

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

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat André Marendaz et consorts au
sujet de la politique de logement.**

La commission chargée de l'étude de ce rapport s'est réunie par deux fois : le lundi 20 février 2012 et le vendredi 16 mars 2012. La composition de cette commission était la suivante :

Mesdames Alessandra Silauri (1x), Catherine Labouchère (1x), Christa Calpini, Claire Attinger Doepper, Anne Baehler Bech (1x).

Messieurs André Marendaz, Jean-Michel Dolivo, François Brélaz, Hans Rudolf Kappeler (remplace 1x Mme Catherine Labouchère), Mario-Charles Pertusio (remplace 1 x Mme Sylvie Villa) et Jacques Perrin confirmé dans la fonction de président rapporteur.

La Commission était assistée par Madame Béatrice Métraux (Conseillère d'Etat, Cheffe du DINT), Messieurs Lionel Eperon (chef du Service de la promotion économique et du commerce SPECo), Florian Failloubaz (Responsable technique Unité logement rattachée au SG-DINT), M. Samuel Royer (Chef Unité logement rattachée au SG-DINT). Nous les remercions pour leurs explications et précisions apportées au dossier.

I. Préambule

Le rapport du Conseil d'Etat se veut plus un état des lieux juridique et financier de la question de la politique du logement qu'une perspective de ce qui peut être fait.

Si la qualité du rapport sur la situation est saluée par tous, les mêmes restent sur leur faim quant à l'utilisation des moyens disponibles et sur les mesures incitatives, tout en étant conscient que des propositions de députés actuellement sur le bureau du Conseil d'Etat attendent une réponse.

En attendant la représentante du gouvernement apporte un complément d'information et énumère quelques pistes qui devraient permettre de réduire la pénurie de logement.

Dans cette problématique du logement il y a deux choses : d'un côté, la difficulté d'acquérir le terrain, soit la question de la thésaurisation du sol ; de l'autre les problèmes de loyers trop élevés. Pour l'instant, les mesures qui vont être prises sont:

- 1) les communes qui seraient intéressées à bénéficier du fonds de 50 millions, peuvent obtenir des prêts à des taux préférentiels et ainsi avoir les moyens d'acquérir des terrains : à ce jour seules Echallens, Château d'Oex, Palézieux et Renens, quatre communes sur les 326 communes du Canton, ont manifesté de l'intérêt. Le département va relancer les communes centres qui devraient être les plus intéressées par ces prêts. Cette information portera également sur l'aide individuelle au logement et l'aide à la pierre ;
- 2) La révision de la loi sur l'aménagement du territoire : pour répondre aux nombreuses critiques faites au SDT, une révision de la loi a été lancée avec le chef du SDT, la responsable du groupe Appui juridique du SDT et le SG-DINT. L'objectif est que ce projet remonte au Conseil d'Etat le plus rapidement possible avant de passer devant le Grand Conseil. Le droit d'emption, prévu dans le projet mis en consultation, sera maintenu pour les cas de changement d'affectation de zones, les détails restant à préciser. Au côté d'autres

outils comme l'augmentation du droit à bâtir, la simplification des procédures pour l'adoption des PGA, etc. ;

- 3) Inscription en juillet 2012 dans le programme de législature du CE d'une politique du logement. Car il y a une nécessité de faire une politique du logement avec non seulement des constructions de logements d'utilité publique, mais aussi en recourant à des coopératives et en redynamisant la SVLM - Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés ;
- 4) Une collaboration immédiate enfin avec le chef du SPECo dans le but de travailler avec la cellule opérationnelle de la politique des pôles de promotion économique, le GOP, et d'y intégrer la problématique du logement de manière à pouvoir, dans des pôles prédéfinis, accélérer les procédures de construction de logements ;

Pour accueillir 130'000 nouveaux habitants sans trop miter le territoire il y aura notamment lieu d'augmenter le coefficient d'utilisation du sol (CUS) : avec un CUS de 0,6, on atteint 100 habitants par hectare avec l'édification d'immeubles de trois ou quatre étages. Si on allait au-delà de 0,6, les risques d'oppositions des voisins contre des objets architecturaux qui ne sont pas encore dans les mœurs, a été jugé élevé.

