

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts pour la création
de zones d'habitation à loyers modérés

La commission a siégé le 9 janvier 2012, de 14h00 à 15h30, Salle de conférences n° 300 du DEC, Rue Caroline 11, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Anne Papilloud, Alessandra Silauri, Christine Chevalley, Claire Attinger Doepper et de MM. Jean-Jacques Schilt, Pierre-André Pernoud, Hans Rudolf Kappeler, Marc-Olivier Buffat, postulant, et Régis Courdesse, premier membre désigné, confirmé dans sa fonction de président rapporteur.

M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba (chef du DEC suppléant), était excusé, le logement passant au Département de l'intérieur dont la nouvelle Cheffe Mme Métraux sera assermentée le lendemain de la séance. M. Lionel Eperon (chef du SELT) et Florian Failloubaz (adjoint responsable technique unité logement du SELT) sont présents. M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

Position du postulant

Le postulat est clair quant à ses intentions : il s'agit de demander au Conseil d'Etat de modifier la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) dans le même sens que ce qui existe pour favoriser les constructions de type Minergie à l'article 97, alinéa 4 LATC¹ : introduire un nouvel article visant à inciter les propriétaires à construire des logements à loyers modérés grâce à un bonus de surface constructible lorsque certains critères sont respectés. L'article 97 LATC est une disposition légale efficace qui fonctionne bien et incite ainsi les propriétaires à construire selon des normes énergétiques sévères.

Les médias ont publié des articles qui rendaient compte d'une disposition semblable prise par la Ville de Zoug pour maintenir la mixité de son habitat (*Hebdo* du 6 octobre 2011 ; *24 Heures* du 14 janvier 2011 ; *Bilan* du 16 novembre 2011). En effet, si l'on trouve des appartements à vendre pour des montants entre 1,5 et 2 millions, le marché ne satisfait pas la demande très forte pour des appartements à *loyers raisonnables*. Par ailleurs, les mécanismes actuels (aide à la personne, aide à la pierre) sont des systèmes complexes qui nécessitent un financement public, sans compter que le logement subventionné ne concerne qu'une partie des personnes à la recherche de logements abordables.

C'est pourquoi ce postulat propose au CE d'examiner l'opportunité d'introduire un nouvel article de loi à l'instar de l'article 97, alinéa 4 LATC en s'inspirant des articles 37 et 38 du règlement de la

¹ Art. 97, al. 4 LATC : « Les bâtiments neufs ou rénovés atteignant des performances énergétiques sensiblement supérieures aux normes en vigueur bénéficient d'un bonus supplémentaire de 5% dans le calcul des coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol ».

Ville de Zoug qui prévoit 10% de possibilité de construire en plus en échange de l'acceptation par le propriétaire de limiter le montant des loyers qu'il va percevoir en construisant selon des standards moins chers et en bénéficiant d'une surface construite supérieure. Le propriétaire aura bien entendu un rendement inférieur par ce contrôle des loyers, mais il pourra construire plus de surfaces planchers.

Ce postulat vient également en réaction aux mesures coercitives contenues dans le projet de modification de la LATC, en consultation en été 2011. Le postulant précise qu'il ne s'agit pas de créer des zones HLM ! Car c'est parcelle par parcelle que le propriétaire aurait la possibilité de construire 10% s'il respecte les conditions cadre fixées. En fixant le bonus de manière à ce qu'il soit attractif, les propriétaires seraient dès lors incités à mettre sur le marché des logements à loyer modéré i.e. accessibles à des gens qui aujourd'hui sont en grande difficulté pour trouver des logements, à l'instar des couples qui se séparent ou des familles qui grandissent, et ce dans un contexte d'augmentation de la population.

Cette solution est économique et l'outil est incitatif. Ce n'est pas LA solution, mais une voie à suivre ou du moins à étudier.

Position du Conseil d'Etat

Le chef du Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT) explique en préambule que, suite à l'élection complémentaire au CE, le logement va être, dès le 10 janvier 2012, de la compétence du Département de l'intérieur, tout comme le Service du développement territorial (SDT). Par ailleurs, le postulat demande une modification de la LATC et non de la loi sur le logement. Or, la LATC est une compétence du SDT qui n'est pas représenté.

Le chef du SELT explique que ce postulat va dans le sens des réflexions du CE depuis près de dix-huit mois à travers une politique plus proactive en matière de soutien à la construction de logements.

