

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Hadrien Buclin et consorts - Parcelles de l'Etat
pour des logements d'utilité publique : intensifions l'effort ! (23_INT_122)

Rappel de l'intervention parlementaire

Le 30 juin 2023, le Conseil d'État a annoncé l'octroi d'un droit de superficie distinct et permanent (DDP) à la Société coopérative d'habitation Pully (SCHP) pour la construction de 21 logements d'utilité publique (LUP) sur le territoire de la commune de Crissier. Cette démarche doit être saluée à l'heure où plusieurs régions du Canton sont frappées par une pénurie de logement aiguë, en particulier s'agissant des logements à loyer abordable. En effet, cette méthode permet de mettre à disposition des logements déterminés uniquement par le prix de construction et non par la soif de profits d'un promoteur : les loyers sont donc très significativement plus faibles que sur le marché libre.

Toutefois, une telle action paraît d'une portée très limitée au regard de la dégradation de la situation vécue par les locataires. Rappelons à cet égard que les loyers de la région lémanique ont plus que doublé en vingt ans selon l'Office fédéral du logement et que le taux de logements vacants dans le canton est en baisse significative ces dernières années, de 1,37% en 2020 à 0,98% en juin 2023 selon Statistique Vaud.

Dans ces conditions, la présente interpellation vise à encourager le Conseil d'État à intensifier son effort dans le sens du projet de Crissier. Nous avons donc l'honneur d'adresser les questions suivantes au Conseil d'État :

- 1) La possibilité de constituer un DDP sur une parcelle de l'État pour la création de logements d'utilités publiques a été introduite par un décret de 2016. Pourquoi le Conseil d'État n'utilise-t-il ce droit que 7 ans plus tard ?*
- 2) Le Conseil d'État peut-il préciser le potentiel de création de logements d'utilité publique sur les parcelles détenues par l'État ?*
- 3) Le Conseil d'État a-t-il l'intention d'utiliser rapidement ce potentiel pour de nouveaux projets ?*
- 4) Le Conseil d'État est-il prêt à faire l'acquisition de nouvelles parcelles, notamment par le biais du droit de préemption, afin d'augmenter ses possibilités d'octroyer des DDP pour des LUP ?*
- 5) Depuis l'introduction du droit de préemption, l'Etat a-t-il déjà eu l'occasion de faire l'acquisition de terrains par ce biais et avec quels résultats ?*

Réponse du Conseil d'Etat

PREAMBULE

Le Conseil d'Etat est très sensible à la situation de pénurie de logements qui persiste depuis de nombreuses années sur le territoire vaudois et qui s'est, après une certaine détente, aggravé en 2023 comme l'attestent les derniers chiffres de Statistiques Vaud, annonçant un taux de pénurie cantonal de 0.98%. Rappelons que le taux d'équilibre qui se situe à 1.5% de logements vacants n'a plus été atteint depuis l'an 1999. Le Conseil d'Etat mène dès lors une politique du logement cantonale active et a mis en place de nombreuses mesures afin de pouvoir garantir une accessibilité quantitative et qualitative de qualité à la population vaudoise. Ces mesures se concrétisent principalement au travers de la loi du 9.09.1975 sur le logement (LL) et la loi du 10.05.2016 du sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL). La politique du logement cantonale est portée par la Direction du logement (DIL), rattachée au Département des institutions, du territoire et du sport (DITS).

L'autorité compétente pour vérifier les conditions et contraintes en relation avec la vente d'éléments du patrimoine foncier de l'Etat de Vaud est l'Unité des opérations foncières (UOF), rattachée au Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP). Le choix des parcelles de l'Etat de Vaud pour soutenir la création de logements d'utilité publique est notamment guidé par leur proximité des infrastructures existantes et leur capacité pour accueillir la construction d'un nombre de logements suffisant.

