

Politique du logement - S'impliquer sur le marché libre
Réponse à la motion de Monsieur Grégoire Junod et consorts

Rapport-préavis N° 2007/41

Lausanne, le 6 septembre 2007

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à la motion de M. Grégoire Junod et consorts en exposant les actions qu'elle conduit dans le cadre de la politique communale du logement, en particulier celles impliquant la Commune dans le marché libre.

2. Objet de la motion

2.1 Préambule

Déposée le 28 février 2004¹, développée lors de la séance du Conseil communal du 5 octobre 2004², la motion de M. Grégoire Junod et consorts a été renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport le 1^{er} mars 2005³.

2.2 La nouvelle politique du logement

La Ville de Lausanne, relèvent les motionnaires, est très dynamique dans le domaine du logement social. Indépendamment du fait que plus de 10% du parc immobilier est constitué de logements subventionnés ou contrôlés, elle a participé depuis 1990 à la mise sur le marché d'environ 1 200 nouveaux appartements subventionnés.

Par son préavis n° 2003/43 sur la nouvelle politique communale du logement, la Ville a permis l'introduction, en complément des aides à la pierre, d'une allocation personnalisée au logement et la mise en place de diverses structures (les logements de transition, la cellule logement, l'unité logement du Service social), permettant à une population moins favorisée d'accéder plus facilement au logement à des prix abordables.

¹ BCC 2004 T I (n° 8) p. 775

² BCC 2004-2005 T II (n° 10) pp. 53ss

³ BCC 2004-2005 T II (n° 18) pp 832ss

Cela étant, divers indicateurs du marché immobilier demeurent alarmants. En particulier, la pénurie de logements continue à frapper, notamment les villes de l'arc lémanique, la politique fédérale du logement est momentanément inopérante, l'offre de logements n'est pas en adéquation avec les moyens financiers d'une partie de la population, sans oublier le phénomène récurrent de l'exode urbain.

2.3 Demandes des motionnaires

Afin que la nouvelle politique communale du logement embrasse l'entier de la problématique du logement, la motion demande à la Municipalité d'élargir les moyens à sa disposition lui permettant d'intervenir activement, selon les besoins et les nécessités, dans tous les secteurs de ce marché, en résumé à travers quatre axes spécifiques :

- doter les pouvoirs publics d'outils d'analyse afin de pouvoir mieux anticiper l'évolution de l'offre et de la demande de logements à Lausanne;
- s'engager plus activement sur le marché libre à travers la mise en place d'un programme communal d'acquisition et de construction de logements;
- mieux impliquer « le Service immobilier » dans la politique du logement social;
- contribuer à l'émergence d'une politique d'agglomération du logement.

3. Les outils d'analyse du marché immobilier lausannois

La motion demande à la Municipalité de réaliser, à des intervalles réguliers (5 à 10 ans), des études prospectives permettant de définir une politique susceptible d'anticiper l'offre et la demande de logements afin d'apporter, en temps utile, les correctifs nécessaires pour satisfaire les attentes de la population.

3.1 Généralités

La Municipalité observe, en premier lieu, que les outils d'analyse utiles du marché immobilier ressemblent aux pièces de monnaie. Si la face montrant l'état existant de l'offre et de la demande de logements peut aisément être déchiffrée, cas échéant en améliorant les instruments à disposition, le côté pile, relatif aux évolutions prévisibles de ce marché, est beaucoup plus sibyllin en raison de la combinaison des innombrables facteurs économiques, sociologiques, politiques et démographiques propres à l'influencer.

3.2 L'offre et la demande – Image de la situation existante – Moyens à disposition

La Ville n'est toutefois pas sans ressources en ce qui concerne les statistiques et les instruments d'analyse du marché immobilier. Chaque commune et chaque canton devant légalement fournir certaines données à l'Office fédéral de la statistique (OFS), une statistique annuelle de la construction est de fait disponible. Les grandes agglomérations telles que Lausanne doivent par ailleurs fournir, tous les trois mois, une statistique tendancielle sur le nombre de nouveaux logements dans les nouveaux bâtiments, en projet, en chantier, réalisés, ainsi que les dépenses supposées et engendrées qui s'y rapportent. L'Etat de Vaud, par son Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), établit les chiffres concernant la vacance sur la base de deux enquêtes annuelles effectuées par la Commune. Le SCRIS élabore des études de qualité⁴ relatives à l'immobilier dans notre ville et sa région. *Lausanne déchiffrée*, publication émanant également de la « section Lausanne » du SCRIS, fournit ponctuellement des études fouillées en matière de logement⁵.