La politique du logement est actuellement plutôt régulatrice, avec la mise en œuvre de la loi sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR), ainsi que la loi sur l'aliénation d'appartements loués (LAAL). Ce régime d'autorisation vise à préserver la substance locative, mais ne favorise pas en tant que tel la construction de nouveaux logements. Le deuxième élément « historique » de la politique du logement est l'octroi de subventions, notamment via le système d'aide à la pierre.

Le but de la nouvelle politique de promotion du logement a un aspect quantitatif et qualitatif. Sur le plan quantitatif, on construit en moyenne 3'200 nouveaux logements par an dans le canton de Vaud, alors qu'il faudrait atteindre 4'500 voire 5'000 logements annuels ces dix années à venir pour combler la pénurie actuelle. Mais pour répondre aux besoins des différentes catégories de la population qui peinent à se loger, notamment la classe moyenne, il s'agit également d'avoir une approche qualitative, permettant de promouvoir des logements « d'utilité publique ».

A cette fin, trois outils ont été développés :

1. Renforcer l'acquisition et la maîtrise foncière par les collectivités publiques. A cette fin, l'Etat propose des prêts sans intérêts aux communes pour acheter du foncier qui pourrait être légalisé, pour autant que le terrain serve à la construction de logements d'utilité publique.
2. Octroyer des droits de superficie par les collectivités publiques, afin d'éviter d'aliéner le foncier et de maintenir les possibilités d'action. La politique des droits de superficie doit être clarifiée et les conditions de ceux-ci doivent être attrayantes, notamment les taux.
3. Activer des constructeurs pour certains types de logements (coopératives d'habitation, fondations d'utilité publique) dont les rendements sont raisonnables.

Avec un foncier relativement bon marché en mains publiques et des droits de superficies attrayants, on peut favoriser le type de constructions répondant aux besoins des classes moyennes.

Ces réflexions nécessiteront une modification de la loi sur le logement, dont un projet de révision est en cours à l'unité logement du SELT qui va passer au DINT. Ce modèle (acquisition de terrains, octroi de DDP, choix des constructeurs et des types de projets à réaliser, avec contrôle des loyers) forme un premier grand axe.

Le deuxième axe est constitué par la révision de la LATC² dont la modification de l'article 47, alinéa 2, lettre 10 prévoit que, dans les plans d'affectation, les communes auront la possibilité de fixer des bonus d'utilisation du sol, le taux de 10% étant évoqué dans les commentaires du projet de révision, pour la réalisation de bâtiments destinés à des logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme. Suite au retour de la consultation, le CE doit maintenant effectuer les pesées d'intérêts, mais cet article plutôt incitatif permet d'aller dans le sens d'un des éléments amenés par le postulat.

Indépendamment de l'aspect incitatif, lié à l'activation potentielle de bonus d'utilisation du sol, il y a également dans cette révision la possibilité, tant dans le plan directeur cantonal (PDCn), les plans directeurs communaux, les plans directeurs régionaux et les plans partiels d'affectation (PPA) en main communale, de fixer des quotas de logements d'utilité publique. On est donc plus dans le cadre de la stricte incitation. Cet aspect du projet de révision de la LATC ouvre la possibilité pour les communes d'intégrer dans leurs PPA des éléments de mixité sociale. La ville de Zürich, le canton de Genève, dans leurs propres dispositifs de logements d'utilité publique, utilisent en général des ratios de 15% à 30% de logements d'utilité publique pour maintenir cette mixité sociale.

Le troisième axe est la révision de la politique des pôles de développement économique (PPDE), qui a perdu l'adjectif « économique ». Dans la politique révisée des pôles de développement, qui a été adoptée par le CE en juin 2011, il y a la volonté d'ouvrir la logique des pôles stratégiques à des pôles de logements. Dans la nouvelle politique des pôles de développement, on a identifié quinze sites stratégiques, notamment dans les périmètres d'agglomération, où le logement prendrait une plus grande part que l'activité économique.

A cette identification vient s'ajouter une méthode de gestion et de suivi pour faire accélérer les projets : une méthode de travail à travers le groupe opérationnel des pôles (GOP) a permis de casser la dichotomie canton-communes et de rassembler les services concernés. L'objectif est de renforcer le GOP pour permettre de libérer plus vite du foncier et obtenir plus vite des permis de construire, notamment des logements d'utilité publique dont les loyers, ou le taux d'effort, soient supportables pour chacun. Ce taux d'effort ne devrait pas dépasser 30% des revenus bruts, qui est considéré comme le maximum.