Autre constat : la loi sur le logement porte mal son nom, car elle ne permet de subventionner que certains types de logements (personnes âgées, étudiants, personnes subventionnées) et ne concerne dans le fonds que 4% du parc de logement. Cette loi n'est donc qu'un outil parmi d'autres. Si l'on souhaite construire davantage dans le canton de Vaud, il faudra disposer de davantage de foncier. Le sol passe par le PDCn et la LATC. En ce sens, la révision de la LATC pose la question du droit d'emption pour éviter la thésaurisation future ; pour changer le type de logements construits, il est prévu la possibilité pour les communes de fixer des quotas de logement d'utilité publique dans leurs PPA, ou la possibilité de faire bénéficier les propriétaires fonciers de bonus d'utilisation du sol s'ils consentent à construire des logements à loyers modérés ou subventionnés. Ces outils faisaient cruellement défaut dans le cadre de la réflexion autour de la politique publique du logement. Ces différentes mesures nécessitent des changements de lois, et sont à mettre en relation avec les méthodes de travail expérimentées dans le cadre de la politique des pôles de développement économique.

II. Etude du rapport

Chapitre A « Introduction : rappel du cadre légal et définition »

- La loi sur le logement est un outil qui a ses limites en matière d'intervention de l'Etat. En effet, son article 2 donne compétence aux communes de développer une politique du logement, et par conséquent confère à l'Etat un rôle subsidiaire dans ce domaine : 1) assurer l'information sur la situation du marché du logement (d'où un observatoire du logement, des études sur la thésaurisation du sol, etc.) ; 2) coordonner l'action des différents intervenants lorsqu'on construit du logement. Il s'agit d'une coordination « soft », d'un but de programme très général, sans tâches clairement définies, si ce n'est les outils d'aides financières ;
- Il y a intérêt de transférer l'acquis de la structure du GOP expérimenté pour l'économie dans un GOP qui se charge du logement. Cela permettra d'accélérer les procédures de la même manière que pour les pôles économiques. Il est très difficile de savoir qui doit décider, et la nature de la décision varie. En matière d'aménagement du territoire, le canton planifie et la commune affecte et octroie les permis de construire. Ce sont des compétences partagées. On ne peut pas obliger une commune à délivrer un permis de construire. De la même manière, on ne peut pas obliger un propriétaire foncier à vendre une parcelle, en l'absence de base

légale. Par ailleurs, les investisseurs sont libres d'investir ou non. Il s'agit dès lors de mettre ces acteurs autour de la même table et d'essayer de les faire tirer à la même corde, ce qui est le but du GOP ;

- L'avis de droit du professeur Grisel montre que l'on ne peut contraindre une commune à se doter d'une politique du logement ; à cette fin il faudrait disposer d'une base légale formelle, invoquer l'article 2 de la loi sur le logement n'est pas suffisant.

-

Chapitre B « Situation actuelle du marché des logements à loyers modérés (y compris subventionnés) dans le canton et par région »

- Dans l'étude sur la thésaurisation des sols, un des buts était d'établir la base de donnée des terrains thésaurisés. Cette étude a été faite sur la base d'un grand échantillon, elle n'est pas exhaustive, mais donne une bonne idée. Concernant ces terrains, leur localisation par rapport aux exigences du PDCn est essentielle, car beaucoup ne répondent pas aux exigences du PDCn par rapport à l'exigence de lutte contre le mitage du territoire. Dès lors, parmi ces terrains, le but est d'identifier ceux qui en centralité présentent le plus gros potentiel de création de logements. C'est le travail qui est en cours dans la politique des pôles de développement, où dix-neuf sites ont été identifiés où la mixité emploi / habitat permettrait théoriquement selon le SDT d'accueillir 130'000 résidents d'ici dix ans.

B.3 : Parc de logements et construction de nouveaux logements subventionnés

- Concernant les logements « non subventionnés », on ne parle pas de « logements à prix abordable » parce que le point B du rapport concerne l'état des lieux et non pas les propositions. Mais on parle de plus en plus de « logements d'utilité publique », et il est prévu de pouvoir mettre dans les PPA une part de logement d'utilité publique, donc à loyers abordables. C'est une proposition qui va être faite.