Au niveau communal, le Service du logement et des gérances (SLG) (en collaboration avec le SOI) a mis au point une Base de données logements (BDL), reconnue par l'OFS comme registre officiel. Cette importante application informatique, en phase d'actualisation et de fiabilisation, renseigne depuis trois ans le Registre

⁴ Par ex. : Du subventionné à la villa - Logements et conditions de logements dans l'agglomération lausannoise - SCRIS - cahier n°5/janvier 2006

Par ex. : Perspectives des ménages 2000-2020, population active et demande de logements - Lausanne - perspectives démographiques SCRIS/juin 2004

⁵ Par ex. : Combien coûte un logement à Lausanne – Courrier statistique n° 3/décembre 2006

des bâtiments et des logements (RegBL) de la Confédération et permettra, à l'horizon 2010, l'harmonisation avec d'autres registres comme celui des ménages et des entreprises. Si l'un des buts de cette base de données consiste à fournir à la Confédération des données statistiques fiables pour le prochain recensement (2010), elle permettra également d'extraire d'autres informations, utilisables à des fins prospectives, administratives et opérationnelles, sur la situation du logement dans notre ville. S'agissant de la demande et de l'offre sectorielle de logements à loyers abordables, la division du logement du SLG produit également des statistiques trimestrielles fondées sur les demandes de logements sociaux et d'allocations au logement.

3.3 Etudes prospectives

Les études prospectives du marché de l'immobilier, permettant d'anticiper efficacement la demande et l'offre futures de logements, sont complexes. Elles doivent notamment tenir compte de prévisions économiques, sociologiques et politiques. En particulier, les hypothèses prennent en considération des déterminants financiers (évolution du PIB, rendements boursiers, taux de chômage, taux d'intérêt, ...), des déterminants influençant la demande (indice de la consommation, évolution des revenus disponibles, IPC, fiscalité, démographie, ...), des indicateurs déterminant l'offre (aménagement du territoire, structure et engagement des promoteurs de la construction, coût de la construction, indice de construction, préférence des locataires, infrastructure et accessibilité, ...).

Les divers experts de l'immobilier (grands cabinets de conseils immobiliers, Association suisse de l'économie immobilière, Office fédéral du logement, EPFZ et EPFL, Chambre vaudoise immobilière, gérances, banques, ...) disposent des moyens nécessaires afin de dessiner des tendances crédibles et susceptibles d'influencer les prises de décision. Beaucoup plus qu'auparavant (informatique aidant) les autorités peuvent accéder à de multiples publications et études réalisées à l'échelle des grandes régions de notre pays.

L'établissement de perspectives ou de pronostics pour le parc lausannois ne peut se concevoir qu'en extrayant les données concernant la Ville d'études à l'échelle d'une région géographique plus large (arc lémanique). On peut, dès lors, s'interroger sur l'ampleur des moyens à consacrer à des analyses limitées au territoire communal, sachant, d'une part, qu'entre les prévisions régionales et celles localement ciblées, les différences ne sont pas très significatives et, d'autre part, que les terrains communaux disponibles seront en nombre de plus en plus limité au vu des grands projets en cours; cet état de fait ne permettant pas aux autorités d'influencer de manière déterminante l'avenir de l'offre sur le marché immobilier lausannois.

3.4 Réponse de la Municipalité

Privilégiant les solutions pragmatiques et moins coûteuses, la Municipalité n'exclut pas de mener une réflexion permettant d'identifier des problèmes concrets et de favoriser ponctuellement des études ciblées, notamment en collaboration avec le SCRIS. Pourraient par exemple se révéler utiles : une statistique sur la structure des loyers lausannois, des études sur les moyens et besoins de telle catégorie de la population (par exemple besoins des personnes âgées⁶) ou la demande en habitation écologique⁷.