² **Projet de modification de la LATC mise en consultation** (propositions du CE soulignées) :

Art. 34 LATC Contenu

¹ Le plan directeur cantonal indique :

bbis les moyens pour répondre à la pluralité des besoins en logements, notamment en logements d'utilité publique ;

Art. 41 LATC Contenu

¹ Le plan directeur régional indique :

c. les moyens pour répondre à la pluralité des besoins en logements, notamment en logements d'utilité publique ;

Art. 47 LATC Objet des plans et des règlements

² Dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local et aux besoins de la commune, les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir d'autres dispositions relatives :

10. aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire ou pour la réalisation de bâtiments destinés à des logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme;

16. aux mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme;

Le dispositif déployé par le Canton est expliqué dans les réponses à trois interventions :

- Postulat André Marendaz et consorts au sujet de la politique de logement (08_POS_068)
- Postulat Jean-Michel Favez au nom du groupe socialiste visant à identifier et corriger les effets pervers de la promotion économique (08_POS_106)
- Interpellation Claire Attinger Doepper et consorts - Surchauffe dans la location et la vente d'objets immobiliers : état des lieux dans le canton de Vaud (11_INT_53).

Discussion générale et bien-fondé du postulat

Globalement, l'ensemble des députés relève que tout ce qui devrait permettre de mettre sur le marché des logements à prix abordables doit être soutenu.

Revenant sur le cas de Zoug, un député a eu des informations directes sur l'introduction de la mesure incitative : Zoug connaissant aussi une pénurie de loyers raisonnables, cette mesure a motivé les propriétaires pour maintenir la mixité du logement et des populations.

Il est relevé que le postulat comprend deux types de propositions :

- des incitations par des bonus de 10%, avec un mécanisme de contrôle des loyers, une définition du prix dit abordable et des règles pour que l'effet escompté perdure ;
- des contraintes visant à affecter ou attribuer à des zones de logements des conditions particulières.

Le projet de révision de la LATC ouvre la possibilité pour les communes d'intégrer dans leurs PPA des éléments de mixité sociale et c'est une nouveauté (qui doit encore passer au Grand conseil !). Mais la difficulté sera de définir la notion d'utilité publique, des règles de fixation du prix du terrain quand il a été revendu plusieurs fois, le calcul du prix au mètre carré, etc. En outre, quels sont les moyens mis à disposition pour agir ?

Le Chef du SELT indique que la Confédération a défini les logements d'utilité publique, soit tout logement qui est porté par un acteur qualifié d'utilité publique. Or pour le Canton, c'est plutôt la substance construite que la qualité du porteur de projet qui doit être au cœur de cette définition. Il n'y a pas une, mais des utilités publiques : il y a le logement d'utilité publique pour des populations clairement défavorisées, soit le logement subventionné ; il y a la notion de loyer abordable en relation avec les catégories de population, du taux d'effort possible, et donc du coût du loyer admissible et partant du type de logements à construire ; il y a le logement d'utilité publique pour les personnes âgées (logements protégés), pour les étudiants, etc.

La révision de la LATC prévoit sur l'ensemble du dispositif (PDCn, PPA, etc.) de permettre aux communes de ne plus être strictement dans un contexte de droit privé (convaincre des investisseurs de faire des logements à loyer abordables sur la base de conventions) grâce aux modifications prévues aux articles 34, 41 et 47³. Du PDCn au PPA, il est prévu d'introduire un outil de droit public permettant aux collectivités locales d'agir.

Pour le postulant, les procédures d'affectation prennent des années et au vu de l'urgence, l'autonomie communale est un luxe qu'on ne peut opposer à cette situation de pénurie. Et si on a pu introduire une base légale incitative pour Minergie, dès lors on peut le faire pour le logement à loyer modéré. Un propriétaire qui respecte certaines normes devrait pouvoir bénéficier dans tout le canton d'une telle contrepartie. En prenant en considération ce postulat, on exprime la volonté de réviser la LATC en ce sens.

³ cf. supra note 2.

Un député, professionnel de l'aménagement du territoire, confirme que la reprise des dispositions cantonales dans les PGA est très longue. Dès lors, il estime que l'idée d'un bonus par l'introduction d'un article 97 bis sur le modèle de l'incitation Minergie dans la LATC lui semble être une idée intéressante, avec l'avantage d'entrer en vigueur dans toutes les communes sans modification des règlements et plans communaux.

