

Master of Science in Geography

La production de logements d'utilité publique (LUP): le cas de la ville de Nyon

Julien Martin

Sous la direction du Prof. Jean Ruegg



Source : www.livinginnyon.com

Remerciements

La réalisation de ce mémoire n'aurait pas été possible sans l'aide et les conseils des personnes suivantes, à qui je souhaite adresser mes remerciements sincères:

- Mon directeur de mémoire, le Prof. Jean Ruegg, pour son écoute, ses précieuses pistes de réflexions et pour m'avoir accompagné tout au long de ce travail.
- Mon expert, Madame Raphaëlle Probst Outzinout, Adjointe au Chef du Service de l'urbanisme à la Ville de Nyon, pour ses conseils avisés et sa disponibilité.

Pour m'avoir accordé de leur temps et leurs précieux conseils :

- Madame Fabienne Freymond-Cantone, Municipale à la Ville de Nyon, responsable de l'Urbanisme.
- Monsieur Jacques Biermann, Chef de la Division logement à l'Etat de Vaud.
- Monsieur Yves Piccand, Représentant du Fonds de prévoyance du Crédit Agricole (Suisse).
- Monsieur Charles Truchot, Assistant à maîtrise d'ouvrage pour la CoDHA.
- Monsieur Bernard Woeffray, Chef du Service de l'urbanisme à la Ville de Nyon.

Merci encore à :

- Mes parents et mon frère pour leur soutien tout au long de mes études.
- Mes amis pour les moments de détente ; mes camarades et enfin mes collègues de bibliothèque, notamment Sylvain pour ces riches discussions et sa relecture attentive.

Résumé

La métropole lémanique et les régions urbaines suisses accusent une pénurie croissante de logements. En Suisse, le logement est envisagé à travers l'économie de marché. Cependant, face à la demande importante de logements à prix avantageux, les collectivités publiques sont contraintes d'intervenir afin de garantir un accès au logement pour tous. C'est en ce sens, qu'interviennent les logements d'utilité publique (LUP). Alors que l'aide fédérale se traduit par un soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, le canton de Vaud tend à se distinguer en développant une politique lui permettant d'activer une typologie variée d'acteurs. Ces stratégies différentes se retranscrivent également dans la définition même du LUP. En effet, la définition fédérale tend à conceptualiser le LUP en fonction de la qualité de l'acteur alors que la politique cantonale envisage le LUP en fonction du prix de l'offre de logements. Pour y parvenir, outre les traditionnelles mesures d'aides à la pierre, les collectivités publiques peuvent également s'appuyer sur des mesures d'ordre réglementaire. Ces mesures sont principalement issues de l'aménagement du territoire et doivent permettre de mobiliser des propriétaires privés pour favoriser la production de LUP. Ce mémoire analyse donc les leviers d'actions dont disposent les collectivités publiques pour produire du LUP et les enjeux qui y sont attachés. Il présente l'évolution de la politique du logement et s'intéresse aux instruments développés par les collectivités publiques. Dans le but d'illustrer ces enjeux, le travail analyse la politique communale de la ville de Nyon qui mène une politique foncière active et pratique un « urbanisme négocié ».

Mots-clés : Logements d'utilité publique ; Logements à loyer abordable ; Logements à loyer modéré ; Logements subventionnés ; Politique du logement ; Aide à la pierre ; Maîtres d'ouvrage d'utilité publique ; Coopérative ; Politique foncière ; Bonus d'utilisation ; Urbanisme négocié.

Abstract

The leman and Swiss urban area accuse an increasing housing shortage. In Switzerland housing is considered through the market economy. However, in order to cope with the important demand for affordable housing, the public authorities are compelled to intervene in guaranteeing availability for housing for everyone. In that sense, the “logements d’utilité publique (LUP)” (housing of public utility) intervene. While the federal state supports the non-profit landlords (providers), the canton of Vaud tempts to act differently by developing a policy which will enable it activate a diverse typology of actors. These different strategies are visible in the very definition of LUP. Indeed, the federal definition inclines to conceptualise the LUP according to the quality of the actor, whereas the cantonal policy consider the LUP according to the price of the housing supply. To achieve this, in addition to the classical measures of housing aids, the public authorities can also rely on the regulatory measures. These measures come mainly from the land planning and have to facilitate the enlistment of private owners in order to promote the productivity of LUP. Therefore, this master thesis analyse what are the possibilities available for the public authorities to produce LUP, as well as the issues associated to them. It presents the evolution of the housing policy and exposes the tools developed by the public authorities. To illustrate these issues this paper will analyse the communal policy of the city of Nyon, which conducts an active land policy and practices a “negotiated urban planning”.

Keywords : Logement d’utilité publique ; Logements à loyer abordable ; Logements à loyer modéré ; Logements subventionnés ; Housing aids ; Non-profit landlords ; Cooperative ; Land policy ; Bonus of use ; Negotiated urban planning.

Table des matières

1	Introduction	1
1.1	Le marché du logement.....	1
1.2	La politique du logement.....	4
1.2.1	Les fondements de la politique du logement.....	4
1.2.2	La politique du logement, deux axes distincts	4
1.2.3	L'aide au logement	5
2	Problématique	7
2.1	La production de logements d'utilité publique (LUP)	7
2.2	Questions de recherche et hypothèses.....	9
2.2.1	Hypothèses	9
2.2.2	Questions spécifiques de recherche	10
2.3	Structure de la recherche.....	10
2.4	Méthodologie	12
3	Généalogie de la politique du logement	14
3.1	Historique de la politique fédérale du logement	14
3.1.1	1 ^{ère} phase : La politique d'exception	14
3.1.2	2 ^{ème} phase : Les prémisses d'une politique du logement, les années 1950.....	16
3.1.3	3 ^{ème} phase : La structuration d'une politique du logement 1965-1972	19
3.1.4	4 ^{ème} phase : La politique du logement, une politique permanente	22
3.2	Généalogie de la politique vaudoise du logement.....	29
3.2.1	L'évolution de la législation cantonale vaudoise.....	29
3.2.2	La loi sur le logement (LL) de 1975.....	31
3.3	Synthèse de la généalogie de la politique du logement	35
4	La politique actuelle du logement	37
4.1	La politique fédérale du logement et la loi sur le logement (LOG)	37
4.1.1	Les objectifs et la mise en œuvre de la LOG.....	37
4.1.2	La LOG et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOP).....	39
4.1.3	Les instruments et mesures de la LOG	40
4.2	La politique vaudoise du logement	45
4.2.1	Evolution de la politique du logement	45
4.2.2	Les mesures actuelles de la politique du logement	45
4.2.3	Vers une nouvelle politique du logement ?	47
4.3	La notion de logements d'utilité publique (LUP).....	48
4.3.1	La définition fédérale du LUP	48
4.3.2	La définition vaudoise du LUP	49

4.4	Les leviers d’actions des collectivités publiques	52
4.4.1	L’acteur public comme acteur du marché.....	53
4.4.2	Les mesures issues de l’aménagement du territoire	56
4.4.3	Des mesures complémentaires	60
4.4.4	Les mesures envisagées sur le plan cantonal.....	61
4.4.5	Les mesures envisagées sur le plan fédéral	66
4.5	Synthèse de la politique actuelle du logement	68
5	La production de LUP à Nyon	70
5.1	La situation de la ville de Nyon.....	70
5.1.1	Un marché du logement tendu	70
5.1.2	Les enjeux du marché du logement	71
5.2	La politique communale du logement	73
5.2.1	L’Objectif logement	73
5.2.2	La notion de logements d’utilité publique (LUP).....	74
5.2.3	Les enjeux de la politique du logement	75
5.3	La production de LUP à Nyon	78
5.3.1	La maîtrise foncière	78
5.3.2	L’urbanisme négocié.....	79
5.4	Présentation des deux cas d’étude	84
5.5	Marans-Couchant	85
5.5.1	Caractéristiques du projet	85
5.5.2	Les caisses de pensions	86
5.5.3	Le LUP dans le projet de Marans-Couchant	88
5.5.4	Synthèse	91
5.6	Le Stand	93
5.6.1	Caractéristiques du projet	93
5.6.2	La CoDHA	94
5.6.3	Le LUP dans le projet du quartier du Stand.....	99
5.6.4	Financement du projet	101
5.6.5	Synthèse	104
5.7	Les enjeux de la production de LUP à Nyon	106
6	Conclusions	109
7	Bibliographie	114
8	Annexes	127

Liste des abréviations

AF	Arrêté fédéral
AIL	Aide individuelle au logement
AMSL	Arrêté fédéral urgent instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif
ASLOCA	Association suisse des locataires
ARMOUP	Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
BNS	Banque nationale suisse
CoDHA	Coopérative de l'habitat associatif
CCH	Coopérative de cautionnement hypothécaire
CCL	Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique
CFC	Codes des frais de constructions
CFCL	Commission fédérale pour la construction de logements
CO	Code des obligations
COFIL	Comité de pilotage pour le schéma directeur de l'agglomération Nyon
CPC	Code de procédure civile
Cst.	Constitution fédérale
DDP	Droits distincts et permanents
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
FAO	Feuille d'avis officiels
FF	Feuilles fédérales
IPC	Indice des prix à la consommation
IUS	Indice d'utilisation du sol
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LAAL	Loi cantonale concernant l'aliénation d'appartements loués
LCAP	Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements
LCL	Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements
LDTR	Loi cantonale concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation
Libor	London interbank offered rate
LL	Loi cantonale sur le logement
LLA	Logements à loyers abordables
LOG	Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

LT	Loi fédérale sur les droits de timbre
LPPL	Loi cantonale sur la protection du parc locatif
LUP	Logements d'utilité publique
MOP	Maitres d'ouvrage d'utilité publique
MPF	Mouvement populaire des familles
OBLF	Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux
OCCP	Office cantonal du contrôle des prix
OCL	Office cantonal du logement
OCT	Office cantonal du travail
OFL	Office fédéral du logement
OLOG	Ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modéré
PDCn	Plan directeur cantonal
PDR	Plan directeur régional
PGA	Plan général d'affectation
PPA	Plan partiel d'affectation
PQ	Plan de quartier
RAIL	Règlement sur l'aide individuelle au logement
RCOL	Règlement cantonal sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics
RCOLLM	Règlement cantonal sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics
RLL	Règlement d'application de la loi sur le logement
RPE	Règlement communal sur le plan d'extension et la police de constructions
RULV	Dispositions paritaires romandes et règles et usages locatifs du canton de Vaud
SDAN	Schéma directeur de l'agglomération yonnaise
SASEJ	Service des affaires sociales, de l'éducation et de la jeunesse
SDT	Service du développement territorial
SPd	Surface de plancher déterminante
SVLM	Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés SA
UVS	Union des villes suisses

1 Introduction

1.1 Le marché du logement

En matière de logements, la Métropole lémanique et les régions urbaines de Suisse accusent une pénurie croissante. En effet, le taux de logements vacants dans le canton de Vaud, en 2014, oscille autour de 0,2% pour des pôles urbains comme Lausanne et 0,9% pour Nyon, alors qu'un taux compris entre 1,5 et 2% serait nécessaire pour considérer le marché comme sain (SCRIS, 2014b). Aussi, bien que la question du logement semblait s'être passablement éclipsée, elle redevient un véritable enjeu politique (Hauri, 2009). En Suisse, le logement est envisagé à travers l'économie de marché, malgré le fait qu'il constitue un marché particulier. En effet, il se divise en de multiples marchés régionaux et, en période de croissance économique et démographique, l'offre semble peiner à répondre à la demande. Ce processus a ses répercussions sur le prix d'acquisition du foncier et par conséquent sur les loyers (Hauri *et al*, 2006 ; Fahrländer *et al*, 2012).

Dans le canton de Vaud, le marché du logement semble principalement être influencé par une économie et une démographie dynamique alimentant une demande qui peine à trouver son offre. Cette tension sur le marché se voit renforcée par un manque de terrains, résultant en grande partie de phénomènes de thésaurisation. Néanmoins, consécutivement aux planifications cantonales (Plan directeur cantonal et grandes planifications supra-communales) un nombre important de terrains, notamment dans les centres, devrait être classé en zones à bâtir. Aussi, le marché du logement devrait connaître une certaine détente permettant ainsi d'atténuer la tension qui s'exerce sur le marché du logement. Cette croissance du volume de construction et par conséquent de l'offre pourrait même dépasser la croissance des ménages, permettant ainsi de mettre un frein à la hausse des prix (I-Consulting, 2014a).

TAUX DE VACANCE, VAUD ET SUISSE

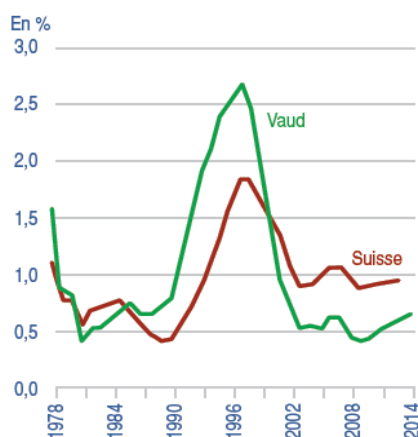


Figure 1 Taux de vacance des logements (SCRIS, 2014b : 4).

La forte tension sur le marché du logement vaudois remonte au début des années 2000 avec une diminution du taux de vacance qui atteint son seuil le plus bas en 2009 (0,4% de logements vacants). Toutefois, la situation de pénurie existe approximativement depuis la fin des années 1970, celle-ci ne fut que temporairement atténuée par la crise immobilière des années 1990 (SCRIS, 2014b). En effet, durant cette période, la demande de logements recule de façon importante consécutivement à la stagnation des revenus et à une faible croissance démographique. Cependant, une production

importante continua à se maintenir. Dès lors, le marché fut marqué par un certain décalage et ne parvenait plus à absorber cette offre. Le nombre de logements vacants augmenta fortement, alors que les prix s'effondrèrent en périphérie. Cet effondrement conjoncturel eut des répercussions importantes sur le secteur de la construction, puisque la seconde moitié des années 1990 se caractérisa par une diminution massive du volume de construction. Il faut attendre la fin de la décennie pour que la demande augmente à nouveau et absorbe le taux de logements vacants (Hauri *et al*, 2006 : 43-45). L'augmentation de la demande apparaît suite à une timide reprise conjoncturelle, au retour de la croissance démographique, à une baisse des taux d'intérêt ainsi qu'à une stabilité des prix de la construction et du sol. Toutefois, l'activité de construction réagissant lentement, les années 2000 se caractérisent dans les zones urbaines par une pénurie croissante (Schüssler et Thalmann, 2005).