B.4 : Analyse croisée des revenus et des loyers

- Le taux d'effort de 25% à 30% du revenu net évoqué concerne un revenu de classe moyenne, avec un revenu imposable de l'ordre de 80'000.- par an pour une famille. C'est un taux généralement admis dans la profession, comme le fameux taux de 1,5% de logements libres : au-delà de 30% du revenu consacré au logement d'autres pans de la consommation sont mis en danger. C'est une règle du milieu immobilier ;
- En l'absence de statistiques des loyers dans le canton de Vaud, on a fait appel à un prestataire de service qui a défini des évolutions de loyers dans différentes régions suisses avec des découpages basé sur des considérations statistiques. Or leur découpage comprend pour le canton de Vaud deux zones particulières : l'arc lémanique, y compris Genève, et le Nord du canton. L'évolution de 82,1% en dix ans des loyers sur l'arc lémanique doit être pris avec circonspection, notamment car elle ne concerne que les loyers de logements nouvellement mis à disposition sur le marché ou qui sont libres de baux, soit les hausses les plus fortes en dehors des protections du droit du bail. Il est vrai que l'absence de statistiques en matière de loyers est un écueil dans cette réflexion, pour savoir si ces taux d'effort sont toujours respectés. On sait qu'à Lausanne pour les cinq pièces ce taux d'effort s'élève entre 37% et 38%. ce qui ne correspond pas aux besoins prépondérants de la population, le logement grevant l'ensemble du budget du ménage ;
- En matière d'aide à la pierre, deux décisions récentes sont à noter à Vevey et Ecublens ;
- De manière générale, on constate une baisse de réalisation de logements subventionnés, largement expliquée par le fait que Lausanne, gros pourvoyeur de logements subventionnés,

a un peu levé le pied. Quand les projets diminuent sur le papier, le système d'aide à la pierre a une certaine inertie, du fait que du projet à la réalisation cela peut prendre deux ans. Toutefois depuis quelques années il y a un regain d'intérêt de la part des communes plus périphériques qui s'interrogent quant à l'opportunité de mettre à disposition du logement subventionné. On constate le même mouvement dans la deuxième ceinture lausannoise. Il y a des projets en cours à Montreux, Vevey, Morges, Nyon. La baisse d'intérêt est expliquée par l'évolution des acteurs intéressés à faire du logement subventionné : jusqu'à présent principalement des coopératives ou des porteurs de projets ayant peu de fonds propres. Par exemple, les coopératives peuvent dans ce contexte avoir seulement 10% de fonds propre et obtenir un cautionnement communal. Les coopératives ont beaucoup utilisés ce moyen quand les taux d'intérêts étaient élevés, un tel cautionnement permettant d'obtenir de meilleurs taux. Dans une période où les taux d'intérêts sont bas, et où les porteurs projets intéressés à la pierre regorgent de fonds propres, cet outil de l'aide à la pierre est moins attractif. Dès lors ces derniers temps, les projets sont souvent le fruit d'incitations communales qui, dans le contexte de gros projets, demandent qu'une partie soit effectuée sous le régime du subventionnement ;

- Il est difficile de savoir quelle pourrait être l'attitude des communes par rapport à un outil dont l'élément déclencheur est la volonté communale sur la base d'une analyse du besoin. On peut certes affirmer que le besoin est dans toutes les communes, mais toutes ne le reconnaissent pas, notamment parce que le logement subventionné, dans l'esprit de beaucoup de communes signifie logement pour cas sociaux. Avec des recettes moins intéressantes et des dépenses sociales à la hausse. Il est toutefois intéressant de relever qu'entre 2000 et 2007, on a eu 41% d'augmentation des demandes d'aide à la pierre, hausse qui était le fait d'une politique lausannoise de logement extrêmement volontariste. Avec le Préavis 3000 logements adopté par la ville de Lausanne, le ratio pour les projets nouveaux entre logement subventionné et logement sur le marché libre a été inversé : à l'époque deux tiers subventionnés pour un tiers libres, maintenant c'est un tiers subventionné pour deux tiers libres. A contrario, on a un effet encourageant : des communes qui ne pensaient jamais logements subventionnés se montrent intéressées, Nyon ou Founex par exemples. Il y a une prise de conscience : le message selon lequel elles doivent se doter d'une politique du logement en relation avec les besoins de leur population porte ses fruits ;
- Par rapport au logement subventionné, d'aucuns estiment qu'il y a un problème de gestion d'un tel parc immobilier tant en termes de contrôle sur la construction et sur le niveau des loyers que la mise en location ;
- Le canton se pose la question quant à l'acquisition de terrains et leur remise sous forme de DDP à des coopératives, mais faut-il encore qu'il y ait des terrains disponibles. Il y a certes des redistributions de terrains de la Confédération en vue, mais dans le cadre des terrains que le canton possède, le CE n'a pas pris position sur l'affectation de terrains cantonaux et l'octroi de DDP à des coopératives ;
- Concernant la prise de participation dans des coopératives, la loi sur les participations dit que l'Etat ne peut avoir de participations que dans les domaines hyper stratégiques, à l'instar de Romande Energie, de la BCV et autres. Par contre il y a une piste en matière de fiscalité : pour le moment, en l'absence de modification légale de l'avis du DFIRE, les coopératives ne peuvent être exonérées que si elles ont bénéficié d'une aide à la pierre. Il y a un cumul automatique : l'aide à la pierre, la reconnaissance d'utilité publique, l'exonération fiscale. L'idée, qui est au niveau de la discussion au sein du CE, est de généraliser l'exonération même en l'absence d'aide à la pierre pour rendre le modèle des coopératives plus attractif.