4. Pour un programme communal d'acquisition et de construction de logements sur le marché libre

Selon les motionnaires, un programme public d'acquisitions et de constructions sur le marché libre pourrait prendre les formes suivantes : la création d'une société immobilière (coopérative ou société de droit public) chargée de réaliser le programme susmentionné, donner mandat au "Service immobilier", ou à des sociétés en main de la Ville, de s'engager dans un programme d'achats ou de réalisations immobiliers.

4.1 La Commission immobilière

⁶ Postulat Attinger – Vieillir au XXI^{ème} siècle à Lausanne - Préavis n° 2007/20.

⁷ Projet « Métamorphose » - Préavis n° 2007/19

En préambule, la Municipalité rappelle qu'elle a doublé, pour la législature 2006-2011, les crédits à disposition de la Commission immobilière, les portant à Fr. 30 000 000.-⁸.

Cela étant, aussi active que possible en fonction de la qualité de l'offre, et en particulier sur le marché immobilier lié à l'habitat ou en relation avec ses grands projets immobiliers (voir points 4.2 et 4.3 ci-dessous), la Ville a déjà réalisé quelques acquisitions d'une certaine importance⁹.

4.2 Construction de 3000 logements à Lausanne

En date du 21 mars 2006, le Conseil communal a décidé d'adopter le préavis n° 2005/45 "Création de 3 000 nouveaux logements à Lausanne". Ce préavis s'inscrit dans le cadre d'Agenda 21, deuxième volet, "Politique sociale et logement", et découle de la démarche participative "Quartiers 21". Par ce préavis, la Municipalité a ainsi répondu aux vœux de la population lausannoise qui souhaite la construction de 3 000 nouveaux logements à Lausanne, destinés à toutes les couches de la population, respectueux des critères du développement durable et à réaliser par des partenariats public/privé. Parmi les projets décrits dans le préavis, un est en voie d'achèvement, certains sont d'ores et déjà au bénéfice de permis de construire et les travaux sur le point de débiter, enfin, d'autres projets sont à des stades plus ou moins avancés dans leur concrétisation (attente de permis de construire, concours, choix des partenaires, ...)¹⁰.

4.3 Le projet Métamorphose

Au préavis « 3 000 logements » susmentionné s'est ajouté le préavis n° 2007/19, "Projet Métamorphose", dont l'un des volets consiste à construire un quartier à haute valeur environnementale ou éco quartier à la Blécherette (route des Plaines-du-Loup).

4.4 Réponse de la Municipalité

La majorité des projets prévus dans les deux préavis précités seront réalisés sur les parcelles propriétés de la Commune, cédées en droit de superficie à des sociétés choisies par les autorités communales. Selon les nécessités, les partenaires privés ou proches de la Commune devront conventionnellement s'engager à construire des immeubles correspondant aux besoins de la population et, dans tous les cas, respectueux des critères du développement durable.

Ainsi, la Municipalité estime que la constitution d'une société immobilière publique ne répond pas à un besoin. S'agissant de donner mandat au "Service immobilier", la fusion entre ce service et le Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement rend cette proposition caduque, dès lors que le nouveau Service du logement et des gérances (SLG) est le partenaire stratégique principal de la construction immobilière dans notre ville.

En outre, par le biais de la Commission immobilière, le SLG est un acteur privilégié s'agissant d'orienter, cas échéant, l'achat de parcelles et d'immeubles utiles à la réalisation de la politique communale du logement.

Enfin, maîtrisant économiquement et juridiquement quatre sociétés immobilières, dont deux parmi les plus importantes dans le domaine du logement subventionné (la Société coopérative COLOSA et la Fondation lausannoise pour la construction de logement FLCL), la Commune ne manquera pas d'impliquer ces sociétés, selon le préavis « 3 000 logements », dans la construction d'immeubles ou d'appartements destinés à toutes les couches de la population et, en particulier, à la classe moyenne.

⁸ Décision du Conseil communal du 23.01.2007.