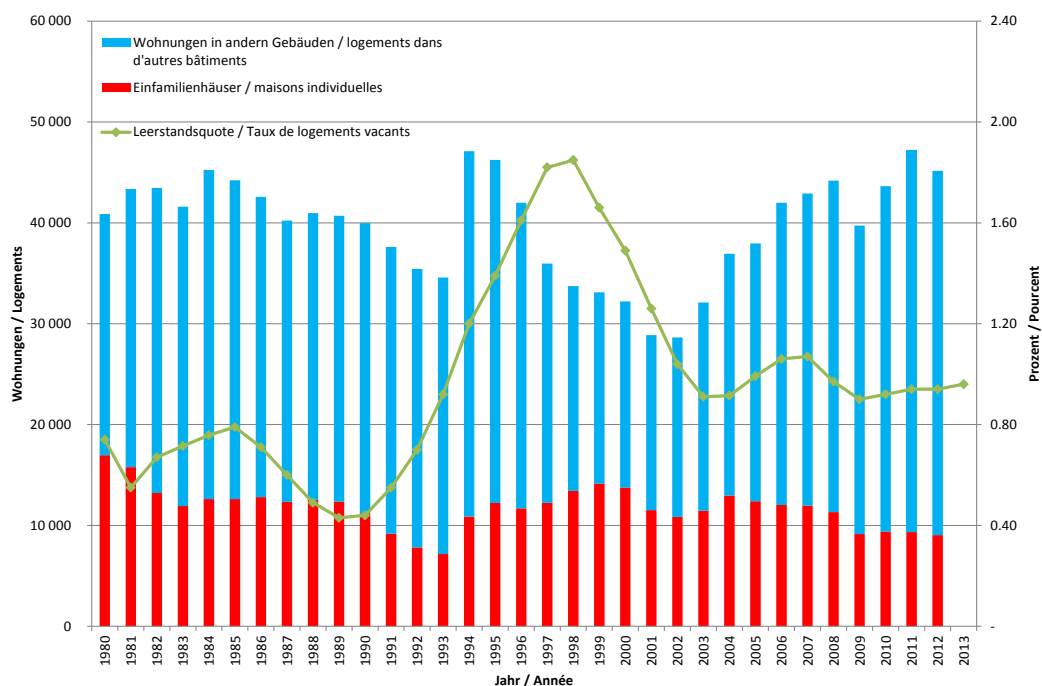


Figure 2 Evolution de la construction de logements et taux de vacances (données: OFL et OFS) (Sfar, 2014 : 5).

Consécutivement à la crise, le logement est relégué, au début des années 2000, au second plan par les milieux politiques. Dix ans plus tard, la problématique refait surface aussi bien à l'échelle fédérale que cantonale ou communale. Néanmoins, il convient de souligner que la question du logement varie grandement selon les régions notamment entre les zones urbaines et rurales. A l'échelle nationale, il apparaît que les coûts des logements sont supportables pour la majorité de la population. De plus, le marché est alimenté par un nombre important d'investisseurs et de capitaux. L'ensemble du parc semble de bonne qualité et la production est en progression (Hauri, 2013c). L'augmentation de la demande durant les années 2000 est principalement le fait de conditions économiques favorables ; d'une croissance de la population et d'une réduction de la taille des ménages ; d'une modification des placements suite à la crise financière ; d'une préférence pour l'habitat urbain et périurbain et enfin du bas niveau des taux d'intérêts (Hauri, 2013a : 13). En effet, consécutivement à des taux d'intérêts bas, la demande pour les logements en propriété a considérablement augmenté. Dès lors, les investisseurs ont cherché à développer ce type d'objets (Hauri, 2013c).

La fin des années 1990 a par ailleurs été marquée par l'extraordinaire essor de la propriété par étage (PPE). En effet, près de 60% des logements ont été construits dans ce but. Aussi, il est possible de souligner que le marché du logement et de la construction se caractérise par une évolution structurelle de l'offre importante. Concernant l'offre locative, il apparaît qu'elle aussi se destine à des ménages ayant des revenus moyens voire élevés. (Schüssler et Thalmann, 2005). Considérant l'augmentation du prix des terrains, les promoteurs tendent à développer principalement des projets en propriété qui leur garantissent des rendements plus importants (Fahrländer *et al*, 2012).

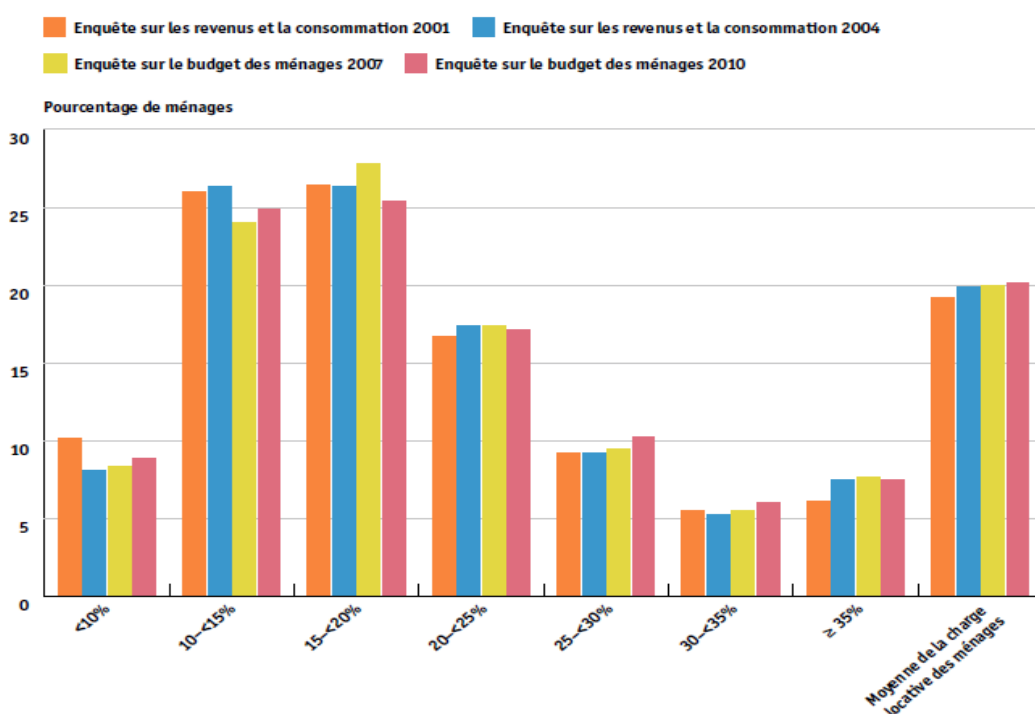


Figure 3 Répartition des ménages par charges locatives (données: OFL et OFS) (Hauri, 2013a : 13).

La pénurie de logements que connaissent les régions urbaines s'exprime non seulement d'un point de vue quantitatif mais également qualitatif. En effet, au regard du taux d'efforts des ménages (loyer/revenu net), une part importante de la population est confrontée à des problèmes d'accessibilité au logement. Bien qu'en moyenne la charge locative n'ait que peu évolué ces dix dernières années, il apparaît que 40% des ménages doivent consacrer une part trop importante de leur revenu pour leur logement. En effet, il est généralement considéré que les frais de logement (énergie comprise) ne devraient pas dépasser 25% du revenu disponible. Parmi les populations touchées, on retrouve surtout des personnes seules, parents seuls avec enfant(s) et bien évidemment les ménages ayant de faibles revenus (Thalmann, 2012). Toutefois, cette pénurie concerne un spectre de la population toujours plus large. En effet, dans bon nombre de régions urbaines la pénurie affecte de plus en plus une population considérée comme étant de la classe moyenne (DEFR et OFL, 2014a : 3). Fort de ces éléments, il est possible de soutenir qu'il existe donc bien une demande importante de logements à prix avantageux. Face au manque d'intérêt du marché pour d'autres types de logements, l'Etat se voit contraint d'intervenir afin de garantir un accès au logement pour tous. Cette intervention se légitime notamment par l'article 41, al.1, let. e. de la Constitution (Cst.) qui donne à la Confédération et aux cantons la tâche de compléter « la responsabilité individuelle et l'initiative privée pour que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables » (Hauri *et al*, 2006 : 55).

1.2 La politique du logement

1.2.1 Les fondements de la politique du logement

La politique du logement se trouve imbriquée à différentes politiques publiques. Cependant, du point de vue constitutionnel, elle forme l'un des piliers de la politique sociale. La Constitution fédérale ne mentionne pas le « droit au logement » dans sa liste des droits fondamentaux. La proposition de l'y introduire échoua une première fois en 1970 suite à une initiative, puis à nouveau en 1999 lors de la révision de la Constitution fédérale. C'est pourquoi le logement apparaît comme l'un des buts sociaux (art. 41, al.1 let. e. Cst.) (Ling, 2006 : 657-658). Cette disposition est complétée par deux articles. Le premier, l'article 108 Cst., définit les principes qui guident l'action fédérale et cantonale en matière d'aide au logement soit la construction de logements et l'accession à la propriété. Quant au second, l'article 109 Cst., il engage la Confédération à légiférer contre les loyers et congés abusifs afin de protéger les locataires. Il constitue ainsi le fondement constitutionnel du droit du bail (Cuennet *et al*, 2002 : 11-13). L'intervention étatique sur le marché du logement est traditionnellement considérée comme étant du ressort des cantons et des communes, même si la compétence de la Confédération s'est progressivement renforcée (Bassand *et al*, 1984 : 47-48). Ainsi, la conception même de ce qui fait une politique du logement va grandement varier selon les cantons.

Le système fédéral suisse et le principe de subsidiarité qui en découle font que la politique fédérale du logement est complétée aussi bien par des mesures cantonales que communales. Dans les limites du droit supérieur, les cantons ont la possibilité d'adopter des droits fondamentaux supplémentaires. C'est pourquoi, le droit au logement est consacré depuis 2003 dans le canton de Vaud comme un véritable droit fondamental. Néanmoins, il convient de souligner que ce type de dispositions fait figure d'exception (Ling, 2006 : 659). Les communes, quant à elles, peuvent ou non posséder leur propre politique du logement. Généralement, ce sont principalement les communes urbaines, soit les plus touchées par les phénomènes de pénurie, qui sont les plus actives en la matière. Outre cette dimension verticale, la politique du logement se trouve liée et imbriquée à différentes politiques publiques. Dans son acception de pilier de la politique sociale, elle poursuit principalement deux objectifs. Le premier vise à assurer de bonnes conditions de logements à une part de la population possédant peu de ressources économiques. Le second, quant à lui, a pour but de réduire « pour tous l'influence des turbulences économiques sur le prix du logement » (Cuennet *et al*, 2002 : 13).

1.2.2 La politique du logement, deux axes distincts

La politique du logement se décline selon deux axes distincts, soit le *droit du bail* et l'*aide au logement*. Alors que l'aide au logement vise principalement à favoriser l'accès au logement, le droit du bail correspond davantage à une politique réglementaire. En effet, considérant la part importante de locataires (environ deux tiers), l'Etat se donne pour mission d'assurer un rapport équilibré entre bailleurs et locataires. Le droit du bail règle les conditions d'occupation dans un immeuble locatif privé non subventionné (Cuennet *et al*, 2002 : 63). Ces mesures visent principalement à empêcher, qu'en période de pénurie, les loyers augmentent trop fortement. D'une version rigide impliquant le gel des loyers, jusqu'au milieu des années 1960, ce système s'est progressivement assoupli au profit d'un système prenant en compte les coûts. L'objectif consiste donc à fournir un rendement acceptable pour le propriétaire tout en offrant une possibilité de contestation du niveau des loyers aux locataires (Cuennet *et al*, 2002 : 19). Le droit du bail suisse, articles 253 à 273c du Code des obligations (CO) vise à protéger les locataires. En outre, il contient des règles contre les abus en matière de résiliation

permettant au locataire d'obtenir l'annulation du congé ou encore la prolongation du bail résilié (Ling, 2006 : 653).

L'aide au logement, quant à elle, englobe toutes les mesures entreprises par la Confédération, les cantons et les communes qui ont pour but de favoriser la construction ou la rénovation de logements. En outre, l'aide au logement vise à abaisser les loyers locatifs existants ou à favoriser des ménages qui souhaitent devenir propriétaires de leurs logements. En Suisse, les collectivités publiques évitent de construire par elles-mêmes, mais tendent à encourager la construction auprès de maîtres d'ouvrage privé. En ce sens, les mesures se concrétisent principalement à travers des instruments financiers visant à soutenir l'investissement. Cela peut se traduire par des prêts, des cautions, des subventions, des contributions à fonds perdus. A cela s'ajoute des mesures complémentaires comme la mise à disposition et l'équipement de terrains, un soutien à des projets novateurs ou encore de la recherche sur le logement (Cuennet *et al*, 2002 : 15-16).

1.2.3 L'aide au logement

L'aide au logement se distingue selon deux formes, soit *l'aide à la personne* et *l'aide à la pierre*. Cette dernière se traduit par un système de subventions versées aux promoteurs ou aux propriétaires pour construire ou exploiter des immeubles. En ce sens, l'aide à la pierre peut être comprise comme une politique d'incitation dans le sens où elle mise sur l'existence d'acteurs para-étatiques ou privés pour son exécution (Bassand *et al*, 1984 : 24).

De manière générale, les subventions doivent permettre au propriétaire ou promoteur de diminuer le volume de son investissement et ainsi de pouvoir réduire les loyers nécessaires pour couvrir les coûts. Généralement, cela se concrétise par un système de crédits avantageux ou de cautionnements permettant de réduire la part de fonds propres à investir. Outre ces mesures purement financières, l'aide à la pierre peut également se traduire par la mise à disposition de terrains des collectivités publiques issue de leurs politiques foncières. Au final, le mode employé importe peu tant que l'aide apportée puisse se répercuter sur le prix des loyers (Cuennet *et al*, 2002).

L'aide à la personne, quant à elle, s'inscrit davantage dans le cadre d'une politique sociale et agit généralement en complément de l'aide à la pierre. En ce sens, la subvention est directement attribuée aux ménages bénéficiaires. L'objectif étant de pouvoir réduire la charge locative d'un ménage à un seuil considéré comme supportable. Il est donc possible de la considérer comme un levier d'action permettant d'augmenter le pouvoir d'achat de ces ménages. Néanmoins, cette aide ne peut se réaliser que sous certaines conditions, comme par exemple un plafond dans le revenu ou dans le loyer. Il convient également de souligner que l'aide au logement peut également se traduire par des avantages fiscaux accordés aux ménages propriétaires de leurs logements, notamment par le biais d'une sous-évaluation de la valeur locative et de la valeur fiscale dans le calcul de l'impôt sur le revenu et la fortune (Cuennet *et al*, 2002 : 18).

Sommairement, il apparaît que l'aide à la personne constitue l'instrument le plus efficace pour remédier au problème du coût excessif du logement. Elle assure une forte flexibilité et permet en ce sens de s'adapter à l'évolution des revenus d'un ménage. Alors que l'aide à la personne soutient la demande, l'aide à la pierre permet aux collectivités publiques d'agir sur l'offre, notamment dans des situations de pénurie (Cuennet *et al*, 2002 : 25). En plus, de ces mesures d'ordre financier, la politique du logement se voit progressivement complétée par des mesures issues de l'aménagement du

territoire. Soit des mesures qui, à l'instar du droit du bail, appartiennent davantage au registre des mesures d'ordre réglementaire (Ernst Basler & Partner, 2012 : 6).

2 Problématique

2.1 La production de logements d'utilité publique (LUP)

En Suisse, la construction de logements est le fait de l'économie privée. Les collectivités publiques n'ont pas pour vocation de produire du logement. Ainsi, la politique du logement menée par les pouvoirs publics vise davantage à fournir un cadre juridique dans lequel l'économie privée peut développer ses activités. Selon l'article 41 al.1 let. e. de la Constitution, la Confédération et les cantons s'engagent en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée (DEFR et OFL, 2013b). Les collectivités publiques veillent à concilier les intérêts contraires et complètent si nécessaire l'offre du marché libre. C'est par ailleurs en ce sens qu'interviennent les *logements d'utilité publique* (LUP) (Hauri, 2013a).