Plusieurs députés confirment leur soutien à des mesures permettant de favoriser le logement à loyer modéré. Le grand avantage du bonus discuté est sa simplicité de mise en œuvre, mais pourquoi 10% et pas 15 ou 20% ? Certains députés, légèrement plus sceptiques, pensent qu'il faut prévoir la mesure où le besoin est le plus important (arc lémanique) et là où les équipements sont présents (transports, etc.). Il faudrait éviter que le bonus soit utilisé en priorité pour valoriser des mauvais terrains mal situés. Il faudrait qu'il y ait des garde-fous. Mais il faudrait aussi travailler sur des mesures incitatives pour les communes, par exemple au travers d'un mécanisme de compensation dans la péréquation intercommunale. Le Conseil d'Etat devrait-il aussi étudier l'introduction d'un quota de logement spécifiques (loyers modérés, standards inférieurs) dans les zones d'habitation ? Si oui, avec la formule « les communes peuvent » ou bien l'hypothèse « doivent » ?

Pour le postulant, à nouveau, il s'agirait plutôt de créer des « smarties », des zones de logements à loyer modérés, au niveau du PDCn soit à un échelon supra communal pour éviter que les communes traînent des pieds, lesquelles zones doivent bien entendu intégrer des considérations d'autres ordres (transports, etc.) La demande du postulat c'est où et comment seront créés ces « smarties ». L'autre demande du postulat, le bonus de 10%, ne nécessite pas de modification des plans d'affectation.

Il est écrit dans l'EMPL de modification de la LATC mis en consultation : « *Les mesures prévues pour lutter contre la pénurie de logements dans ce projet constituent [...] à fixer des quotas de logements d'utilité publique et à récompenser par des bonus d'occupation ou d'utilisation du sol de l'ordre de 10%, la réalisation de bâtiments destinés à des logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme. Un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol de l'ordre de 20 ou 25% viderait de sa substance la mesure de l'utilisation du sol. Une telle augmentation ne serait plus en cohérence avec les autres dispositions réglementaires (hauteur, distance aux limites, etc.)* ».

Concernant les incitations aux communes, le Chef du SELT rappelle que la modification de la loi sur le logement a créé des incitations financières (prêts sans intérêt pour l'acquisition foncière, financement d'études sur la planification de logements...) Les aspects péréquatifs évoqués pourraient aider des communes à accepter sur leur sol des résidents moins attractifs sur le plan fiscal. Actuellement, le Conseil d'Etat examine l'opportunité d'utiliser les mesures fiscales pour éviter la thésaurisation du sol, comme par exemple la fiscalisation des droits à bâtir non utilisés.

La crainte de quelques députés est que des zones de logements à loyer modéré sont moins intéressantes pour les communes sur le plan fiscal, mais également engendrent des coûts spécifiques (infrastructures scolaires par exemple). L'autonomie communale doit être maintenue, mais en matière de logement le canton et les communes doivent travailler main dans la main, étant donné un besoin essentiel. Il est relevé que le postulat parle de loyers « abordables », ce qui fait référence à la classe moyenne, et donc ne sous-entend pas plus de frais et moins de revenus pour les communes, contrairement peut-être aux loyers « modérés ». Il faudra préciser ce qu'on entend par loyer « abordable ». On a entendu l'approche du chef du SELT, qui parle d'un taux d'effort d'un maximum de 30% du revenu brut. Y a-t-il d'autres critères ? Le loyer est-il fixé au prix coûtant ? Un contrôle est-il prévu ?

Le postulat est donc double : relativement directif et contraignant sur la disposition du bonus, beaucoup plus exploratoire sur la possibilité de créer des zones de développement d'un autre type de logement, qui n'est pas le logement subventionné, mais quelque chose de nouveau. Le bonus s'appliquerait à toutes les zones à bâtir et serait proportionnel au CUS.

Vote de prise en considération du postulat

En conclusion, le vote de recommandation de prise en considération est distinct sur les deux grands thèmes abordés par le postulat, soit :

- le bonus de surface supplémentaire pour un propriétaire en contrepartie de logements à loyers abordables ;
- l'étude d'une modification du PDCn pour introduire des zones de logement spécifiques.

Dans les deux cas et à l'unanimité, les membres de la commission recommandent au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat et de le transmettre au Conseil d'Etat.

Froideville, le 18 février 2012

Le rapporteur :
(signé) *Régis Courdesse*