

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner les objets suivants :

(08_INI_011) — Initiative législative Grégoire Junod et consorts au sens de l'article 127 LGC modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975

(08_POS_068) — Postulat André Marendaz et consorts au sujet de la politique de logement

La commission s'est réunie à deux reprises à la Salle de conférences No 300 du Département de l'économie (DEC), rue Caroline 11, à Lausanne, les vendredis 19 septembre et 10 octobre 2008. Elle était composée de Mmes Gloria Capt, Anne Baehler Bech et de MM. Eric Bonjour (remplacé la deuxième séance par Raphaël Abbet), François Debluë, Jean-Michel Favez, Félix Glutz (remplaçant Claude-Eric Dufour), Jacques-André Hauray, Grégoire Junod, André Marendaz, Olivier Mayor et Guy-Philippe Bolay, confirmé à la présidence de cette commission.

M. Jean-Claude Mermoud, conseiller d'Etat et chef du Département de l'économie (DEC) était présent, de même que M. Lionel Eperon, chef du SELT, Mme Madalina Orlandini, juriste SELT, lors de la première séance, MM. Jean-Baptiste Leimgruber, adjoint SELT, et Eric Bron, juriste SELT, lors de la deuxième séance. Mme Orlandini et M. Bron ont tenu d'excellentes notes de séances pour lesquelles nous les remercions chaleureusement.

La tenue de deux séances a permis à plusieurs membres de la commission de participer aux Assises du logement, organisées par le DEC le 2 octobre 2008 à Beaulieu, qui ont permis un large tour d'horizon de la problématique du logement dans le canton et des possibilités offertes aux acteurs politiques. La deuxième séance a en outre permis à la commission d'entendre M. Christian Séchaud, secrétaire de la Société vaudoise pour la construction de logements à loyers modérés (SVLM).

A) Initiative législative Grégoire Junod et consorts au sens de l'art. 127 LGC modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL)

Introduction par l'initiant

En préambule, l'initiant rappelle les principaux éléments de son initiative Cette dernière vise à donner plus de moyens financiers à l'Etat afin qu'il puisse lutter plus efficacement contre la pénurie de logements. Pour ce faire, il propose plusieurs modifications à l'article 16 LL pour élargir les moyens d'actions de la Société vaudoise pour la construction de logements à loyers modérés (SVLM), notamment pour pouvoir acquérir et gérer des immeubles. L'article offre déjà cette possibilité, mais seulement de manière exceptionnelle. L'initiant donne l'exemple de la Ville de Lausanne qui, avec différentes sociétés coopératives, joue un rôle actif en matière de politique du logement. Le canton devrait pouvoir jouer le même rôle actif. Pour faciliter son action, le capital propre de la SVLM devrait aussi être augmenté. Un nouvel article 34 bis LL est proposé pour doter la SVLM d'un capital propre adéquat. L'initiant estime que l'activité de la SVLM est trop modeste et mériterait d'être "boostée". Au niveau procédural, l'initiant souhaite utiliser les nouvelles possibilités législatives offertes par

l'article 127 LGC pour demander à une commission de trouver la meilleure rédaction de l'article 16 LL. Il admet toutefois que ladite commission pourra difficilement s'écarter largement de la proposition issue des travaux de la présente commission.

Position du Conseil d'Etat et de l'Administration

M. Mermoud relève que la problématique du logement est réelle et liée à l'augmentation de la population d'environ 10'000 nouveaux résidents permanents dans le canton en 2007. En matière de production de nouveaux logements, toutes catégories confondues, le canton a construit 4240 logements en 2006 et 3800 en 2007, soit ce qui était préconisé dans le rapport sur la politique du logement de 2005. L'attractivité du canton est un facteur important pour l'économie vaudoise ; les entreprises sont attirées par la situation géographique et les infrastructures du Canton de Vaud.