Le concept de « LUP » renvoie à des définitions et à des réalités variées. C'est pourquoi, il est nécessaire de préciser ce que signifie la notion même d'utilité publique. Par utilité publique, on entend toute activité à but non lucratif qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modérés (art.4 al.3 LOG). Aussi, il convient de préciser que la notion de *loyers ou à prix modérés* nécessite interprétation et va dépendre du contexte. On peut néanmoins considérer qu'elle équivaut à des logements à prix coûtant (VLP-ASPAN, 2010). Etant donné le large spectre que recouvre la notion d'utilité publique, il convient de distinguer sa définition fédérale et cantonale. Au niveau fédéral le concept de LUP consiste en une catégorie de logements répondant à des groupes économiquement faibles et qui sont généralement produits par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, notamment des coopératives. Ainsi, la conception dite « traditionnelle » repose sur le maître d'ouvrage et la notion d'utilité publique. A l'échelon cantonal, les définitions peuvent largement différer. Dans notre situation, soit celle du canton de Vaud, la définition du concept de LUP est en cours d'élaboration mais tend progressivement à s'éloigner de la définition fédérale. En effet, la notion de LUP ne devrait plus dépendre du type d'investisseur mais principalement du prix de l'offre (DEFR et OFL, 2013b : 9).

La ville de Nyon, confrontée à des problèmes de logement pour une part importante de sa population, a déjà adopté cette conception, puisqu'elle reconnaît quatre types de LUP. A savoir, les logements subventionnés (ayant bénéficié d'une aide à la pierre dégressive), qui sont progressivement remplacés par les logements à loyer modéré (au bénéfice d'une aide à la pierre linéaire) ; les logements protégés, principalement destinés aux personnes âgées et handicapées. Finalement, intervient la dernière catégorie, celle des logements dits abordables prévus pour la classe moyenne. Cette dernière catégorie constitue la principale nouveauté que le Canton voudrait également mettre en place. Dans le cas de Nyon, cette typologie de logements doit fournir des logements à prix coûtants, soit environ 20% moins cher que ceux du marché libre (Ville de Nyon, 2013a). A l'aune de ce qui vient d'être exposé, il est possible de soutenir que la politique fédérale du logement est principalement envisagée par un soutien au secteur d'utilité publique et donc aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La commune de Nyon - voire le Canton - tend davantage à orienter sa politique sur le résultat. Soit, produire des logements qui répondent de façon plus directe aux besoins de la population.

La politique du logement est le résultat d'une action réalisée aux trois niveaux étatiques. Ainsi, elle peut être menée avec une plus ou moins grande indépendance et autonomie. De manière générale, il est possible d'avancer le fait que depuis la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au début des années 1970, l'intervention fédérale s'est limitée à des interventions sporadiques (Hauri *et al*, 2006). En effet,

ce n'est qu'à partir de 1972, suite à l'adoption d'un article constitutionnel (art.34^{sexies} devenu article 108 de la Constitution de 1999) que la politique du logement devient une tâche permanente de la Confédération (Cuennet *et al*, 2002). En outre, il convient de préciser que l'aide portée jusqu'en 2000 peut être caractérisée de diffuse, car elle visait à augmenter la construction de manière globale et n'était par conséquent pas réservée à un public cible, que ce soit au niveau des maîtres d'ouvrages ou des bénéficiaires finaux du logement. En ce sens, le logement aidé ne constituait pas forcément du logement « social » (Cuennet *et al*, 2002 : 36).

L'actuelle *Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés* (LOG) datant de 2003 accentue son aide principalement sur le secteur d'utilité publique. Les maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOP) constituent des partenaires idéaux pour les collectivités publiques par le fait qu'ils gèrent leur parc sans but lucratif, tout en fournissant de bons logements sur le long terme (Hauri *et al*, 2006). En outre, la LOG s'inscrit dans une période de restriction des moyens financiers engagés par la Confédération. Aussi, dans le cadre du programme d'allégement budgétaire de 2003, la LOG fut amputée de ses principaux instruments soit les prêts directs sans intérêt ou à taux préférentiels. Aussi, il est globalement possible de considérer que la LOG ne se résume plus qu'à un soutien au secteur d'utilité publique (Hauri, 2009 ; PSP et BSS, 2012). Malgré un soutien affiché des autorités fédérales, la part de marché des MOP et notamment des coopératives n'atteint que 4,2% alors que ces dernières devraient détenir jusqu'à 10% pour pouvoir jouer un véritable rôle régulateur sur le marché (Hauri, 2013b). Les logements des coopératives constituent une véritable alternative au logement locatif traditionnel. En effet, elles ne produisent pas forcément des logements sociaux, mais visent principalement à fournir des logements avec des loyers à prix coûtant, soit environ 20% inférieurs aux prix du marché (Coopératives d'habitation Suisse *et al*, 2013). A qualité égale, les maîtres d'ouvrages d'utilité publique offrent les logements les plus avantageux. Ceci est principalement dû au fait que ce type de maître d'ouvrage applique un loyer basé sur les coûts (Thalmann, 2012).

Comme énoncé précédemment, la ville de Nyon - voire le canton de Vaud - tend à se distinguer de l'orientation prise au niveau fédéral. Au lieu de fonder sa politique du logement sur une typologie d'acteur, la Ville active ses ressources locales pour développer des LUP. En effet, l'un des problèmes majeurs entravant la production de LUP réside dans le coût du foncier qui se répercute sur le prix des logements et donc sur les loyers. Afin d'y pallier, les communes peuvent favoriser la mise à disposition de terrains, notamment par le biais de droits de superficie (Laesslé, 2012). A cela s'ajoute, différents instruments issus de l'aménagement du territoire permettant de favoriser la production de LUP. Parmi, ces instruments il est possible de mentionner les bonus d'utilisation à titre incitatif ; la détermination d'une part de LUP dans le plan d'affectation ou encore une taxe sur la plus-value lors d'un classement en zone à bâtir (Schindelholz, 2013).

En ce sens, la ville de Nyon constitue un cas d'étude particulièrement intéressant puisqu'elle mène depuis un grand nombre d'années une politique foncière active. Cette dernière permet à Nyon d'orienter son développement et notamment pousser à la production de LUP lors de la cession de droits de superficie. En outre, la ville pratique un urbanisme que l'on peut qualifier de « négocié ». Cette pratique lui permet d'activer un nombre varié d'acteurs pour produire des LUP. Elle se concrétise principalement par une négociation de la densification permettant au promoteur d'augmenter sa plus-value tout en offrant à la commune, en contrepartie, la production de LUP (Ville de Nyon, 2010).

2.2 Questions de recherche et hypothèses

2.2.1 Hypothèses

Le présent travail s'intéresse à la production de LUP. Plus précisément, il vise à comprendre comment une collectivité publique peut augmenter son offre de logements d'utilité publique. En ce sens, la recherche s'intéresse principalement à la production de logements locatifs à l'aide de mesures publiques. Le présent travail écarte donc, dans une certaine mesure, les questions liées au droit du bail, à l'aide à la personne ainsi que celles liées à l'accession à la propriété.

Alors que l'intervention étatique s'était faite de plus en plus discrète aux alentours des années 2000, la problématique du logement redevient une préoccupation politique majeure. Toutefois, la politique fédérale du logement, apportée exclusivement aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ne semble pas suffisante. En effet, les coopératives et les MOP de façon générale peinent à accéder à des terrains constructibles. Aussi, les communes jouent un rôle essentiel dans la production de logements. Pour autant qu'elles mènent une politique foncière active, les communes peuvent encourager directement la production de logements. Dans le but de répondre à la demande générale de logements, les coopératives semblent constituer un outil efficace. A tel point, que certaines communes semblent favoriser la constitution (Coopératives d'habitation suisse *et al*, 2013). Toutefois, les coopératives d'habitations ne constituent pas la seule solution. En effet, la ville de Nyon - voire le canton de Vaud - tend à démontrer que d'autres leviers d'actions peuvent être envisagés pour produire des LUP. En effet, de par leurs politiques, ces collectivités publiques semblent contester l'équation établissant que la production de LUP serait le fait exclusif d'un type d'acteur. De ce constat, nous dégageons les deux hypothèses suivantes :

H1 : Lorsqu'une collectivité publique parvient à fournir des conditions cadres intéressantes notamment à partir d'instruments issus de l'aménagement du territoire et des politiques foncières, elle peut parvenir à attirer et à motiver un nombre et une typologie variée d'acteurs pour produire des LUP.

H2 : Lorsque des collectivités publiques expriment la volonté de soutenir des coopératives et qu'elles assurent la mise en place de bonnes conditions, les coopératives constituent des partenaires intéressants pour les communes, car elles parviennent à produire et à gérer sur le long terme des LUP.

2.2.2 Questions spécifiques de recherche

La production de logements d'utilité publique constitue un objet d'étude complexe. Aussi, en vue d'appréhender cette problématique, il convient de s'intéresser à différentes dimensions. C'est pourquoi, une série de questions doivent venir animer notre recherche.

- Comment la collectivité publique envisage-t-elle la production de logements d'utilité publique ? A partir de quelle définition et dans quelle mesure cette définition est-elle générique ?
- Quelles sont les stratégies mises en place par les collectivités publiques pour produire du logement d'utilité publique ?
- Quels sont les éléments clés qui permettent à une ville comme Nyon de produire des logements d'utilité publique ?
- Quels types d'acteurs la ville de Nyon parvient-elle à activer pour produire des logements d'utilité publique ?
- Quels sont les moyens et les conditions qui permettent aux différents acteurs de produire et de gérer des LUP ?
- Quels sont les avantages et inconvénients fournis par les acteurs privés dans la production et la gestion de logements d'utilité publique ?
- Quels sont les problèmes que rencontrent des coopératives pour produire des logements d'utilité publique ?
- Quels sont les avantages et inconvénients fournis par les coopératives dans la production et la gestion de logements d'utilité publique ?

2.3 Structure de la recherche

Dans le but de répondre à ces questions, il a été choisi de dresser, d'une part, un portrait général de la politique du logement et d'autre part, de s'appuyer sur un cas d'étude illustrant la réflexion. Le choix de la ville de Nyon paraissait particulièrement pertinent dans la mesure où la Commune possède une politique du logement proactive alimentée par une politique foncière et une pratique de la négociation. En outre, le présent travail s'intéresse également à la politique menée par le canton de Vaud. Ce dernier constitue un objet d'étude intéressant puisqu'il tend à s'éloigner de la conception fédérale de la politique du logement voire même de la conception traditionnelle de la politique du logement.

La recherche se décompose en trois parties. Dans un premier temps, un historique, ou plutôt une chronologie, de la politique du logement est réalisée. L'objectif étant de parvenir à comprendre ce que signifie une politique du logement aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. En matière de logements, l'intervention fédérale fut largement contestée jusqu'aux années 1960 et ne devient une tâche permanente de la Confédération qu'à partir des années 1970. Cette politique a pris des formes variées et poursuivi des buts divers. Alors qu'elle visait à soutenir une production de logements de façon globale, l'aide s'est progressivement resserrée sur des objectifs plus ciblés. Jusqu'au point de se concentrer sur un soutien exclusif aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Afin de saisir comment ces derniers se sont retrouvés dans cette position, il est essentiel de comprendre la manière dont s'est développée la politique du logement. Cette première partie présente donc l'évolution du cadre juridique dans le but de faire ressortir les différentes orientations que la politique du logement a pu

poursuivre. La politique du logement étant le résultat d'une coordination politico-administrative se réalisant aux trois niveaux étatiques, il fut nécessaire de s'intéresser aussi bien aux mesures prises sur le plan fédéral que cantonal. De plus, il convient de souligner que la mise en place progressive d'une aide à la pierre fut largement dépendante de la structuration réglementaire qui a abouti sur le droit du bail. C'est pourquoi, cette dimension est également abordée dans cette première partie, même si elle n'est pas au cœur de la réflexion pour les raisons énoncées ci-dessus.

Après avoir présenté la structuration progressive de la politique du logement, il convient de s'intéresser à ses composantes actuelles, tant sur le plan fédéral que cantonal. En outre, il paraît nécessaire d'étudier plus particulièrement le rôle que peuvent jouer les communes ainsi que les leviers d'actions dont disposent ces dernières. Pour ce faire, une attention particulière est donnée à la notion même de LUP. Ce choix est motivé par le fait que la définition employée va conditionner les stratégies et leviers d'actions utilisés par les collectivités publiques. Aussi, il convient de se pencher sur ce que pourrait impliquer la révision de la politique du logement vaudoise. Dans le même sens, cette partie présente les différents instruments que possèdent les collectivités publiques pour produire des LUP. En effet, outre les traditionnelles mesures d'aide à la pierre comprenant celles issues de la politique foncière, les communes tendent progressivement à user d'instruments issus de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, il s'agira donc également de s'intéresser aux mesures proposées par l'éventuelle révision de la politique du logement cantonale.

Finalement, la dernière partie s'intéresse à la situation de la ville de Nyon. L'objectif étant de parvenir à dresser un portrait des enjeux auxquels cette dernière est confrontée ainsi que de développer la stratégie adoptée par la Commune. Pour ce faire, le présent travail s'appuie sur l'étude de deux projets de quartiers développés par la ville. Le premier projet, celui de Marans-Couchant développé par le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole, illustre une négociation pratiquée avec un propriétaire privé. Le second projet, se déroulant quant à lui au quartier du Stand, témoigne d'une situation de droit de superficie contracté avec une coopérative, la CoDHA. Ces deux exemples ont pour objectif de présenter les enjeux liés à la production de LUP par le biais de deux instruments différents avec des acteurs distincts. Il convient de préciser que ces études de cas n'ont pas pour ambition de représenter des cas généralisables. Néanmoins, ils doivent permettre de faire ressortir les caractéristiques principales ainsi que les enjeux d'une ville proactive comme Nyon.

2.4 Méthodologie

La première partie, appelée généalogie de la politique du logement¹, s'apparente davantage à une chronologie qu'à une véritable histoire de la politique du logement. En effet, il n'était pas possible dans le cadre de cette recherche de réaliser un travail d'histoire rigoureux, qui s'appuierait sur des sources variées, garantissant l'élaboration d'un discours scientifique. Néanmoins, cette généalogie permet de faire ressortir les principaux paradigmes qui ont pu orienter la politique du logement. Pour ce faire, elle s'appuie à la fois sur la littérature secondaire existante, sur les publications de l'OFL ainsi que sur d'autres documents émanant des autorités fédérales (messages du Conseil fédéral) et cantonales (Rapport du Conseil d'Etat et projets de lois). A ce propos, il convient de souligner que la littérature existante sur la politique du logement s'attache principalement à décrire les mesures prises sur le plan fédéral et non pas celles élaborées sur le plan cantonal. De plus, cette littérature est principalement le produit de géographes, politologues, juristes voire économistes et non pas d'historiens. Aussi, les sources utilisées, aussi bien dans la littérature que dans le présent travail, peuvent témoigner d'une certaine faille méthodologique puisque elles proviennent presque exclusivement des autorités politiques. Par conséquent, certains enjeux sous-jacents tendent à être sous-estimés. Toutefois, l'ensemble de ce corpus semble suffisant pour témoigner des principales orientations prises par les pouvoirs publics en matière de politique du logement. D'autant plus que cette généalogie a principalement pour vocation de mettre en exergue la mise en place progressive de la politique du logement, notamment les différentes formes qui relèvent de l'aide à la pierre.