Le Conseil d'Etat peut mettre à disposition des parcelles de l'Etat pour la réalisation de logements en réalisant des transactions « ordinaires » ou en passant par un régime particulier, institué par un décret adopté le 3 mai 2016 par le Grand Conseil. Ce décret offre la possibilité de constituer un droit distinct et permanent (DDP) sur une parcelle de l'Etat pour y réaliser des logements d'utilité publique (LUP) en les mettant à disposition d'une institution dont l'Etat a la maîtrise juridique et économique. Cette institution est la Société vaudoise pour le logement (SA), créée par le Conseil d'Etat en application de l'article 16 de la loi sur le logement (LL). Le décret de 2016 permet la constitution de DDP en faveur de la SVL pour une durée de 80 ans. Ces DDP sont cessibles afin que la SVL puisse transmettre l'usage de ces biens-fonds, avec le consentement du Département en charge du logement (en l'occurrence le DITS), à un ou plusieurs maîtres d'ouvrage. La SVL n'a donc pas une vocation de constructeur, ni de gérance d'immeubles. La mission de ce véhicule est d'assurer la phase initiale dans un projet de construction, puis de céder les immeubles. Le décret de 2016 avait initialement identifié 6 sites touchant 9 biens-fonds propriété de l'Etat. Le bien-fonds à Crissier, sur lequel la SCHP va réaliser 21 LUP et auquel l'interpellant fait référence dans son texte, fait partie des terrains issus du décret de 2016. D'autres parcelles viendront se soumettre au régime institué par le décret de 2016.

En parallèle, l'UOF opère des transactions ordinaires, non soumises au décret cité, visant la création de logements d'utilité publique. A moyen terme, soit à un horizon de 5 ans, les transactions opérées par l'UOF sur des parcelles déjà légalisées permettront la réalisation d'environ 800 logements en comptant ceux du campus santé aux Côtes de la Bourdonnette à Chavannes-près-Renens.

Les deux directions et leurs départements précités collaborent étroitement pour permettre la mise en œuvre du potentiel de logement d'utilité publique sur les parcelles de l'Etat. Le Conseil d'Etat encourage la poursuite de ces efforts. Environ 300 à 350 LUP, hormis ceux du campus santé, sont actuellement en développement ou en cours de travaux.

Réponses aux questions :

1) La possibilité de constituer un DDP sur une parcelle de l'État pour la création de logements d'utilités publiques a été introduite par un décret de 2016. Pourquoi le Conseil d'État n'utilise-t-il ce droit que 7 ans plus tard ?

La plupart des terrains prévus pour la création de logements d'utilité publique nécessitent une phase de développement préalable (plan d'aménagement pour densification ou mise en zone, échanges et remaniements fonciers, etc.) qui dure plusieurs années. Une fois la nouvelle affectation en force, un appel d'offre est lancé pour octroyer un droit de superficie en faveur du porteur de projet présentant la meilleure solution pour la réalisation de logements d'utilité publique. La Société Vaudoise pour le logement (SVL) se charge en principe de la phase préalable de développement, du plan d'aménagement ainsi que de l'appel d'offre.

Après une période de préparation qui arrive à son terme, plusieurs terrains sont désormais prêts à être bâtis. Le DDP n'est signé que lorsque le permis de construire est entré en force pour que l'acte constitutif solidifie les éléments décisionnels. La succession de ces étapes prend nécessairement plusieurs années et la durée de 7 ans est dans la norme d'aboutissement des projets partant de terrains à qualifier.

Outre la parcelle 378 de Crissier sur laquelle un droit de superficie distinct et permanent (DDP) a été octroyé en faveur de la Société coopérative d'habitation Pully (SCHP), 2 autres DDP pour des logements d'utilité publique sont d'ores et déjà prévus sur les parcelles 3368 et 3372 de Bussigny au bénéfice respectivement de la Société coopérative d'habitation de Lausanne (SCHL) et de la caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV).

En parallèle, l'Etat encourage la réalisation de logements d'utilité publique dans ses autres opérations foncières. Ainsi, dans les ventes de terrain en cours en faveur de la CPEV, il est actuellement prévu que des logements à loyer abordable soient réalisés. Par exemple, dans le projet que la CPEV est en train de développer au-dessus du Campus Santé à Chavannes-près-Renens, ce sont env. 110 logements à loyers abordables qui seront construits.

2) Le Conseil d'Etat peut-il préciser le potentiel de création de logements d'utilité publique sur les parcelles détenues par l'Etat ?