⁹ Trois parcelles à la Clochette sur lesquelles ont été construits quatre immeubles dont la moitié sont subventionnés. Deux immeubles à la rue du Tunnel (Ilot Riponne-Tunnel) mis à la disposition de la coopérative du même nom. Un grand immeuble d'habitation à l'av. de la Harpe 4, objet d'une prochaine rénovation. Une parcelle à l'av. Victor-Ruffly sur laquelle seront construits quatre immeubles écologiques (Minergie-plus). Un immeuble à l'av. du Chablais 30 et 32 destiné à loger des étudiants. Une parcelle sise au ch. du Bois-de-Vaux 36 (JeunHôtel) destinée à l'Association des auberges de jeunesse suisse. Deux parcelles à l'av- de Morges (Edelweiss société de gestion SA) pour lesquelles un concours sera lancé incessamment.

¹⁰ Projets en cours : Maison Mivelaz (av. du Mont d'Or 42), 39 logements subventionnés pour personnes âgées; projet Victor Ruffly, SC Cité Derrière (av. Victor Ruffly), 64 logements; Projet NETAGE (Pra Roman-Vers-Chez-les-Blanc), 60 logements; projet Beaulieu-Bonacasa (ch. des Grandes-Roches), 103 logements; Fondation Pro Habitat (av. de la Borde 34-44), 70 logements subventionnés; Parking Relais (av. de Provence), 120 logements; SCHL (Le Bugnon-Blécherette), 220 logements.

5. Pour une meilleure implication du Service immobilier dans la politique du logement

Par leur motion, les auteurs attendent principalement du "Service immobilier" qu'il établisse un classement des logements propriétés de la Commune. Ils souhaitent concrètement que les locaux soient groupés en diverses catégories, du logement de luxe à l'appartement modeste, que les locaux soient loués selon des rendements différenciés et que les loyers pratiqués soient adaptés en fonction des moyens de la population à laquelle ils sont destinés. Ils entendent aussi que le rendement global prévu par le "Service immobilier" s'équilibre entre les logements chers et meilleur marché. Il est demandé, par ailleurs, que la mise en location de ces appartements s'effectue selon des critères d'octroi transparents et qu'elle réponde au mieux, selon la typologie, aux besoins des candidats lausannois.

5.1 Réponse de la Municipalité

En décidant la fusion entre le Service immobilier et le Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement en un Service du logement et des gérances (SLG), la Municipalité a précisément escompté que le nouveau service développe des synergies dès sa création en juillet 2006, qu'il partage ses expériences et compétences dans le sens voulu par les motionnaires, sans toutefois que les missions spécifiques de l'une et l'autre des deux nouvelles divisions (logement et gérances) ne soient négligées d'aucune manière.

S'agissant des objets « haut de gamme », la division des gérances va entamer un état des lieux ordonné. Si, dans l'éventail des objets « cossus », certains sont chèrement loués selon les prix du marché, d'autres, en fonction de leur état, doivent subir des rénovations indispensables et généralement importantes afin de pouvoir ensuite optimiser le rendement. Au vu des importants moyens et investissements à consentir, une stratégie globale sera mise en œuvre et progressivement appliquée aussitôt que la division des gérances aura terminé son travail d'évaluation. Cette analyse va de pair avec l'engagement, début juin 2007, d'un nouveau chef de la division des gérances. L'objectif fixé consiste à obtenir l'état des lieux actuel pour fin mars 2008 et de définir ensuite une stratégie de valorisation et de gestion, étant entendu que la législation (droit du bail) limite les possibilités d'intervention. Cette étude devrait être menée pour l'ensemble du patrimoine financier par une segmentation du parc par typologies d'objets avec des rendements différenciés.

En matière de location, la division des gérances du nouveau service s'efforce d'obéir, dans chaque cas de vacance, à des critères objectifs d'octroi, permettant de proposer le logement le plus adéquat (prix, taille, situation, proximité,...) au candidat en fonction de ses besoins et moyens.

Afin d'améliorer ses prestations, une application informatique ad hoc est sur le point d'être installée à la division des gérances du SLG. Ce programme informatique permettra, avec l'agrément des clients candidats à la location, d'enregistrer leurs besoins, d'assurer et d'offrir un suivi ciblé en fonction de l'offre disponible et selon la demande exprimée, différenciant ainsi la division des gérances des gérances privées.