D'un point de vue méthodologique, les deux autres parties reposent essentiellement sur les lois, règlements, préavis municipaux ainsi que sur l'ensemble des études menées ou mandatées par les autorités politico-administratives. Cette démarche est complétée, dans une large mesure, par des entretiens semi-directifs menés avec différents acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la politique du logement et par conséquent dans la production de LUP. Le choix de réaliser des entretiens semi-directifs repose essentiellement sur le fait que « le chercheur concentrera davantage l'échange autour de ses hypothèses de travail sans exclure pour autant les développements parallèles susceptibles de les nuancer ou de les corriger. » (Quivy et Van Campenhoudt, 2006 : 170). Cette démarche permet à l'interviewé de parler ouvertement et limite les interventions du chercheur à quelques questions et thématiques auxquelles l'interviewé ne serait pas venu par lui-même (*Ibid.* : 171). C'est pourquoi, ces entretiens ont été menés sur la base de guides d'entretiens (Annexes 1-3). L'ensemble de la démarche de recherche découle principalement d'une démarche inductive. Les hypothèses ainsi que les questions de recherches ont été réalisées sur la base des lectures puis ont été modifiées et ajustées au fur et à mesure de l'avancée du présent travail.

La première série d'entretiens vise à déterminer et à mieux comprendre les enjeux et stratégies mises en œuvre par les collectivités, tant au niveau cantonal que communal, dans le cadre de la politique du logement. Considérant la complexité des enjeux liés à la politique du logement et à la production de LUP, il paraissait pertinent d'intégrer aussi bien un savoir technique incarné par des experts que celui d'une responsable politique. Cette dernière, Municipale à Nyon et Députée vaudoise, est par voie de conséquence impliquée aux deux échelons étatiques. Aussi ses réponses ont été mobilisées à différentes reprises. Quant aux experts, ces derniers se composent du Chef du Service de l'urbanisme ainsi que de son Adjointe pour la ville de Nyon mais également du Chef de la division logement pour

¹ Ce terme est emprunté à Bassand *et al*, 1984 : 47.

le Canton. L'ensemble de ces entretiens permettent d'appréhender les enjeux liés à la politique du logement mise en œuvre par la ville de Nyon et l'éventuelle évolution de celle du canton de Vaud. Plus largement, ces entretiens constituent un complément particulièrement intéressant dans la réflexion du rôle que peuvent jouer les collectivités publiques dans la production de LUP.

La seconde catégorie d'entretiens s'intéresse, quant à elle, directement aux maîtres d'ouvrage de nos deux études de cas, soit la CoDHA et le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole. Ces entretiens ont pour but de nous faire comprendre le fonctionnement de ces maîtres d'ouvrage et ainsi de nous assurer une meilleure compréhension générale des enjeux liés à la politique communale. Bien que ces entretiens recouvrent des objectifs similaires, les deux cas d'étude sont intrinsèquement distincts. Par conséquent, il s'agit davantage de comprendre les enjeux liés à la production de LUP par ces maîtres d'ouvrage que de formuler une comparaison.

Le premier cas d'étude témoigne d'une négociation de droits à bâtir avec une caisse de pensions alors que le second cas d'étude présente une situation de droit de superficie avec une coopérative. C'est pourquoi, deux guides d'entretiens différents ont été réalisés. Le guide d'entretien réalisé pour le Fonds de prévoyance a principalement pour objectif de déterminer la stratégie immobilière d'une caisse de pensions et de saisir les éléments qui ont motivé un tel acteur à concéder une part de son projet à la production de LUP. Quant à l'entretien réalisé avec la CoDHA, celui-ci possède un double objectif. D'une part, il doit permettre de comprendre le fonctionnement et les techniques utilisées par un maître d'ouvrage d'utilité publique pour produire des logements. D'autre part, l'entretien a pour but de mieux cerner les enjeux intrinsèques du modèle coopératif, à savoir les avantages ainsi que les difficultés que peut rencontrer cette catégorie de maîtres d'ouvrage. L'analyse des maîtres d'ouvrage d'utilité publique se limite dans cette recherche à l'exemple de la CoDHA. Bien que cette coopérative constitue un acteur particulier, cet exemple de cas semble être suffisamment représentatif pour dégager un certain nombre d'enjeux.

3 Généalogie de la politique du logement

L'intervention fédérale, en matière de logement repose sur deux axes distincts, à savoir : les loyers, ce qui comprend la protection des locataires d'une part, et la construction de logements, d'autre part. Dans un souci de clarté nous avons séparé ces deux politiques complémentaires. Ce travail vise principalement à comprendre comment a évolué l'intervention étatique sur la production de logements, soit l'aide au logement. Toutefois, pour ce faire il fut également nécessaire de s'intéresser aux fondements du droit du bail. En effet, les premières interventions d'aide au logement sont dépendantes et consécutives aux mesures prises pour les loyers. C'est pourquoi, dans l'objectif de mettre en exergue les principales orientations de la politique du logement, il paraissait difficile de traiter ces deux axes de façon indépendante.

3.1 Historique de la politique fédérale du logement

3.1.1 1^{ère} phase : La politique d'exception

En Suisse, le logement est avant tout envisagé par le prisme de l'économie de marché. C'est pourquoi, dans un système libéral, l'intervention étatique n'apparaît pas évidente. Cependant considérant la pénurie et la conjoncture politico-économique, l'Etat fédéral s'est retrouvé contraint d'agir. Les premières interventions fédérales remontent à la Première Guerre mondiale. Puis, elles se développent à nouveau consécutivement à la crise économique de 1929 et au régime des pleins pouvoirs durant la Deuxième Guerre mondiale. Cette période marque le début d'une « politique d'exception » (Bassand *et al*, 1984 : 48). Aussi, bien que les interventions fédérales aient été conçues pour une durée limitée, ces dernières vont marquer les débuts d'une politique pérenne (Salon, 1987 : 170).

3.1.1.1 Contrôle des loyers

Durant la Deuxième Guerre mondiale, les premières dispositions prises par le Conseil fédéral, muni des pleins pouvoirs, visent à établir des prescriptions sur les prix et, dans le cas du logement, un contrôle des loyers (Bassand *et al*, 1984). Le contrôle des loyers se voit complété par des mesures de protection des locataires. Ces mesures interviennent consécutivement à la crainte du Conseil fédéral de voir la pénurie de logements favoriser une hausse disproportionnée des loyers. Bien que ces mesures étaient destinées, à la période de guerre, elles perdureront après la fin de celle-ci (Bassand *et al*, 1984 ; Salon, 1987 ; Cuennet *et al*, 2002). En 1950, le Conseil fédéral prend la décision de cesser à partir de 1952 l'application des arrêtés fédéraux (AF) pris dans le cadre des pleins pouvoirs, comprenant ainsi les AF imposant le contrôle des prix. Cependant, dans le but d'assurer un certain équilibre économique et social, les autorités fédérales maintiennent un contrôle sur les loyers à travers un Additif constitutionnel² (Bassand *et al*, 1984 : 51). Craignant une hausse massive des loyers, ces derniers furent fixés sur la base du prix de revient (Cuennet *et al*, 2002 : 70). Il faut attendre 1954, suite à l'AF du 10 juin 1953³, pour que le contrôle des loyers soit assoupli. Dès lors, le contrôle des loyers ne s'applique plus qu'aux logements à caractère social ainsi qu'aux anciens logements, soit ceux qui ont été terminé

² Ces additifs sont concrétisés par le biais d'arrêtés fédéraux et visent à inclure de nouvelles dispositions constitutionnelles. Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit, du 26 septembre 1952. FF 1952 III 127.

³ Arrêté fédéral instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit, du 10 juin 1953. FF 1953 II 620.

avant le 31 décembre 1946, qui constituent alors une grande partie du stock (Angelini et Gurtner, 1978 ; Cuennet *et al*, 2002).

3.1.1.2 L'aide à la construction

Dans le but de compléter les mesures liées à la protection des locataires et face à la pénurie croissante, le Conseil fédéral décide de prendre des mesures en faveur de la construction de logements. C'est en ce sens que la Confédération mène trois campagnes successives, de 1942 à 1949. Ces dernières se traduisent par un soutien financier, à fonds perdus, subordonné à une prestation cantonale égale (Bassand *et al*, 1984 : 50). La première campagne (de juin 1942 à octobre 1945) intervient dans un contexte de guerre où il s'agit d'assurer un équilibre économique et social. Aussi, l'Etat cherche à renforcer l'offre de logements en octroyant des cautionnements. La seconde phase (novembre 1945 à décembre 1947) conserve cet objectif auquel vient s'ajouter celui d'assurer des emplois à la sortie de la guerre (Angelini et Gurtner, 1978 ; Bassand *et al*, 1984 ; Cuennet *et al*, 2002).

La troisième campagne, quant à elle, intervient dans un contexte quelque peu différent des deux premières. Elle se déroule entre janvier 1948 et continue jusqu'à la fin de l'année 1949. Cette période se caractérise par la fin prochaine du régime des pleins pouvoirs ainsi que par une forte diminution du chômage (Bassand *et al*, 1984). Dès lors, l'encouragement à la construction de logements devient distinct de l'objectif « emploi ». En outre, cette troisième campagne ne vise plus une simple augmentation du volume de construction mais cherche également à favoriser le développement de logements sociaux. Pour ce faire, elle se fonde sur l'article constitutionnel dédié à la « protection de la famille »⁴ datant de 1945. De ce dernier émane un AF en 1947⁵ qui établit des mesures en faveur de la construction de logements. Cet AF a une vocation transitoire et vise à protéger la famille. Néanmoins, pour la première fois, l'aide fédérale repose sur un article constitutionnel. Ce dernier laisse donc entrevoir la possibilité de faire de la politique du logement, une politique publique pérenne (Angelini et Gurtner, 1978 ; Bassand *et al*, 1984).

Toutefois, l'expansion de la politique du logement prend fin en 1950 suite à un référendum lancé par les milieux immobiliers. Alors que le Conseil fédéral proposait de proroger son arrêté fédéral, les milieux immobiliers s'y opposent au nom de la liberté d'entreprise. Le refus de la prolongation de l'arrêté fédéral est principalement le fait des cantons ruraux, moins touchés par la pénurie. A contrario, il est accepté par sept des cantons abritant les grandes villes suisses. Il faudra attendre 1958 pour que de nouvelles mesures fédérales soient mises en place. Néanmoins certains cantons urbains maintiendront une politique du logement (Angelini et Gurtner, 1978 ; Bassand *et al*, 1984 ; Salon, 1987).

Aussi bien la troisième campagne que le refus de la prolongation de l'arrêté fédéral marquent un retour au principe fédéraliste. En ce sens, il convient de rappeler que l'intervention étatique en matière de logements incombe traditionnellement aux cantons. Dès lors, la compétence fédérale pour l'aide au logement ne semble pas évidente. Dans son message du 1^{er} mai 1947 en vue de la troisième phase d'intervention, le Conseil fédéral, démuné des pleins pouvoirs, semble contraint de légitimer son action :

⁴ Art. 34 *quinquies*, Al. 3 Cst du 29 mai 1874 : disposition constitutionnelle pour protéger la famille.

⁵ Arrêté fédéral concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation (Du 8 octobre 1947). FF 1947 III 276.

« En contribuant à lutter contre la pénurie de logements par un appui prêté à la construction, la Confédération n'outrepasse certainement pas sa compétence constitutionnelle. » (Conseil fédéral, 1947 : 15).

L'importance donnée à la Confédération pour l'aide au logement se reflète également dans l'engagement financier de celle-ci. Durant cette troisième campagne, le Conseil fédéral réduit sa participation. Il diminue les subventions fédérales et demande une augmentation de la participation cantonale pour l'obtention de subventions (Bassand *et al*, 1984 : 50). Aussi, plus largement, on peut supposer que c'est une intervention fédérale sur le long terme qui est sujette à controverse.

3.1.2 2^{ème} phase : Les prémisses d'une politique du logement, les années 1950

Malgré la diminution de l'intervention fédérale, le volume de construction augmente au début des années 1950 grâce au secteur privé. Cependant, les croissances démographique et économique ; la hausse du niveau de vie ; la mutation de la société qui se manifeste aussi bien en termes d'aspiration que dans la structure même des ménages vont considérablement faire augmenter la demande. Outre cet aspect quantitatif, intervient la problématique de l'accessibilité des ménages à un logement. Dans les agglomérations urbaines, la pénurie se fait très largement sentir en termes de logements à loyers abordables frappant notamment les ménages à revenus modestes. Face à cette situation, d'après négociations vont être engagées pour mettre fin au contrôle des loyers et ainsi assurer le retour au libre marché. En raison du risque de tensions sociales et d'une hausse inflationniste, l'Etat va devoir multiplier, avec plus ou moins de succès, des mesures à vocation limitée (Cuennet *et al*, 2002 ; Salon, 1987).

3.1.2.1 Contrôle des loyers : vers une fin prochaine (1^{ère} partie)

Plusieurs auteurs admettent que la deuxième phase de la politique du logement débute avec l'assouplissement du contrôle des loyers en 1954, impliquant que le contrôle s'applique uniquement aux logements à caractère social ainsi qu'aux anciens logements. Cette solution est le fruit d'un compromis politique entre les revendications des associations de locataires, d'une part, et celles des représentants de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des propriétaires d'immeubles, d'autre part. Alors que les premiers cherchent à maintenir le contrôle des loyers, les seconds militent pour une libéralisation progressive (Angelini et Gurtner, 1978 ; Bassand *et al*, 1984).

Pour les autorités, la pénurie est passagère. Aussi, le contrôle des loyers constitue un interventionnisme temporaire qui doit laisser place au marché libre. Les milieux associatifs de locataires craignent que l'abandon entraîne des hausses injustifiées des loyers. Quant aux propriétaires, ceux-ci argumentent de façon virulente pour son abandon. Selon eux, le contrôle des loyers conduit non seulement à freiner les investissements et donc à entretenir une situation de pénurie, mais également à une détérioration qualitative du parc (Salon, 1987 : 174-175).

La solution mise en place par les autorités fédérales ne parvient à satisfaire aucune des parties. En effet, l'un des problèmes majeurs de l'assouplissement du contrôle des loyers réside dans la différence de prix qui se crée entre les nouveaux et les anciens logements. Ceci est d'autant plus vrai que le prix des terrains ainsi que les coûts de construction ne cessent d'augmenter. Aussi, en période d'inflation, les locataires des anciens logements sont privilégiés par rapport aux locataires de nouveaux logements. D'un point de vue social cette mesure peut présenter des limites puisqu'il est impossible d'établir que les locataires des anciens logements aient un revenu plus faible que ceux vivant dans des logements récents (Angelini et Gurtner, 1978 : 42). En effet, compte tenu de l'augmentation des loyers, une part

importante des ménages, notamment les jeunes ménages, se retrouvent dans des situations difficiles pour trouver de nouveaux logements. En 1955, Le Conseil fédéral tire les conclusions suivantes :

« [...] Il serait prématuré d'envisager une suppression abrupte du contrôle des loyers. Il faut bien relever aussi que les appartements vacants sont presque exclusivement de construction récente, c'est-à-dire trop chers pour un grand nombre de locataires. » (Conseil fédéral, 1955: 1030).