Le cas de la Coopérative Tunnel-Riponne à Lausanne a été abordé, mais il manque l'impulsion politique.

Chapitre C « Mesures incitatives 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 »

- Le logement protégé est une typologie de logement adapté pour des personnes âgées en bonne santé, mais ne pouvant plus vivre de manière indépendante dans un logement individuel. Il s'agit d'une structure de transition entre un modèle individuel et un modèle plus complexe. Ses critères techniques sont définis par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Il existe un encadrement social pour ce type de logement, assuré par le DSAS également.
- Le Canton doit saisir l'urgence de la problématique du logement, afin d'y répondre dans les plus brefs délais. Les mesures incitatives sont jugées largement insuffisantes pour y arriver. Il y voit une contradiction entre l'objectif et les moyens. Pour l'instant, le Canton est responsable de la planification, et les communes de l'affectation.
- Certains estiment que le CE doit faire preuve de plus de fermeté en matière de construction de logements envers les communes. Lors de l'élaboration du Plan directeur cantonal, il n'était pas prévu une croissance démographique aussi forte dans le Canton de Vaud (100'000 habitants supplémentaires en dix ans). Le Plan directeur a proposé des outils, mais n'a pas pu anticiper la crise du logement de ces dernières années. Pour atténuer cette crise, plusieurs alternatives sont mentionnées :
 - le droit d'emption : dans la LATC en révision actuellement, devrait être prévu le droit d'emption. A l'époque, ce droit avait été combattu par les partenaires politiques, économiques et associatifs. Le droit d'emption serait promu au moment où le terrain change d'affectation : la commune pourrait intervenir à ce moment-là ;
 - le droit de préemption : celui-ci consiste en l'acquisition de terrain(s) par la commune au moment de la vente au prix du marché. A ce propos, une commission parlementaire traitera prochainement la motion **Jérôme Christen** (11_MOT_156) relative au droit de préemption ;
 - les plans partiels d'affectation : les propriétaires pourraient être incités à densifier les terrains, afin de réaliser une plus-value. En contrepartie, une partie de logements d'utilité publique devraient être édifiés ;
 - le GOP+ : le DINT souhaite poser les bases d'une intégration, au sein du GOP+, de la question du logement. Dans le précédent programme de législature du gouvernement, il n'y avait aucun objectif lié au logement ;
 - la fiscalité : des idées et des propositions sont en attente au sein du DINT. Toutefois, cela provoque des blocages par rapport à une certaine conception de la société.
- D'autres outils pourraient être envisagés :
 - le changement de la LL dans le sens où le Canton devrait inciter les communes à construire des logements ;
 - le droit d'expropriation : pour l'instant, cet outil est perçu comme tabou. Le lancement de l'initiative de l'ASLOCA et l'urgence de la situation en matière de logement vont stimuler les réflexions

C.2.1 Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés (SVLM)

- Dans une optique de renforcer le Conseil d'administration de la SVLM, notamment en ce qui concerne le lien entre l'aménagement du territoire et la politique du logement, le Conseil

d'Etat a désigné Monsieur Christian Exquis du SDT et Yvan Schmidt, expert en immobilier et ancien représentant de la BCV au sein du conseil comme administrateurs de la SVML. Monsieur Royer, nouveau chef de l'Unité Logement depuis le 1^{er} mars 2012 complétera l'équipe en place. La SVML a pour vocation d'identifier les terrains et de les légaliser afin de les transmettre à des constructeurs pour y faire des logements à loyers modérés. La SVML est actuellement en crise, car il manque du matériau de travail : le foncier disponible. Par conséquent, il s'agit de repenser le rôle de la SVML qui emploie deux personnes pour 1,8 ETP.

C.2.2 Renforcement de la coordination entre les services et les instances concernés et importance cruciale des périmètres en agglomération

- La mention du PALM qui est bien documenté, a un but illustratif. Le Conseil d'Etat a aussi entamé des démarches dans le sens du projet d'agglomération franco-valdo-genevois

III. Votes

La commission, à l'unanimité, accepte le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Marendaz.

La commission, à l'unanimité, recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce rapport.

Lausanne, le 24 avril 2012

Le rapporteur :
(signé) *Jacques Perrin*