6. Une meilleure coordination avec les communes de la région lausannoise

Comme le relèvent les motionnaires, la collaboration régionale en matière de logement se heurte, outre aux problèmes institutionnels, à des obstacles politiques. Ils demandent toutefois à la Municipalité qu'elle prenne des initiatives et qu'elle développe une meilleure coordination des politiques du logement entre les différentes communes de l'agglomération.

6.1 Coordination pilotée par l'Etat de Vaud

Dans notre système gouvernemental, la coordination de politiques communales a plus de chances d'aboutir si elle est orchestrée par ou avec la participation de l'Etat. S'agissant de la politique du logement du Canton de Vaud, une réflexion globale a été menée, notamment dans le cadre du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, sur la politique cantonale du logement¹¹. Le Département de l'économie et du commerce (DEC), par

¹¹ Exposé des motifs et projet de loi du 29 septembre 2005 modifiant la Loi sur le logement du 9 septembre 1975 et la Loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961.

son Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT), a décidé de coordonner de manière renforcée les tâches de l'Administration cantonale afin de soutenir la construction de logements et de réduire au maximum les écarts existants entre l'offre et la demande de logements. Les communes sont étroitement associées à cette promotion qui se développe globalement dans le cadre du Plan directeur cantonal (PDCn). En relation avec sa section « Développement économique », le SELT a, en particulier, élargi la mission des pôles de développement en y intégrant la promotion de logements.

Par ailleurs, afin de parvenir à identifier les situations de crise, de pénurie ou de pléthore, pour faciliter les investissements et afin de rendre l'information transparente, le SELT a créé, en 2005, un "Observatoire du logement". Celui-ci a pour objectifs principaux de mettre à disposition les données du marché vaudois du logement, de définir les indicateurs de ce marché, de permettre - en collaboration avec les partenaires publics et privés - d'anticiper les évolutions, de faciliter la prise de décision politique aux moments opportuns et, enfin, de faciliter les actions de promotion sur le marché immobilier vaudois.

6.2 Coordination pilotée par des organismes supra communaux

Lausanne-Région

Au niveau régional, la commune de Lausanne est l'une des 26 communes membres de l'Association Lausanne Région dont le but est de contribuer au développement harmonieux de la région lausannoise, cas échéant par des commissions régionales. Son ambition consiste à développer et à coordonner les efforts des collectivités publiques, dans la réalisation de projets d'intérêts communs, par une action commune. Le problème du logement social a été à l'ordre du jour de cette association (à la fin des années 90), mais la tentative n'a toutefois abouti à aucun résultat concret.

Le schéma directeur ouest lausannois (SDOL)

Créé en 2000 par une convention passée entre neuf communes de la région, le SDOL œuvre en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire par l'étude spécifique (dite "chantiers") de surfaces touchant plusieurs communes. Parmi les chantiers en cours, il convient de retenir le chantier n° 2 Bussigny-Sebeillon et, en particulier, le secteur Malley qui a également été identifié comme site stratégique par le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) (voir ci-dessous). L'avenir de ce secteur et l'importante friche industrielle qui le caractérise sont l'objet d'une étude et d'un mandat auxquels le Service du logement et des gérances est associé, en vue de l'élaboration d'un plan directeur localisé (PDL) dont les lignes directrices prévoient, en particulier, une halte du futur RER et un grand quartier d'habitation et d'activités touchant les terrains, propriétés de la commune de Lausanne (parcelle des anciens abattoirs), sis sur le territoire de la commune de Renens.

Le projet Métamorphose (préavis n° 2007/19)

Par ailleurs, le projet Métamorphose représente l'apport lausannois au Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), objet d'une étroite collaboration à l'échelon régional. Ce projet, piloté par l'Etat, consiste à fixer les orientations relatives à l'aménagement du territoire et à jeter les bases d'une collaboration intercommunale qui, à l'horizon 2020, devrait permettre d'accueillir des projets prévoyant de loger 40 000 habitants et d'intégrer 30 000 emplois.

6.3 Réponse de la Municipalité

La Municipalité considère ainsi que, par son adhésion aux projets en cours et par sa volonté de participer aux entreprises régionales à venir, elle répond dans une juste mesure aux préoccupations soulevées par les motionnaires.

7. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2007/41 de la Municipalité, du 06.09.2007 ;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'approuver la réponse à la motion de Monsieur Grégoire Junod et consorts.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Philippe Meystre