L'Additif constitutionnel de 1952 et son AF d'exécution de 1953, pour le maintien temporaire d'un contrôle des prix, sont finalement prorogés en 1956 jusqu'en 1960 sans modification⁶. Ces prorogations interviennent suite au rejet en votation d'une initiative lancée par l'Union Syndicale Suisse⁷. La pénurie, empêchant l'abandon du contrôle des loyers, va pousser le Conseil fédéral à prendre de nouvelles mesures en faveur de la construction (Bassand *et al*, 1984 ; Salon, 1987).

3.1.2.2 L'aide à la construction : le retour d'une intervention publique

Avec le référendum de 1950, l'aide à la construction s'est effacée au profit des mesures liées au contrôle des loyers. Dans le but d'assurer sur le long terme un retour au marché libre, les autorités fédérales vont être contraintes de développer une nouvelle politique visant à augmenter l'offre de logements. Malgré une progression du volume de construction dans les années 1950, celle-ci n'a pas suffi à améliorer le taux de logements vacants, notamment dans les villes (Conseil fédéral, 1959 : 466-467). L'impossible retour au marché libre va justifier et légitimer le développement d'une nouvelle aide à la construction.

« Le rétablissement d'un marché libre pourrait être accéléré si l'on réussissait à créer ces prochaines années un nombre assez important de logements à bas prix. » (Conseil fédéral, 1956 : 1052).

Le Conseil fédéral, à travers le *Département de l'économie publique*, charge la *Commission fédérale des prix* de réaliser une étude dans le but d'établir des mesures devant répondre à la demande croissante de logements. En 1956, la Commission dresse un portrait des mesures prises et des conditions à mettre en place pour favoriser la production de logements sociaux. Le rapport met en avant le fait que :

« [...] La lutte contre la pénurie de logements économiques n'est en aucune manière un simple problème d'ordre financier que pourraient éliminer des subventions des pouvoirs publics ou des mesures de rationalisation. » (Commission fédérale des prix, 1956 : 24).

Aussi, la Commission préconise le développement d'une politique globale, comprenant des mesures à court et à long termes. Dans les deux cas, il s'agit de favoriser le développement de politiques foncières assurant la mise à disposition de terrains à des prix accessibles ; de promouvoir une rationalisation de la construction et enfin d'encourager la profession à développer ce type de logements. A plus long terme, la Commission recommande une meilleure collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes. L'objectif étant de parvenir à fournir de meilleures conditions, notamment en améliorant les prescriptions et lois de la construction et la normalisation des principaux éléments de

⁶ Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit (prorogation de l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952), du 22 décembre 1955. FF 1955 II 1496.

⁷ Initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs, du 16 février 1954. Cette initiative s'oppose principalement à l'AF d'exécution de 1953.

constructions. A cela s'ajoutent un renforcement de la recherche, une coordination et un échange d'expériences. Finalement, la Commission souligne l'importance d'une participation fédérale pour déclencher cette politique, et ce malgré le fait que la construction de logements économiques soit envisagée comme étant du ressort des cantons et des communes (Commission fédérale des prix, 1956 : 24-26).

Dès lors, un programme d'action est établi. A l'instar du rapport de la Commission, les mesures envisagées visent non seulement à favoriser la construction de logements bon marché sur le long terme mais également à mener une campagne transitoire pour résorber la pénurie. Pour l'intervention sur le long terme, une *Commission fédérale pour la construction de logements* (CFCL) est créée (Conseil fédéral, 1957 : 143). Cette commission a pour objectif d'assurer la coordination des politiques menées et de mettre en place des conditions favorisant une augmentation de l'offre de logements abordables (Bassand *et al*, 1984). Les subventions à fonds perdus sont abandonnées au profit d'une aide directe et indirecte. L'aide directe doit assurer l'abaissement des loyers en prenant en charge les intérêts du capital et en mettant à disposition des crédits lorsque le marché devient trop restrictif. Quant aux aides indirectes, celles-ci se déclinent sous la forme d'une certaine rationalisation de la construction pour obtenir la baisse des coûts de construction (Cuennet *et al*, 2002 : 30).

Ces mesures visent principalement à établir une politique d'incitation pour les collectivités publiques et les promoteurs privés. L'objectif ne réside pas uniquement dans une augmentation du volume de construction. Il vise également à établir des conditions cadres favorisant la construction de logements économiques (Angelini et Gurtner, 1978 ; Salon, 1987). Ces mesures se concrétisent dans l'AF datant de 1958⁸. Il a pour base légale l'article 34^{quinquiès}, al.3 Cst sur la protection de la famille. Ce dernier est prorogé, à plusieurs reprises jusqu'en 1966, en raison du manque persistant de logements sociaux (Bassand *et al*, 1984).

3.1.2.3 Contrôle des loyers : vers un régime de surveillance (2^{ème} partie)

En plus de l'aide fédérale à la construction, le Conseil fédéral cherche à engager de nouvelles mesures afin d'assurer la fin du contrôle des loyers en 1960 et ainsi permettre le retour au marché libre. Cependant, de 1940 à 1963, consécutivement à l'expansion économique que connaît la Suisse, les salaires, les prix et donc les coûts de construction ont pratiquement triplé. A cela s'ajoute une augmentation encore plus massive du prix du foncier. Ainsi, l'écart entre les loyers des nouveaux et des anciens logements ne cesse de se creuser, malgré les interventions étatiques (Salon, 1987). En outre, considérant le faible taux d'occupation des anciens logements, le contrôle des prix est accusé de stimuler la demande et ainsi de renforcer la pénurie :

« Si donc il faut considérer que le contrôle des loyers exerce une influence sur la demande, sur la densité d'habitation et sur le marché du logement en général, il y a lieu d'admettre, en sens inverse, qu'une suppression ou un assouplissement progressif de ce contrôle pourrait faire augmenter l'offre de logements, réduire la demande et accroître dans une mesure correspondante la densité d'habitation. » (Conseil fédéral, 1959 : 470-471).

Dans son message du 25 août 1959, le Conseil fédéral exprime clairement son intention de supprimer prochainement le contrôle des loyers. Néanmoins, craignant une hausse inflationniste et une spirale salaire-prix ascendante qui restreindrait la compétitivité pour le commerce extérieur, le Conseil fédéral

⁸ Arrêté fédéral concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social, du 31 janvier 1958. FF 1958 I 356.

se résout à ne pas l'abandonner rapidement. Afin d'assurer une transition, les autorités fédérales proposent un Additif constitutionnel provisoire assurant la mise en place d'un système de surveillance des prix qui doit durer jusqu'en 1964⁹.

« Ce système permettrait d'atteindre trois buts : établir par approximation des loyers individuels conformes aux lois du marché et s'en rapprocher ; répartir dans le temps les majorations supportables et empêcher une hausse excessive du niveau général par une lutte efficace contre les augmentations excessives. » (Conseil fédéral, 1959 : 480).

Le système de surveillance doit assurer la transition vers un marché libre. Cela se traduit par la réintroduction de la liberté contractuelle pour la fixation du loyer, tout en assurant aux locataires des organes de recours contre les augmentations à travers des commissions cantonales paritaires. (Bassand *et al*, 1984 ; Salon, 1987).

En 1964, l'Additif constitutionnel provisoire arrive à son terme. Le Conseil fédéral décide, après avoir mené une procédure de consultation auprès des milieux concernés, de suivre les conclusions d'une étude menée par la CFCL en 1963. Soit, un passage au régime de surveillance en 1965 pour tous les cantons qui n'ont pas encore appliqué l'Additif de 1960¹⁰. Seules les cinq grandes villes (Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zurich) ont la possibilité de s'y soumettre en 1966. Ce programme cristallise le compromis concédé par les différents acteurs sociaux. Il se maintiendra pour une minorité de communes jusqu'en 1970, date à laquelle la surveillance des loyers sera définitivement abandonnée (Bassand *et al*, 1984 ; Salon, 1987).

3.1.3 3^{ème} phase : La structuration d'une politique du logement 1965-1972

La surveillance des loyers constitue une transition vers le retour au marché libre. Dans le système du contrôle des loyers, soit l'Etat fixe lui-même le loyer, soit il vérifie le calcul fait par le bailleur. Dans le cadre du régime de surveillance des loyers, c'est le locataire qui doit faire appel à l'Etat pour que ce dernier intervienne. Ce système de transition permet aux loyers sous contrôle de rejoindre les prix du marché (Cuennet *et al*, 2002 : 70-71). Néanmoins, le manque de logements bon marché se fait toujours cruellement ressentir (Angelini et Gurtner, 1978 ; Salon, 1987). Pour y répondre, la Confédération va renforcer son aide à la construction. Aussi, la fin des années 1950 se caractérise par la structuration progressive d'une véritable politique du logement (Bassand *et al*, 1984 : 65).

A partir de 1960, l'économie suisse connaît une telle expansion que les autorités fédérales prennent des mesures pour éviter la surchauffe. Cela se traduit par une lutte contre le renchérissement et la dépendance de capitaux étrangers ainsi que par une rationalisation et une modernisation des infrastructures et de l'appareil de production en général (Bassand, 1974 : 13). Ces mesures « anti-surchauffe » vont impacter dans une large mesure la construction (Bonnard, 1970 : 114).

3.1.3.1 La première loi fédérale sur le logement de 1965

C'est dans ce contexte qu'intervient la première *Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements* (LCL) du 19 mars 1965¹¹. Dans le but d'assurer le rétablissement du marché libre, le gouvernement fédéral a élaboré l'AF de 1958, visant à augmenter la construction de logements

⁹ Arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix, du 24 mars 1960. FF 1960 I 1244.

¹⁰ Arrêté fédéral le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix, du 9 octobre 1964. FF 1964 II 823.

¹¹ RO 1966 449.

sociaux. Les mesures de l'AF sont renouvelées à plusieurs reprises et restent valides jusqu'en 1966 (Bonnard, 1970 ; Salon, 1987). Cependant, étant donné un mode de calcul trop restreint et inapplicable dans les villes, ces mesures s'avèrent inefficaces. En effet, l'aide ne parvient pas à fournir une offre correspondant à la demande. De plus, elle ne tient pas compte des spécificités régionales. Il en résulte que l'aide est principalement apportée à des cantons financièrement faibles et ne permet pas de lutter contre la pénurie présente dans les cantons urbains. En ce sens, « favoriser les cantons financièrement faibles, c'est laisser courir la pénurie dans les cantons urbains, le contraire, c'est accentuer les disparités. » (Bassand *et al*, 1984 : 58).

En vue d'assurer un retour au marché libre, la question de l'aide au logement reste une préoccupation majeure pour les autorités.

« Si l'on néglige la nécessité de corriger de plein gré les excès de l'expansion et d'en tirer les conséquences – même si elles apparaissent désagréables au premier abord – les professions de foi dont le régime de l'économie libre fait l'objet demeureront théoriques et les interventions des pouvoirs publics dans le secteur du logement (qui devraient être temporaires) tendront à devenir durables et à s'étendre, mais sans que l'on ait pour autant l'assurance que les problèmes pourront être vraiment résolus et les difficultés et tensions surmontées. » (Conseil fédéral, 1964 : 662).

C'est en ce sens que la LCL est adoptée en 1965. Cette dernière est directement inspirée de l'AF de 1958 et du rapport de la CFCL datant de 1963. En ce sens, la loi vise à financer la construction afin d'empêcher un fléchissement de celle-ci (Bonnard, 1970 : 115). La LCL repose sur l'article 34^{quinquiès}, al.3 Cst. et a par conséquent pour public cible les personnes âgées et les familles nombreuses. Conçue pour une durée de cinq ans, elle est modifiée en 1970 puis prorogée en 1973. Ainsi, la loi revêt un caractère temporaire et vient compléter les mesures prises pour les loyers afin d'assurer le retour à une situation dite « normale ». Avec la LCL de 1965 s'opère un changement de forme. Cependant l'abandon de la forme des « Arrêtés fédéraux » est uniquement dû à une évolution de la législation. En ce sens, ce mode de réglementation est sans nouvelle portée matérielle (Conseil fédéral, 1964 : 669).

La nouvelle législation corrige les manquements de l'AF de 1958 en développant une aide ciblant aussi bien les cantons à forte que ceux à plus faible capacité financière (Conseil fédéral, 1964 : 670). A l'instar de l'AF de 1958, ces mesures sont incitatives et ne prennent effet que si le secteur privé et les collectivités publiques veulent en profiter (Salon, 1987 : 180). La LCL prévoit aussi bien des mesures directes qu'indirectes. Les mesures directes comprennent une participation aux intérêts, un cautionnement d'emprunt ainsi que la mise à disposition de fonds en cas de resserrement du marché des capitaux. Ces mesures ont pour objectif d'abaisser les loyers d'environ 30%, tout en garantissant un rendement normal au propriétaire. Les loyers de ces appartements sont contrôlés pendant 20 ans. Quant aux mesures indirectes, la CFCL est chargée d'étudier les possibilités pour augmenter la productivité dans la construction (Cuennet *et al*, 2002 : 30-31).

Toutefois, à nouveau, cette politique se solde par un succès relatif. Il apparaît qu'« [...] aucun lien, ni temporel ni géographique, n'a pu être établi entre la tension sur le marché du logement et le recours à cette aide. » (Cuennet *et al*, 2002 : 31). Au moment où le marché est tendu les promoteurs sont sûrs de pouvoir trouver preneurs. Dès lors ils se refusent à utiliser l'aide étatique imposant un contrôle des loyers. A contrario, lorsque le marché se détend, les pouvoirs publics ne veulent plus investir. Ceci peut expliquer le fait que l'aide n'a été que relativement peu utilisée dans les cantons de Vaud, Genève et

Zurich marqués pourtant par des marchés du logement tendus. De plus, la loi peut également s'avérer difficilement applicable pour d'autres régions, puisque elle impose la participation du canton et de la commune. De ce fait, une part importante des ménages se retrouve exclu de l'aide fédérale (Bassand *et al*, 1984 ; Cuennet *et al*, 2002).

La loi de 1965 révèle également ses limites d'un point de vue financier. En effet, celle-ci ne cherche pas à réduire le coût de la construction ou le prix du terrain. Elle se contente d'abaisser les loyers à un certain prix par le biais d'un subventionnement du coût des capitaux empruntés. A cela s'ajoute un système de contrôle compliqué et coûteux. D'autant que les maîtres d'ouvrages rencontrent des difficultés à obtenir les financements, à acquérir des terrains et se retrouvent confrontés à des limites de coûts de construction qui ne sont pas assez différenciés entre la ville et la campagne (Angelini et Gurtner, 1978 : 122-123). Finalement, il convient de souligner que ce système empêche certains ménages d'accéder aux logements subventionnés. De plus, la réservation des logements subventionnés aux ménages défavorisés conduit à une certaine ségrégation (Cuennet *et al*, 2002 : 32).