Actuellement, le potentiel de création de logements d'utilité publique pouvant être réalisés sur des parcelles de l'Etat à court terme, soit dans les 4 à 5 années à venir, est d'environ 300 à 350 logements. Les parcelles concernées se trouvent à Crissier, Bussigny, Préverenges et Chavannes-près-Renens. Il s'agit tant de parcelles entrant dans le champ d'application du décret de 2016 que de parcelles cédées par l'Etat de Vaud à Retraites Populaires pour le compte de la CPEV.

Il faut également mentionner en parallèle que la Fondation Maisons pour Etudiants Lausanne (FMEL) a commencé la réalisation d'env. 700 logements pour étudiants dans le cadre du campus santé sur la parcelle 382 de Chavannes-près-Renens, grâce à l'octroi d'un droit de superficie gratuit que le Grand Conseil a approuvé en 2022 sur proposition du Conseil d'Etat.

D'autres opportunités à moyen et long terme sont en cours d'étude tant pour des parcelles à soumettre au régime spécifique du décret de 2016 que pour des quotes-parts de LUP dans le cadre de transactions ordinaires. Elles nécessitent cependant un développement et des mesures de planification préalables. Le potentiel précis de logements d'utilité publique (LUP) concerné est encore difficile à établir à ce stade.

3) Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention d'utiliser rapidement ce potentiel pour de nouveaux projets ?

Le DDP pour la parcelle 378 de Crissier a été octroyé et le permis de construire est en force. La réalisation des logements est imminente.

Pour les parcelles 3368 et 3372 de Bussigny, l'octroi des DDP et le dépôt des demandes de permis de construire devraient intervenir en 2024.

Il est prévu de lancer un appel d'offres public pour la réalisation de projet de logements d'utilité publique sur les parcelles 3376, 3378 et 3379 de Bussigny en 2024.

La parcelle 65 de Préverenges nécessite préalablement un développement et un remaniement parcellaire. La SVL est en charge de ces opérations qui sont actuellement en cours.

Les logements de la CPEV sur l'aire A2 du campus santé et sur la parcelle 1232 de Crissier sont actuellement prévus à un horizon d'env. 5 ans.

D'autres opportunités sont envisagées à moyen et long terme ; elles nécessitent cependant un développement avec des mesures de planification.

4) Le Conseil d'Etat est-il prêt à faire l'acquisition de nouvelles parcelles, notamment par le biais du droit de préemption, afin d'augmenter ses possibilités d'octroyer des DDP pour des LUP ?

Le canton ne peut pas préempter directement. Seuls les droits de préemption cédés par les communes au canton ouvrent la voie à cet objectif. L'article 34, al. 3 de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) précise que l'Etat dispose alors de 20 jours pour exercer son droit de préemption à la place de la commune suivant

la notification de la cession par cette dernière. Pour permettre au Canton, dans ce court délai, d'examiner le dossier, de prendre rapidement une décision et de disposer des moyens financiers nécessaires, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil la création d'un fonds et l'institution d'une commission cantonale d'évaluation des biens immobiliers. A cet effet, le plénum doit encore se prononcer sur le projet de décret (21_LEG_240). Le cas échéant, lorsqu'une commune cèdera son droit de préemption au canton, le Conseil d'Etat examinera le dossier afin de déterminer si le besoin en LUP à l'endroit désigné est avéré et si le projet est économiquement viable.

5) Depuis l'introduction du droit de préemption, l'Etat a-t-il déjà eu l'occasion de faire l'acquisition de terrains par ce biais et avec quels résultats ?

Depuis l'introduction du droit de préemption le 1^{er} janvier 2020, 13 dossiers émanant de 12 communes différentes ont été adressés au canton. Parmi ces 13 dossiers, 6 ont formellement fait l'objet d'une cession du droit de préemption au canton. Les 7 autres résultaient de questionnements (commune, notaire, registre foncier) en lien avec une cession potentielle. Tous ces dossiers ont fait l'objet de discussions entre la commune et le canton, mais aucun d'entre eux ne permettait un aboutissement raisonnable et viable à des fins de LUP.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 février 2024.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier a.i.:

F. Vodoz