M. Eperon précise que la SVLM est une SA constituée en 1981 avec un capital-actions de deux millions de francs détenu à raison de 55% par l'Etat de Vaud et de 45% par la BCV. Ses tâches sont prioritairement de politique foncière, à savoir l'acquisition de terrains qui doivent servir à la construction de logements prioritairement à loyers modérés. Elle prépare les terrains à leur destination finale, soit la vente aux communes, sociétés coopératives, fondations sans but lucratif. Exceptionnellement, la SVLM fait construire des immeubles qu'elle gère en vue de les céder ensuite. Pour financer ses projets, la SVLM dispose de 30 millions de francs (sur l'enveloppe totale de prêts et cautionnements de 240 millions de francs prévus à l'art. 15 LL). L'enveloppe comprend également 30 millions de francs pour des prêts pour la construction des logements protégés (destinés à l'accueil des personnes âgées), 6 millions de francs à titre d'arrières-cautionnements pour favoriser l'accession à la propriété du logement, ainsi que les prêts au logements accordés pour la transformation, l'agrandissement ou la création de logements dans les volumes existants des maisons d'habitation sises dans les zones périphériques et les cautionnements de l'Etat liés à la mesure de l'aide à la pierre. La commission a reçu de nombreuses informations et statistiques relatives aux montants réservés et utilisés à ce jour de cette enveloppe.

L'initiative préconise l'exploitation des immeubles par la SVLM, ce qui n'est pas jugé opportun. La loi prévoit un contrôle des loyers des logements subventionnés (art. 18 LL). Les signataires de la convention prévoient en général un contrôle sur 15 ans, soit la période du subventionnement, puis sur une période supplémentaire de 5 ans (au total 20 ans dès le début du subventionnement). Ensuite, en règle générale, ces immeubles reviennent sur le marché libre avec des loyers qui demeurent abordables par rapport aux loyers pratiqués sur le marché libre. Le contrôle illimité dans le temps pourrait signifier qu'il faut sortir certains locataires de ces immeubles s'ils ne remplissent plus les conditions pour ces logements pour faire entrer d'autres locataires, ce qui n'est pas souhaitable.

Il faut encore relever le caractère cyclique du taux de vacance des logements. Dans les années 90 et jusqu'en 2000, le taux de vacance était celui d'un marché équilibré. On constate la situation de pénurie depuis 2002. La production de nouveaux logements dans le canton tient les engagements pris en 2005 dans le cadre du rapport sur la politique du logement ; la croissance économique a toutefois été supérieure au taux estimé. Le canton enregistre actuellement le même taux de logements vacants qu'en 2003, soit 0,5%.

Il faut entre 3 et 4 ans pour construire un immeuble. Pendant ce temps, des décreuses économiques peuvent arriver. L'Etat de Vaud n'a pas une vocation de constructeur ou de propriétaire foncier. La SVLM détient un rôle embryonnaire dans la politique foncière, mais sa structure n'est pas adaptée pour assumer un rôle de maître d'ouvrage ou de gestionnaire d'immeuble. Il est difficile d'imaginer que l'Etat puisse déterminer les besoins en logements sur le territoire des communes.

Discussion générale

Dans le cadre des débats, les commissaires se sont rapidement séparés entre deux tendances : l'une préconisant un interventionnisme accru de l'Etat sur le marché du logement et l'autre précisant que toutes les propositions de l'initiative sont déjà possibles avec la législation actuelle.

La SVLM peut déjà acquérir des immeubles à titre exceptionnel ; elle peut aussi les gérer en attendant de les vendre, même s'il ne s'agit pas de sa vocation première et que son organisation ne permet pas en l'état actuel d'envisager une exploitation. Elle peut en revanche facilement trouver des sociétés coopératives à même d'effectuer cette gestion. En outre, ses moyens financiers sont suffisants par rapport à ses possibilités d'action. Le problème principal vient du manque de terrains susceptibles de retenir son attention.

En matière de projets de construction de logements, il faut en outre rappeler la primauté de compétence des communes sur leur territoire. Les logements doivent être construits sur des axes structurants, bien desservis par les transports publics. Il n'est pas judicieux de transférer cette compétence communale à l'Etat, puisque seules les communes maîtrisent la réalité des besoins de leur population.