3.1.3.2 Vers une politique permanente de la Confédération

Jusqu'à présent l'intervention fédérale sur le marché du logement ne s'est réalisée qu'à travers des mesures transitoires. En effet, la Constitution ne lui reconnaît pas expressément la compétence d'intervenir sur le logement. C'est pourquoi en 1964, lors de la campagne pour l'Additif constitutionnel sur l'application du régime de surveillance, les syndicats et les milieux de protection des consommateurs et des locataires veulent renforcer la légitimité fédérale. Aussi, ces derniers cherchent à instaurer un « droit au logement » et donc faire de l'intervention étatique sur le marché du logement, une tâche permanente de la Confédération (Salon, 1987 : 183-184).

En 1967, le *Mouvement populaire des familles* (MPF), organisation catholique de défense des intérêts des familles dite populaires, lance une initiative visant à modifier la Constitution¹². Il s'agit d'assurer la mise en place d'une politique active, générale et permanente de la Confédération et des cantons en matière d'aide à la construction de logements à loyer modéré. En outre des mesures ni générales ni permanentes sont proposées. Elles ont pour but d'assurer une protection pour les locataires se situant dans les régions marquées par la pénurie mais qui peut également s'appliquer à l'ensemble des logements (Bassand *et al*, 1984 : 66).

Cette initiative intervient dans un contexte où le coût de construction et le prix des terrains ne cessent d'augmenter. Malgré un manque global d'indicateurs, on peut relever que l'indice du coût de construction de la ville de Zurich (100 en 1950) passe à 173.4 en 1965 et à 214 en 1970. Entre 1963 à 1970 la hausse moyenne annuelle des loyers était de 7,1%. Bien que cette dernière puisse s'expliquer en partie par une amélioration qualitative du parc, elle témoigne principalement du fait que l'offre n'arrive pas à répondre à la demande. En effet, les loyers des nouveaux logements sont trop chers, surtout pour les ménages à faible potentiel économique (Angelini et Gurtner, 1978 : 21 ; 38). Par conséquent, l'initiative du MPF devient le catalyseur de multiples revendications. Outre les postulats, interventions parlementaires et messages du Conseil fédéral, deux autres initiatives vont être lancées sans succès¹³. Le Conseil fédéral, s'opposant à l'initiative pour le droit au logement, annonce le développement d'une nouvelle conception globale de sa politique du logement. En vue de

¹² Initiative populaire pour le droit au logement, du 11 octobre 1967.

¹³ Initiative parlementaire du canton de Vaud concernant la protection des locataires, du 4 mai 1969 ; Initiative Denner : initiative populaire en vue de la création d'un fonds national destiné à encourager la construction, l'acquisition de logements en toute propriété et à garantir les loyers équitables, du 4 février 1961.

l'élaboration de celle-ci, les autorités fédérales prolongent la LCL de 1965. Alors que la votation est prévue pour le 27 septembre 1970, le Conseil fédéral publie ses intentions de réforme dans son message du 26 août 1970. L'initiative est finalement rejetée de peu, le refus est principalement le fait des régions rurales de Suisse centrale (Bassand *et al*, 1984 : 68-71).

Face à cette inflation et les multiples revendications politiques, le Conseil fédéral prend des mesures pour les loyers et élabore des dispositions constitutionnelles.

« Alors qu'autrefois, on parlait de l'idée que les efforts de la Confédération ne devaient avoir qu'un caractère temporaire et que son aide financière n'était destinée qu'à donner des impulsions à la construction et qu'on pourrait y renoncer ultérieurement, dès que l'équilibre aurait été rétabli, on constate actuellement que l'encouragement à la construction de logements doit avoir le caractère d'une tâche permanente d'intérêt national, qu'il importe d'inscrire dans la constitution. » (Conseil fédéral, 1970 : 512).

Le 5 mars 1972, les articles constitutionnels 34^{sexies} et 34^{septies} sont adoptés et abrogent l'article 34^{quinquies}, al.3¹⁴. Le premier vise à encourager la construction de logements, alors que le second assure une protection des locataires, notamment une protection contre les congés abusifs (Ling, 2006).

3.1.4 4^{ème} phase : La politique du logement, une politique permanente

La politique fédérale engagée jusqu'à présent semble peu efficiente. Son coût est élevé et le résultat obtenu peut être contestable. Bien que la construction de logements augmente, les prix sont trop élevés pour une part importante des ménages. Or, consécutivement à la très forte inflation, le véritable problème réside dans le coût de construction et dans le prix du foncier (Cuennet *et al*, 2002 : 32).

La Confédération s'appuyant sur de nouvelles bases constitutionnelles peut développer un autre dispositif d'action. En ce sens, le *Bureau du logement* devient l'*Office fédérale du logement* (OFL). A cela s'ajoute une évolution dans la législation, le Code des obligations est remanié pour garantir la protection des locataires et une nouvelle loi est adoptée pour l'aide à la construction de logements en 1975. Entre 1973 et 1978 s'opère une résorption partielle de la demande due à la récession économique, au départ massif de travailleurs étrangers et à une stagnation démographique. Cependant, et ce malgré une augmentation importante de l'offre jusqu'au milieu des années 1970, les loyers observent une hausse continue, provoquant la résurgence de revendications politiques (Bassand *et al*, 1984 ; Salon, 1987). Aussi, au lieu d'augmenter l'offre de logements de manière générale, les autorités fédérales vont se pencher plus expressément sur l'accès au logement (Salon, 1985 : 189).

3.1.4.1 Le droit du bail : une nouvelle protection des locataires

Le 18 décembre 1970, la surveillance des loyers est abandonnée partout en Suisse. Les loyers sont alors fixés librement jusqu'en 1972. En 1970, les Chambres fédérales adoptent une modification du Code des obligations concernant des dispositions sur la prolongation du contrat de bail et une certaine protection contre la résiliation. Toutefois, ces prescriptions sont nettement moins contraignantes que celles appliquées jusqu'alors. En 1972, l'introduction de l'article constitutionnel 34^{septies}, al.2 permet de mettre en place des règles favorables aux locataires. En ce sens, les Chambres fédérales adoptent, le 30 juin 1972, l'*Arrêté fédéral urgent instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif*

¹⁴ Art.108 et 109 Cst. 1999.

(AMSL)¹⁵. Sa validité est initialement prévue jusqu'en 1977 mais il sera prorogé jusqu'en 1990. L'AMSL offre aux locataires une protection contre les abus auxquels ils pourraient être exposés en période de pénurie. Ainsi, comparativement aux textes précédents, la compétence de la Confédération se limite à légiférer contre les abus (Cuennet *et al*, 2002 ; Rohrbach, 2014).

L'AMSL respecte l'idée d'une fixation libre du loyer entre le bailleur et le locataire. Cependant, il permet également d'empêcher les abus, et par là même les résiliations de bail, intervenant dans certaines circonstances. Pour ce faire, des commissions de conciliations paritaires sont mises en place. Alors que jusqu'à présent les réglementations en matière de loyers reposaient uniquement sur la notion du coût, l'AMSL introduit le critère des loyers comparables ou usuels. Soit, un loyer admissible qui correspond plus ou moins à la moyenne des loyers du marché libre. Ceci dans le but de faire correspondre les loyers des anciens logements, longtemps bloqués, à ceux des logements récents. L'ensemble des dispositions prévues par l'AMSL ne doivent en principe s'appliquer qu'à des communes marquées par la pénurie. Cependant, elles sont étendues à toute la Suisse de 1973 à 1978 et de 1988 à 1990. L'application de l'Arrêté fédéral s'accompagne d'une augmentation des loyers, et le retour de tensions politiques. A ce propos, il convient de souligner la vaine initiative du MPF¹⁶, proposant un retour à l'ancien système, qui échoue en 1977. Consécutivement à cela, l'AMSL est prorogé et légèrement modifié, permettant notamment aux locataires d'exiger une baisse des loyers (Angelini et Gurtner, 1978 ; Cuennet *et al*, 2002 ; Ling, 2006).

En 1972, l'un des objectifs majeurs était de créer des contrats cadres de baux à loyers. La lutte contre les abus ne devait occuper qu'une place secondaire. Cependant, il faut attendre 1995 pour qu'une loi soit développée¹⁷. La loi légifère sur les conditions de la déclaration de force obligatoire et sur la possibilité de déroger à des dispositions impératives du droit du bail. En 2001, pour la première fois deux contrats-cadres sont déclarés de force obligatoire. Le premier, *le Contrat-cadre romand de baux à loyers* n'est valable que dans les cantons romands. A cela s'ajoute, dans le cas du canton de Vaud, l'entrée en vigueur des *Dispositions paritaires romandes et règles et usages locatifs du canton de Vaud* (RULV). Ces dispositions offrent, par rapport au *Contrat-cadre romand*, un champ d'application plus étendu s'appliquant à tous les types de baux à loyer et des réglementations supplémentaires (Rohrbach, 2014).

L'AMSL et les anciennes dispositions du bail à loyer sont abrogés le 1^{er} juillet 1990 suite à l'entrée en vigueur de la révision du Code des obligations. Le droit du bail repose alors sur deux piliers principaux, soit la liberté contractuelle et l'annulabilité. Néanmoins, la révision renforce, au profit du locataire, la protection contre le congé et les dispositions concernant la prolongation du bail. La fixation des loyers repose sur le principe de la répercussion des coûts. Le loyer doit donc principalement permettre de couvrir les coûts. En ce sens, les augmentations de loyers ne sont admises que si le bailleur doit lui-même supporter une modification des coûts. Le contrôle des adaptations de loyer est assuré par la méthode absolue et la méthode relative. La première détermine de façon absolue le rendement autorisé. La seconde, quant à elle, évalue l'adaptation du loyer en comparaison de celui qui existait avant. Dans la pratique, la méthode relative est favorisée car plus facilement applicable (Cuennet *et al*, 2002 ; Hauri *et al*, 2006 ; Rohrbach, 2014).

¹⁵ FF 1972 I 1815.

¹⁶ Initiative populaire pour une protection efficace des locataires, du 30 juin 1973.

¹⁷ Loi fédérale sur les contrats-cadres de baux à loyers et leur déclaration de force obligatoire générale, du 23 juin 1995. RO 1996 750.

Malgré la révision de 1990, le droit du bail fait l'objet de multiples revendications politiques et de tentatives de révisions¹⁸, sur lesquelles il n'est pas possible de revenir ici. Cependant, il convient de souligner que les discussions portent principalement sur les règles de fixation des loyers, notamment le taux de référence à prendre en considération. Etant donné le principe du loyer couvrant les coûts, les variations des taux hypothécaires vont influencer le loyer (Hauri *et al*, 2006 : 56). C'est pourquoi, suite à l'échec de multiples tentatives de révision, l'OBLF¹⁹ est modifiée en 2008. Cette révision instaure un taux hypothécaire de référence unique. Ce taux avait à l'origine une vocation transitoire. Cependant suite à l'échec en 2010 de l'ultime tentative de révision, le taux hypothécaire de référence unique devient l'instrument de base pour les adaptations de loyer en fonction de l'évolution des taux hypothécaires (Rohrbach, 2014).

Quant aux dispositions du CO, deux mécanismes distincts de protection des locataires découlent de la révision de 1990. Alors que les articles 269 ss CO protègent les locataires contre les loyers abusifs ou d'autres prétentions abusives du bailleur, les articles 271 ss CO protègent les locataires contre les congés (Ling, 2006). Cependant, en 2011, suite à l'entrée en vigueur du Code de procédure civile (CPC), les articles 274 et 274g CO sont abrogés. Les éléments essentiels en matière de droit du bail sont conservés et enrichis de plusieurs nouveautés comme par exemple la proposition de jugement ou la médiation (Rohrbach, 2014).

3.1.4.2 La LCAP : mise en place d'une aide au logement permanente

3.1.4.2.1 Les objectifs de la LCAP

Depuis le début des années 1970, la pénurie ne se concrétise plus uniquement en termes quantitatifs mais surtout en termes de charges locatives, soit l'accessibilité au logement pour certaines catégories de la population. Dans ce contexte, le 1^{er} janvier 1975 entre en vigueur la *Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement* (LCAP)²⁰. Cette loi s'appuie sur le nouvel article constitutionnel, article 34^{sexies} Cst., ce qui permet à la Confédération, pour la première fois, de façon explicite d'encourager la construction de logements et l'accession à la propriété (Angelini et Gurtner, 1978 ; Salon, 1987). Sans vouloir revenir sur les limites de la LCL de 1965, exposées précédemment, il convient de préciser que la LCAP vise principalement à fournir un système d'aide plus souple.

« Des loyers fixes entraînent une occupation inadéquate des logements et d'autres inconvénients. Un des principaux objectifs de la nouvelle conception est de remédier à cette structure rigide des loyers, qui est la cause première de cet enchaînement de conséquences fâcheuses, et d'assurer ainsi un équilibre constant entre le coût effectif, d'une part, et l'accroissement du revenu à prévoir, d'autre part. » (Conseil fédéral, 1973 : 706).

La LCAP concrétise une politique incitative. En ce sens, la construction de logements reste le fait de l'économie privée, le financement doit principalement se faire dans le cadre du système bancaire et les dépenses de la Confédération doivent rester modestes (Angelini et Gurtner, 1978 : 123). De la LCAP découlent trois objectifs. Soit : améliorer dans leur ensemble les conditions de la construction ; encourager l'accession à la propriété des particuliers ; favoriser la construction de logements abordables afin de répondre à des objectifs de politique sociale. Aussi, la LCAP est envisagée comme une politique globale permettant d'augmenter la production de logements (équipement de terrains,

¹⁸ Notamment l'initiative populaire pour des loyers loyaux, du 14 mars 1997.

¹⁹ Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux, du 9 mai 1990. RO 1990 835.

²⁰ RO 1975 498.

obtention de capitaux) ; de diminuer les coûts (mise à disposition de terrains, rationalisation de la construction) et enfin d'ajuster la demande en fonction des besoins (recherche sur le marché du logement) (Conseil fédéral, 1973 : 665).

Pour le parc locatif, les autorités fédérales refusent d'orienter leur aide vers une augmentation du volume de construction. Considérant que le problème majeur réside dans l'accessibilité aux logements, la LCAP détermine des objectifs plus ciblés.

« Dans la situation actuelle, l'objectif primordial de l'encouragement officiel en matière de construction de logement ne consiste pas à accroître la production de logements, mais à abaisser ou à ralentir le renchérissement du coût des terrains et de la construction et à abaisser les loyers des nouveaux logements. » (Conseil fédéral, 1973 : 669).

Il s'agit donc d'augmenter la part de logements locatifs à prix modéré, de réduire les « goulets d'étranglement » temporaires et régionaux de l'offre de logements locatifs ainsi que de diminuer les charges élevées de loyers pour les populations à faible potentiel économique. En outre, la LCAP possède un objectif qualitatif et cherche par conséquent à favoriser le développement de nouvelles formes d'habitation (Hanser *et al*, 1995 : 2).

