non loin des transports publics et axes de communication. La maîtrise foncière par les collectivités publiques est un facteur accélérateur dans la réalisation de projets
- Créer un fonds d'acquisition mixte canton-communes visant à favoriser la maîtrise du foncier par les communes et le canton.

C) Accroître le rôle du canton et des communes

- Coordonner les actions du canton afin de clarifier le futur souhaité, améliorer la coordination entre canton et communes et l'identification en amont des facteurs bloquants,
- Accélérer par des moyens incitatifs et contraignants la mise en vigueur des mesures du plan directeur cantonal,
- Permettre aux collectivités publiques de planifier le développement urbain,
- Accélérer le processus dans certaines zones prioritaires (terrains CFF, terrains publics, etc),
- Introduire un régime de compensation consistant à prélever une contribution sur la plus-value foncière lors de changement d'affectation,
- Promouvoir une utilisation rationnelle du sol, lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir en obligeant de construire dans un délai raisonnable,
- Réfléchir à d'autres méthodes incitatives pour lutter contre le phénomène de la thésaurisation,
- Mise en place par l'Etat d'une contribution de plus-value pour financer des infrastructures, plutôt qu'une campagne d'achat de terrains pouvant participer à une hausse des prix du foncier,

- Accorder aux collectivités publiques un droit de préemption et d'expropriation, notamment lors d'acquisition de terrains à des fins de construction de logement social,
- Créer un fonds de péréquation intercommunal,
- Modifier l'impôt foncier en le transformant en impôt cantonal proportionnel, en fonction de la taille et de l'état d'équipement de la parcelle, le régime actuel n'encourageant pas les propriétaires à réaliser leurs droits à bâtir,
- Dynamiser les actions de la société vaudoise pour la création de logements à loyer modéré SVLM et élargir ses missions en la dotant de moyens suffisants,
- Accroître les moyens et ressources des collectivités publiques par une professionnalisation des moyens communaux et un renforcement de la collaboration intercommunale, via notamment les projets d'agglomération,
- Renforcer les projets d'agglomération, générateurs de croissance.

D) Améliorer la coordination entre collectivités publiques et acteurs privés, le partenariat public-privé et l'utilisation du droit de superficie (DDP)

- Améliorer, pour une meilleure efficacité, la coordination, l'information et la sensibilisation entre tous les acteurs participant au processus de production de logement,
- Créer un fonds d'investissement public-privé avec les investisseurs afin de maîtriser plus rapidement le foncier,
- Anticiper et coordonner, dans une démarche participative, l'ensemble des acteurs concernés par un projet, par un partenariat public-privé, y compris par la constitution des DDP, voire par un fonds d'investissement,
- Organiser des concours d'architecture co-pilotés public-privé,
- Renforcer les réflexions et les actions d'ordre foncier et améliorer l'accompagnement des opérateurs disposant d'importantes surfaces bien localisées désirant les valoriser dans une perspective raisonnable,
- Favoriser la mise à disposition de terrains constructibles en conciliant les propriétaires de terrains et les constructeurs de logements, renforcer les DDP,
- Prédéfinir les conditions d'appels d'offres investisseurs-constructeurs (prix du terrain, rente DDP et prix de location encadrés),
- Diversifier les investisseurs et leur assurer un rendement correct,
- Valoriser et renforcer le travail des organisations régionales et leur complémentarité,
- Renforcer et professionnaliser le management et l'accompagnement de projet transversal, de manière à aborder dans de bonnes conditions l'ensemble des démarches et procédures d'un projet de production de logements,
- Transposer la compétence de la politique des pôles de développement dans des projets plus centraux avec une part importante de logements,

- Dynamiser les actions de la société vaudoise pour la création de logements à loyer modéré SVLM et élargir ses missions,
- Maintenir le rôle important joué par les coopératives de logements,
- Favoriser l'accèsion à la propriété,
- Renforcer la politique de l'aide à la personne.

E) Alléger les contraintes et lourdeurs administratives

- Pratiquer une politique d'information transparente vis-à-vis du voisinage afin de limiter le risque d'oppositions,
- Accélérer, sans modification légale, le traitement des procédures par une meilleure coordination entre canton et communes, notamment par identification en amont des facteurs bloquants,
- Alléger les normes et procédures, réduire la longueur des procédures de demandes d'autorisations et limiter la possibilité de droit de recours et ses effets néfastes,
- Réviser la procédure administrative sur la qualité de recourir,
- Accélérer la procédure judiciaire visant à traiter les oppositions et recours.

F) Favoriser la densification par la révision des règlements communaux

- Revoir rapidement, au niveau communal, les règlements liés aux plans généraux d'affectation (PGA) pour favoriser la densification, en augmentant le coefficient d'utilisation du sol (CUS) pour permettre une densification en hauteur et en autorisant l'habitat dans les combles,
- Favoriser la densification particulièrement en zone urbaine, à proximité des nœuds de communication, y compris dans les villes de moyenne importance,
- Utiliser la densification pour améliorer la qualité de vie, par un meilleur traitement des espaces publics,
- Ne pas imposer de limite quantitative au développement des centres,
- Favoriser la légalisation des zones à bâtir, corriger les zones inadéquates ou manifestement surdimensionnées,
- Stimuler la légalisation des zones à bâtir en offrant la possibilité à chaque commune de profiter d'une part équitable de la croissance démographique,
- Accélérer la redéfinition des plans d'affectation communaux, réfléchir à des méthodes incitatives pour lutter contre le phénomène de thésaurisation en réaffectant des surfaces artisanales et industrielles excédentaires, mais aussi éventuellement en délégalisant des zones à bâtir mal localisées.

Lignes de dissensions: le rôle de l'Etat

Approche libérale

- L'Etat doit fixer des conditions cadres, notamment réformer l'impôt foncier,
- Il ne doit être ni constructeur, ni gérant, son intervention devant se limiter à l'aide individuelle,
- La création d'une péréquation financière intercommunale est difficile, le système est suffisamment délicat et l'équilibre fragile,
- Renforcer le management et l'accompagnement de projets.

Approche interventionniste

- L'Etat doit être un constructeur, voire un gérant d'immeubles,
- Meilleure maîtrise foncière par les collectivités publiques comme facteur accélérateur dans la réalisation,
- Création d'un fonds de péréquation entre communes,
- Nécessité d'introduire des mesures incitatives et contraignantes,
- Renforcement du rôle de la SVLM en l'incitant à une meilleure maîtrise du foncier.

Perspectives

Consensus politique

Continuité des Assises 2008 par analyse des pistes offertes, sans modification légale

- Création d'un groupe de travail interne au SELT,
- Création d'un groupe de travail externe, par exemple par réactivation des activités de la Commission cantonale consultative du logement (CCCL),
- Conclusions des analyses lors des Assises 2009, réunissant les participants dans un cadre plus restreint.

Consensus financier

Accord sur la nécessité de donner à l'Etat les moyens financiers nécessaires

- A l'établissement de statistiques fiables sur la base des données communales,
- A l'élaboration d'une étude sur les raisons réelles de la problématique de la thésaurisation dans le temps.

Consensus juridique

Nécessité de faire le point sur les moyens légaux à disposition, d'une part de l'Etat et d'autre part des communes.