Lors de la deuxième séance, M. Séchaud, secrétaire de la Société vaudoise pour la construction de logements à loyers modérés (SVLM), a pu préciser clairement l'activité de sa société et ses limites, avec l'exemple des dernières réalisations. Des moyens financiers supplémentaires permettraient à la SVLM de s'engager sur plus d'objets en parallèle, en évitant le problème d'intérêts intercalaires qui mobilisent des fonds importants. Le secrétariat de la SVLM est suffisant pour ses activités actuelles, notamment grâce au réseau de compétences disponibles au sein de l'administration cantonale vaudoise.

Les récentes Assises du logement ont démontré qu'il n'y a pas "une" solution, mais une multitude de pistes de réflexion à mener. Il faut surtout convaincre les communes de densifier, avec une meilleure information sur les enjeux, notamment en termes de mixité et de construction de logements subventionnés. La densification est un problème que le canton doit traiter au travers de ses services transversaux (SELT, SIPAL, SDT, etc.). Sur le plan financier, le rôle de la SVLM pourrait être renforcé par une augmentation de son capital-actions et donc de ses fonds propres. Le DEC proposera vraisemblablement une hausse des moyens financiers pour la SVLM de l'ordre de 5 à 10 millions, pour faciliter son rôle d'achat, d'équipement/légalisation, puis de revente des terrains et éviter ainsi des charges d'intérêts trop importantes entre le début et la fin des opérations. Si un terrain convenable est équipé dans le but d'y ériger des logements, il trouvera facilement un acquéreur, le plus souvent une coopérative. Toutes ces opérations peuvent se faire sans modification de la loi sur le logement.

Vote final

La commission propose de ne pas prendre en considération l'initiative Grégoire Junod par 6 voix contre 5, sans abstention.

B) Postulat André Marendaz et consorts au sujet de la politique du logement

Introduction par le postulant

Le postulant souhaite d'une part que le Grand Conseil soit renseigné sur la situation actuelle du marché des logements à loyers modérés dans le canton et par région. Il souhaite d'autre part que des mesures incitatives soient mises en place pour que les communes mettent à disposition des familles et des personnes établies sur leur territoire un logement approprié, notamment dans les centres cantonaux, régionaux et locaux. Il estime que certaines communes prennent trop partiellement en considération les besoins en logements à loyers modérés de la population et que les besoins des familles, notamment dans les régions périphériques, ne sont pas assez pris en compte par les communes. Dans le cadre du PDCn, toutes les régions ont la responsabilité de mettre à disposition des logements à loyers modérés. Il estime que le canton devrait avoir une politique du logement plus incitative, notamment dans la phase de l'élaboration du plan d'affectation. Concernant les mesures incitatives possibles, le postulant évoque les "charges foncières". Il rappelle que certaines communes sont propriétaires de terrains, mais qu'elles refusent de construire des logements à loyers modérés puisqu'elles estiment que ce type de logement ne correspond pas aux besoins de leur population.

Position du Conseil d'Etat et de l'Administration

Au 31 décembre 2007, le canton comptait 8658 logements à loyers modérés, dans environ 310 immeubles. Environ 22'000 habitants sont logés dans des logements à loyers modérés. La

construction a été un peu plus faible en 2007 qu'en 2006 en raison notamment du changement de la politique du logement de la Commune de Lausanne qui construisait auparavant 2/3 de logements à loyers modérés et 1/3 de logements pour le marché libre, alors qu'aujourd'hui le ratio est inversé.

Concernant les mesures incitatives de l'Etat, il est difficile d'imaginer quels seraient les moyens à disposition de l'Etat pour qu'il puisse imposer aux communes la construction d'un nombre plus conséquent de logements sur leur territoire. Ce genre d'action ne pourrait être qu'incitative.

Discussion générale et vote final

Dans le cadre de la discussion, un commissaire regrette que l'aide individuelle ne soit pas mentionnée dans le postulat. La majorité s'accorde toutefois rapidement sur l'utilité d'un point de situation sur le marché du logement, qui pourra être inclus dans la future synthèse des réflexions faites lors des Assises du logement.

La commission propose de prendre en considération le postulat André Marendaz par 6 voix contre 1, avec 4 abstentions.

Un rapport de minorité est annoncé par Mme Anne Baehler Bech sur les deux objets.

Lausanne, le 16 novembre 2008.

Le rapporteur :
(Signé) *Guy-Philippe Bolay*