3.1.4.2.2 Les instruments et mesures de la LCAP

L'influence de la surchauffe du début des années 1970 et de l'inflation va se ressentir dans les mesures envisagées par la LCAP. En effet, la loi fixe comme priorité de réserver des terrains pour la construction, de prévoir les besoins et enfin d'abaisser les loyers initiaux des nouveaux logements (Cuennet *et al*, 2002 : 33). Il est possible de distinguer deux instruments majeurs. Soit les abaissements remboursables ou non et le cautionnement. Ces instruments ont pour vocation d'être plus souples que ceux de la LCL de 1965 et doivent permettre de mieux s'adapter à la conjoncture économique, notamment de corriger les effets de l'inflation (Salon, 1987).

La Confédération part du principe que les premières années suivant la construction sont celles qui vont demander aux ménages un effort financier particulièrement important. C'est pourquoi la LCAP va fournir un abaissement de base, sous la forme d'une avance remboursable, permettant d'abaisser les loyers initiaux. L'avance a pour but de couvrir la différence entre le loyer à payer et le coût réel (loyer de l'argent nécessaire à l'emprunt). La LCAP, supposant une progression du revenu des locataires, va pouvoir augmenter les loyers chaque année et ainsi assurer le remboursement progressif des avances. Aussi, ce système permet de limiter le volume des subventions et de réduire les écarts de loyers entre les anciens et les nouveaux logements (Hauri, 2001 ; Cuennet *et al*, 2002). Après une quinzaine d'année les loyers doivent atteindre le niveau des coûts. Puis, ils continuent d'augmenter pendant une quinzaine d'année supplémentaire afin de rembourser les avances des premières années. Ainsi, après 25-30 ans, l'avance est remboursée. En outre, il convient de souligner que les loyers initiaux sont fixés par l'OFL et que ces logements sont soumis à un contrôle des loyers durant la période de subventions (Cuennet *et al*, 2002 : 38-39).

La LCAP prévoit également des abaissements supplémentaires destinés à des personnes économiquement faibles. Ces derniers sont réalisés à fonds perdus (ils ne doivent donc pas être remboursés) et permettent de réduire encore davantage le loyer. Contrairement à l'abaissement de base, cette aide implique une limite du revenu et de la fortune des locataires (Cuennet *et al*, 2002 ; Laesslé, 2012).

Finalement, le troisième instrument réside dans le cautionnement. Afin d'abaisser le coût financier de l'opération, le cautionnement permet d'assurer que le taux d'intérêt soit celui d'un crédit hypothécaire de premier rang. La caution rend également possible le financement à hauteur de 90% du prix de revient, voire 95% pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique. Ainsi les fonds propres nécessaires à l'accession à la propriété sont considérablement réduits (Hanser *et al*, 1995 : 23).

Après avoir énoncé les instruments majeurs de la LCAP, il semble nécessaire de présenter sommairement l'ensemble des mesures : cautionnement pour l'acquisition de terrain ; cautionnement et subventionnement pour l'équipement des terrains ; prêts pour les fonds de roulements des organisations faitières de la construction de LUP ; participation au capital des maîtres d'ouvrages d'utilité publique ; cautionnement des hypothèques de premier rang, cautionnement jusqu'à 90%, voire 95% du prix de revient pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique; contribution à fonds perdus (abaissement supplémentaire) ; et enfin plus récemment, cautionnement de la *Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique* (CCL) qui pratique des taux hypothécaires inférieurs en principe à ceux des banques (Cuennet *et al*, 2002 : 37).

A l'origine, aussi bien les abaissements de base que les cautionnements peuvent être accordés à tous les investisseurs, tant que le projet envisagé répond aux critères de la LCAP (Hanser *et al*, 1995 : 67). Cependant, une grande partie de ces mesures sont particulièrement intéressantes pour des maîtres d'ouvrages possédant peu de fonds propres, comme les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En effet, les collectivités publiques, de façon générale, n'ont pas pour vocation à construire par elles-mêmes, par conséquent les maîtres d'ouvrage d'utilité publique se sont pratiquement substitués aux acteurs publics. C'est pourquoi ils bénéficient de mesures particulières dans la LCAP. Par ailleurs, outre des dispositions financières spécifiques, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique possèdent un service de consultation auprès de l'OFL. (Angelini et Gurtner, 1978 ; Cuennet *et al*, 2002).

3.1.4.2.3 Evolution de la politique du logement sous le régime de la LCAP

L'aide fédérale au logement est contestée à différentes reprises. En 1983, puis en 1996, le Conseil fédéral cherche à transférer aux cantons la mission de l'encouragement à la construction. Avant 1972, voire 1975 et l'introduction de la LCAP, l'intervention fédérale avait principalement pour objectif de compléter les actions cantonales. Au contraire des législations fédérales précédentes, la LCAP ne présuppose aucune aide des cantons. Toutefois, malgré l'importance croissante de la Confédération, l'aide fédérale reste relativement marginale dans bon nombre de circonstances (Hanser *et al*, 1995 ; Cuennet *et al*, 2002).

Entre 1975 et 2001, la LCAP a permis la rénovation ou la construction d'environ 107'000 logements, dont environ deux tiers de locatifs. Dans environ 30% des cas, les aides LCAP étaient destinées à la rénovation. Aussi, sur le million de logements construits, environ 86'500 logements ont été construits avec l'aide fédérale. La LCAP a donc profité à près d'un logement sur douze. En tenant compte des aides cantonales et communales, il est possible d'estimer que c'est près d'un logement sur dix qui a été construit avec une aide publique. (Cuennet *et al*, 2002 : 44-45). En outre, bien que la LCAP ne contienne aucune directive de location, la proportion de familles et de personnes âgées y est plus importante que la moyenne suisse (Hanser *et al*, 1995 : 9). Aussi, d'un point de vue social, la LCAP est parvenue à atteindre son objectif. Le relatif échec de la LCAP est principalement le fait d'un grippage (Hauri, 2001 ; Cuennet *et al*, 2002).

Durant les années 1980, les prix du foncier et de la construction grimpent en flèche. Puis intervient la crise du début des années 1990, impliquant une diminution de la demande suite à une stagnation des revenus et à une croissance démographique affaiblie. Le marché se marque alors par un décalage puisqu'il ne parvient plus à absorber l'offre. Le nombre de logements vacants se met à augmenter et les prix des logements neufs tendent à baisser (Hauri *et al*, 2006 : 43). Consécutivement à la hausse des taux hypothécaires et à la récession, l'aide fédérale est fortement sollicitée. Aussi, alors que durant les années 1980, entre 2000 et 4000 logements sont encouragés chaque année, de 1991 à 1994, l'aide est apportée à plus de 10'000 logements par année. Puis, s'amorce une décrue, passant à 5'100 en 1996, 4'100 en 1997 et moins de 2000 pour les années suivantes (Cuennet *et al*, 2002 : 45). Durant la première moitié de la décennie, l'aide fédérale est sollicitée au point de faire monter le taux de logements vacants à un niveau inhabituel (Schüssler et Thalmann, 2005 : 8). Toutefois, dès la seconde moitié des années 1990, le volume de construction diminue de façon massive suite à l'effondrement conjoncturel qui impacte directement secteur de la construction (Hauri *et al*, 2006 : 44-45).

La LCAP fut élaborée pendant les années de surchauffe. Aussi, la crise conjoncturelle, impliquant une diminution des revenus réels pour une part significative de la population, va faire émerger les limites du système. En effet, la stagnation des prix et des revenus empêche une hausse des loyers et conduit ainsi de nombreux propriétaires à ne pas rembourser leurs engagements pris dans le cadre des mesures de la LCAP. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, possédant peu de fonds propres, sont particulièrement touchés par ce manque à gagner. Cette situation oblige alors la Confédération à couvrir des dépenses importantes à cause du cautionnement des hypothèques (Hauri, 2001 ; Cuennet *et al*, 2002).

« La crise immobilière et la récession économique des années 90 ont cependant plongé l'encouragement LCAP dans de graves difficultés. La chute des prix de l'immobilier s'est particulièrement fait sentir sur les engagements de cautionnement, qui ont dû être honorés. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de logements vacants, la réduction des coûts de la construction et la stagnation, voire la diminution des loyers et des salaires ont fait ressortir les faiblesses et les inconvénients du système en vigueur. » (Conseil fédéral, 2002 : 2650).

Dès 1998, les autorités fédérales réduisent les crédits accordés. L'aide fédérale devient alors l'apanage exclusif des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. L'année suivante, le Conseil fédéral met en place un programme d'assainissement. La Confédération reprend les crédits de l'abaissement de base provenant de banques partenaires afin de faire profiter les débiteurs de meilleures conditions d'emprunt. En outre, elle remplace les hypothèques cautionnées par des crédits fédéraux plus avantageux et accorde des crédits à la société Sapomp SA chargée de reprendre les immeubles aidés qui sont en liquidation des dettes (Cuennet *et al*, 2002 : 34). Dès 2001, plus aucune avance n'est versée en son nom, toutefois des remboursements sont toujours en cours (Hauri, 2009).

La crise des années 1990 pousse le Conseil fédéral à abandonner le système de la LCAP au profit d'une nouvelle législation. En effet, « les pertes enregistrées par la Confédération ont été attribuées autant ou davantage au système qu'aux circonstances, de sorte qu'il ne semblait pas acceptable, politiquement, de maintenir le système. » (Cuennet *et al*, 2002 : 48-49). Aussi, en 1999, la Commission fédérale pour la construction de logements établit un rapport. La CFCL argumente en faveur d'une intervention publique en matière de logements et ce malgré une détente du marché. Par conséquent, elle s'oppose à la remise en cause de la compétence fédérale. Selon la CFCL, l'intervention étatique reste légitime et nécessaire tant que trois problèmes traditionnels ne seront pas résolus. La politique

du logement doit pouvoir répondre à trois enjeux que sont les charges locatives trop élevées ; garantir un accès à tous les types de ménages et enfin assurer une certaine autonomie aux ménages dans leurs logements (CFCL, 1999 : 22-23). Suite à cette analyse, le Conseil fédéral élabore une nouvelle *Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés* (LOG) qui entre en vigueur le 1^{er} octobre 2003. Cette nouvelle loi va s'inscrire dans la continuité des réformes entreprises par les autorités fédérales suite à la crise des années 1990.

Toutefois, avant de présenter les enjeux qui y sont liés, il convient de s'intéresser au développement de la politique vaudoise du logement. En effet, l'un des objectifs du présent travail consiste à comprendre comment fonctionne la politique du logement en Suisse. Aussi, en tenant compte de l'importance des cantons dans la politique du logement, il semble nécessaire de se pencher plus expressément sur le fonctionnement et l'évolution de la politique cantonale vaudoise. D'autant, qu'au moment de la rédaction du présent travail, la politique cantonale vaudoise tend à se distinguer de la politique fédérale.

3.2 Généalogie de la politique vaudoise du logement

La politique du logement constitue une politique complexe, notamment par le fait de ces multiples déclinaisons qui se font aux niveaux fédéral et cantonal. Considérant notre cas d'étude, il convient de revenir brièvement sur les principales étapes qui ont animé la politique du logement du canton de Vaud. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce travail, d'effectuer une analyse des décisions ou de la mise en œuvre de la politique cantonale du logement. Il est cependant intéressant, à la lumière de ce qui a été présenté précédemment, de revenir sur les principaux éléments mis en place par le Canton en vue d'établir une politique du logement. Ces quelques éléments doivent permettre de mieux comprendre la situation juridique dans laquelle se trouve actuellement le canton.

3.2.1 L'évolution de la législation cantonale vaudoise

3.2.1.1 La mise en place d'une politique cantonale

Durant la période des pleins pouvoirs, les autorités fédérales entreprennent différentes mesures visant à assurer une protection des locataires. Dans le même sens, le canton de Vaud met en place un Bureau puis un *Office cantonal du contrôle des prix* (OCCP) (Pictet et Denebourg, 2001). Dès 1942, le Conseil fédéral entreprend trois campagnes visant à augmenter la production de logements. Ces dernières sont réalisées en lien avec les cantons, voire même déléguées en grande partie à ces derniers (Bassand *et al*, 1984).

En ce sens, dans un contexte de forte pénurie, l'*Office cantonal du logement* (OCL) est créé en 1946. L'OCL a pour mission d'appliquer la législation fédérale et cantonale ; de limiter les effets de la pénurie ainsi que de contribuer au rétablissement d'une situation normale (Conseil d'Etat, 1953a : 814). L'OCL est séparé en deux parties. La première partie abrite le *Bureau des loyers* de l'OCCP qui assure la mise en œuvre des mesures ayant trait aux mesures à caractère juridique. Soit, l'ensemble des mesures liées à la résiliation de baux ou encore au contrôle des loyers. La seconde partie, quant à elle, est la *Section travaux* de l'*Office cantonal du travail* (OCT). Celle-ci a pour objectif d'assurer le subventionnement pour la construction de nouveaux logements (Pictet et Denebourg, 2001 : 4). Aussi, le canton de Vaud adopte, indépendamment ou consécutivement aux mesures fédérales, des dispositions visant aussi bien à assurer le contrôle des prix que l'aide à la construction.

3.2.1.2 La première loi cantonale de 1953

En 1950, alors que la politique fédérale d'aide à la construction est stoppée par le référendum des milieux immobiliers, certains cantons vont développer leur propre politique du logement (Bassand *et al*, 1984). Le canton de Vaud adopte, en premier, le 8 décembre 1953, une loi sur le logement. La *Loi sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyers modestes* (Loi sur les logements)²¹.

Cette loi donne pour mission à l'Etat d'exercer « une activité de coordination et d'informations générales » et « s'il y a lieu, par des mesures financières directes ou indirectes, dans les limites de la présente loi » (art. 1, let. a et b. loi sur les logements). Le choix d'élaborer une loi, et non pas un simple arrêt, est motivé par la pénurie et mesures à répétitions qu'entreprend le canton depuis les années 1920. En ce sens, il est particulièrement intéressant de noter que la loi reconnaît expressément le caractère *permanent* des problèmes du logement (Conseil d'Etat, 1953b).

²¹ FAO 1953 101 1774.

« [Le projet de loi] paraît contenir les bases nécessaires à une solution à longue échéance du problème du logement, en donnant à l'Etat, aux communes, aux sociétés coopératives d'habitation et autres institutions analogues, les moyens les plus simples de collaborer à la belle tâche d'offrir à toutes les catégories de la population et dans le cadre de l'intérêt général, l'habitat le plus conforme à leurs besoins et à leurs possibilités. » (Conseil d'Etat, 1953b : 669).

La loi sur les logements concrétise une politique incitative. En effet, elle doit permettre l'élaboration de conditions cadres permettant d'activer des maîtres d'ouvrage à réaliser des logements sociaux. Pour ce faire, le Canton assure aussi bien des cautionnements que des prises en charges d'intérêt. Dans certains cas, il peut même fournir des exonérations fiscales. Ces aides sont versées sur une durée de 20 ans et impliquent la mise en place de conditions d'occupation. Toutefois, il convient de préciser que les instruments financiers restent réservés à des périodes et à des situations particulières. De manière générale, ces mesures tendent à se distinguer du modèle précédent, élaboré par les autorités fédérales. En effet, alors que les aides se concrétisaient principalement par des subventions à fonds perdus, la loi sur les logements vise à fournir une aide au financement, permettant aux maîtres d'ouvrage de réduire le prix des loyers (Conseil d'Etat, 1953a).

Les communes sont très largement impliquées dans la mise en œuvre de la loi sur les logements. En effet, ces dernières doivent évaluer en permanence le problème du logement et éliminer les logements insalubres. En outre, elles doivent moderniser leurs règlements de construction dans le but d'opérer à une rationalisation de la construction et par conséquent favoriser une diminution des coûts. Finalement, il convient de souligner que les communes bénéficiant d'une aide du Canton doivent mettre à disposition, gratuitement, des terrains à bâtir ou accorder d'autres facilités ayant des effets équivalents sur la réduction des charges de l'immeuble (Conseil d'Etat, 1953b : 670-671).

La loi sur les logements est modifiée et complétée à plusieurs reprises suite à l'augmentation des coûts de construction ainsi qu'à une évolution du marché des capitaux impliquant une hausse des intérêts (Conseil d'Etat, 1961). A la fin des années 1950, l'intervention fédérale fait son retour avec l'Arrêté fédéral de 1958 *concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social*. L'AF adopte un système d'aide directe et indirecte similaire à celui de la loi cantonale. Entre 1954 et 1964, la part de logements à loyers modérés par rapport à l'ensemble des logements locatifs passe de 1,77% à 6,97%. Toutefois, à cause d'un système trop restrictif, l'AF n'est que très peu utilisé dans le canton (Conseil d'Etat, 1965 : 170).

3.2.1.3 La loi cantonale sur le logement de 1965

En 1964, les autorités cantonales considèrent qu'une part toujours trop importante de la population peine à accéder au marché libre du logement. Aussi, le canton ambitionne d'opérer une révision partielle de la loi sur les logements. Cependant, celle-ci est contrariée par l'élaboration de la LCL de 1965. Dans ce contexte, les autorités cantonales révisent la loi dans le but de l'adapter à la conjoncture et mettent en œuvre les dispositions fédérales (Conseil d'Etat, 1965). Consécutivement aux mesures prises sur le plan fédéral, l'aide à la construction est à la fois motivée et légitimée par le retour prochain au marché libre.

« On ne peut envisager la disparition des restrictions encore existantes en matière de loyers, de protection des locataires, de démolitions et de meublés, que lorsque l'équilibre indispensable permettra à nouveau le jeu normal de l'offre et de la demande. Dans ce but, il

faut encourager la construction de logements pouvant convenir au plus grand nombre. »
(Conseil d'Etat, 1965 : 172).

La loi sur le logement est adoptée le 22 novembre 1965²². Elle vise principalement à augmenter le volume de construction pour résorber la pénurie et ainsi faciliter l'accès au logement pour les ménages à faible potentiel économique. Dans le but de favoriser une construction judicieuse, le Canton insiste sur la nécessité d'utiliser des statistiques et des analyses de marché. Concernant les mesures financières retenues, celles-ci misent à nouveau sur une relation étroite avec le secteur privé. Ces aides sont assurées pour une période de 20 ans et sont conditionnées à un contrôle des loyers ainsi qu'à des critères d'occupation. Les communes, quant à elles, fournissent un effort important puisqu'elles prennent en charge une partie des intérêts du capital et cautionnent l'emprunt hypothécaire de 1^{er} rang. En outre, elles sont invitées à mettre à disposition des terrains à prix avantageux et, dans certains cas, à construire directement (Conseil d'Etat, 1969 : 1126-1127).

Dans le canton de Vaud, marqué pourtant par une forte pénurie, l'aide fédérale n'est que peu sollicitée. Ceci peut s'expliquer, en partie, par le fait que pour les maîtres d'ouvrages privés, une forte crise du logement entraîne des rendements élevés dans le marché libre. Dès lors, l'attractivité du marché des logements sociaux s'en trouve affaiblie. Dans le cas du canton de Vaud, les maîtres d'ouvrages habituels de logements (assurances, caisses de pension, investisseurs etc.) n'ont pratiquement pas utilisé l'aide publique découlant de la LCL de 1965. En effet, les acteurs ayant sollicité l'aide à la pierre sont principalement des communes, des coopératives ou encore des entreprises commerciales ou industrielles qui construisent des logements pour leurs employés. Ce type d'acteurs tend à mobiliser l'aide car elle leur permet de construire malgré un manque de fonds propres (Bassand *et al*, 1984 : 193-195). Finalement, il convient de souligner que la loi de 1965, de par son système de fixation rigide des loyers, ne permet pas de répondre efficacement à la demande de logements abordables. Ainsi, à l'instar de la Confédération, le Conseil d'Etat décide de corriger ces manquements en développant une nouvelle loi.

3.2.2 La loi sur le logement (LL) de 1975

3.2.2.1 Le développement d'une nouvelle loi sur le logement (LL)

En 1975, les autorités vaudoises développent une nouvelle *loi sur le logement* (LL)²³. Celle-ci intervient consécutivement à une évolution du contexte politique (nouvelles dispositions fédérales et initiative cantonale) ainsi que d'une justification d'ordre économique.

En 1972 sont adoptés de nouvelles dispositions constitutionnelles, soit les articles 34^{sexies} et 34^{septies}, dont découle la LCAP entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975. Bien que la LCAP n'implique pas une participation des cantons et par conséquent pas non plus de lois d'applications cantonales, l'élaboration de la nouvelle loi vaudoise sur le logement cherche à s'inscrire dans la continuité des mesures prises sur le plan fédéral (Hanser *et al*, 1995). L'élaboration de la loi vise également à fournir un contre-projet à l'initiative « logements »²⁴ lancée en 1973, par le Parti socialiste vaudois et le Parti ouvrier et populaire. Cette initiative a pour but de modifier la loi sur le logement de 1965. Elle entend

²² Loi sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyers modérés (Loi sur le logement), du 22 novembre 1965. FAO 1965 99 3126.

²³ RSV 840.11

²⁴ Initiative populaire « logements », du 3 avril 1973.

doubler le montant maximum du capital engagé ou garanti par l'Etat ainsi que créer une « Fondation vaudoise pour la construction de logements » (Commission cantonale, 1975 : 1058-1060).

Finalement, le troisième fait justifiant l'élaboration d'une nouvelle loi provient des limites des systèmes précédents. Ces derniers, en fixant des conditions d'occupations de façon rigide sur 20 ans, ne prennent pas en compte l'inflation, l'augmentation du coût de la vie et du niveau de salaires. Aussi, au début des années 1970, un nombre important de ménages, qui pourraient légitimement y prétendre, ne parvient pas à accéder aux logements aidés. Alors que les locataires de ces logements bénéficient, quant à eux, de conditions trop avantageuses. (Commission cantonale, 1975 : 1060-1061). En outre, il convient de signaler que ce système ne parvient pas non plus à offrir une réponse à la hausse abrupte des loyers une fois que l'aide prend fin (Conseil d'Etat, 1987 : 1642-1643).

Alors que la loi est adoptée le 9 septembre 1975, l'initiative sera retirée en octobre 1975. Cependant, la loi sur le logement n'entre en vigueur qu'en 1978.

3.2.2.2 Les instruments et mesures de la loi sur le logement (LL)

A l'instar de ce qui peut être observé au niveau fédéral, le taux de logements vacants s'approche des 1 à 1,5%. Cependant les loyers restent élevés et ce malgré une augmentation du volume de construction. C'est pourquoi, les autorités cantonales considèrent que le problème majeur du logement n'est pas uniquement dû à un fait quantitatif mais réside davantage dans l'accessibilité au logement pour certains types de ménages.

« Le problème du prix demeure et il est d'une incontestable gravité, particulièrement pour les jeunes ménages et les personnes âgées, soit ceux de nos concitoyens dont les ressources sont les plus modestes. On doit donc parler de pénurie de logements en fonction du prix des loyers. » (Conseil d'Etat, 1975 : 1018).

Comme la Confédération, le canton de Vaud décide de ne plus orienter uniquement sa politique du logement vers une augmentation du volume de construction mais de la cibler davantage. Néanmoins, la perception du rôle de l'Etat et la politique du logement qui en découle s'inscrivent dans la continuité de ce qui a été réalisé jusqu'à présent. Aussi, le Canton considère que le logement reste avant tout l'affaire de l'économie privée mais qu'il incombe à l'Etat d'assurer les tâches de coordination et d'information, impliquant recensements et statistiques, ainsi que de favoriser l'encouragement de la construction. Pour ce faire, les autorités cantonales décident de continuer à favoriser l'acquisition et la mise à disposition de terrains ; de fournir des cautionnements ; de prendre en charge les intérêts ainsi que de fournir des prêts. (Conseil d'Etat, 1975 : 1018-1020).

Les autorités cantonales identifient les coûts de constructions et l'augmentation du prix des terrains comme étant la cause du retrait progressif des investisseurs du marché locatif. C'est pourquoi, au contraire de la loi de 1965 qui fixait les loyers de façon rigide, la LL de 1975 vise à adopter un système souple permettant d'offrir un rendement intéressant pour le promoteur.

« Stimuler la construction et la rénovation de logements implique par conséquent que l'on accorde à l'investisseur la possibilité d'obtenir un rendement équitable, lui apportant ainsi l'assurance que les appartements trouveront preneurs. » (Conseil d'Etat, 1987 : 1656).

Face à la pénurie du début des années 1980, le Canton développe comme principales mesures l'abaissement de péréquation et le cautionnement. A l'instar de ce qui est pratiqué au niveau fédéral, ces mesures doivent fournir une aide à la pierre dégressive. Cependant, contrairement à l'abaissement

de base, l'abaissement de péréquation est versé à fonds perdus. Il est accordé aussi bien par le Canton que la commune (20% chacun). Il vise à abaisser, pendant une certaine période, de manière dégressive les loyers jugés trop chers. Il permet au total de proposer des loyers jusqu'à 40% moins chers que ceux proposés sur le marché. Cette aide est versée sur une période de 15 ans, à 100% pendant 3 ans, puis de manière dégressive. En général, cet abaissement de péréquation est accompagné d'un cautionnement, qui permet l'obtention d'hypothèques de premier rang. Ces deux instruments permettent d'abaisser les charges locatives initiales de près de moitié. Les bénéficiaires sont soumis à différents critères comme le revenu, la fortune et le degré d'occupation du logement. Quant aux propriétaires, ceux-ci sont également contraints de se plier à certaines règles, notamment sur le devenir du bâtiment. Certaines communes peuvent notamment maintenir un contrôle des loyers, si elles ont mis à disposition gratuitement un terrain ou contracté un droit de superficie (Conseil d'Etat, 1987 : 1654-1656).

L'aide cantonale peut intervenir seule ou en complément de l'aide fédérale. Il convient de préciser qu'avant l'entrée en vigueur de la loi de 1975, le Canton et la commune intervenaient déjà sans la participation de la Confédération. Le développement de cette aide se justifie par le fait que l'aide fédérale est considérée comme insuffisante aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif. En effet, elle est limitée par un quota annuel maximum de logements, qui semble trop restreint pour pouvoir répondre efficacement aux besoins du canton. Aussi, l'aide cantonale doit permettre de valoriser des projets qui n'auraient pas pu être soutenus par la Confédération. En ce sens, l'intervention cantonale doit donc permettre d'offrir une aide plus ciblée. Par ailleurs, la loi sur le logement possède un champ d'application plus large que la loi fédérale. Alors que l'aide fédérale s'applique uniquement à l'encouragement à la construction et à la rénovation de logements vétustes, l'aide cantonale s'applique également à l'acquisition de logements déjà construits (Commission cantonale, 1975 : 1061-1062).

En sus de l'aide à la pierre, le canton de Vaud a développé une aide individuelle versée à fonds perdus, octroyée à tout locataire d'immeuble subventionné ou non. En ce sens cette aide se distingue des mesures fédérales. L'aide individuelle est envisagée comme un moyen subsidiaire aux autres mesures, notamment si la charge locative d'un ménage est trop importante. L'Etat et la commune prennent en charge la différence entre le loyer net effectif et le loyer supportable (Conseil d'Etat, 1987 : 1676). Toutefois, il faut attendre 1988 pour que soit élaboré un véritable règlement (Conseil d'Etat, 2002 : 1021).

3.2.2.3 La politique foncière

Outre les mesures purement financières, la mise à disposition de terrains constitue l'un des enjeux majeurs de la politique du logement. Bien que les autorités cantonales considèrent le marché du logement à travers le prisme de l'économie privée, le Canton estime qu'il est de son ressort, dans le but d'avoir une politique cohérente, de contribuer à la mise à disposition de terrains. En ce sens, le Conseil d'Etat décide de reprendre l'une des revendications portées par l'initiative « logement » sur la création d'un organisme devant acquérir des terrains, dans le but de les soustraire à la spéculation. Le statut et la forme juridique fera l'objet d'après débats, sur lesquels nous ne pouvons pas revenir ici²⁵ (Commission cantonale, 1975 : 1065-1067). Néanmoins, consécutivement à une nouvelle pénurie, la *Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés SA* (SVLM) est créée en février 1981.

²⁵ Voir débats du Grand Conseil sur le projet de loi sur le logement (1975), *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, 1074-1103 ; 1307-1321 ; 1601-1622.

Cette dernière a pour vocation d'acquérir, engager des frais de procédures et d'équipements de terrains. Bien que développée sous le régime de la SA, l'institution est garantie par l'Etat qui en a la maîtrise juridique (Conseil d'Etat, 1987 : 1671).

A travers cette société, l'Etat doit à agir sur le plan foncier. Ce qui lui permet de mettre à disposition des terrains à des maitres d'ouvrages afin qu'ils puissent construire des logements à loyers modérés.

« Nous considérons donc que l'organe créé par l'Etat ne devrait en principe pas réaliser les constructions lui-même, mais préparer les terrains pour les céder en s'assurant du caractère d'intérêt public durable de la réalisation. La cession se ferait en règle générale à des organes à but non lucratif. Ce n'est qu'à défaut d'en trouver que les terrains pourront être cédés à d'autres amateurs. » (Conseil d'Etat, 1975 : 1023).

La loi sur le logement de 1975 n'envisage pas la construction comme étant le fait exclusif des maitres d'ouvrages d'utilité publique. Aussi bien en Commission qu'au Grand Conseil, d'âpres débats sont menés pour savoir si l'aide peut être accordée seulement à des communes, à des sociétés sans but lucratif ou si elle peut également être attribuée à des sociétés anonymes à actions exclusivement nominatives et à des particuliers. C'est finalement cette dernière solution qui l'emporta (Commission cantonale, 1975 : 1064 ; 1091).

3.3 Synthèse de la généalogie de la politique du logement

Il importe maintenant de revenir sur les principaux éléments qui ont marqué la politique du logement. La politique du logement en Suisse, indépendamment de l'échelon étatique, est conditionnée par deux éléments que l'on pourrait pratiquement qualifier d'invariants. En premier lieu, la politique du logement est traditionnellement une compétence cantonale, même si cette question reste en permanence débattue. En second lieu, la construction de logements est principalement l'affaire de l'économie privée, l'Etat n'a pas pour vocation de construire.

La politique fédérale du logement se construit consécutivement à des situations de crise. C'est pourquoi les premières interventions fédérales se concrétisent à travers des mesures urgentes. En effet, celles-ci prennent place dans le cadre de politiques conjoncturelles. Il s'agit autant de favoriser la construction pour résorber la pénurie que de lutter contre le chômage. Toutefois, le maintien du contrôle des loyers après la Seconde Guerre mondiale pousse les autorités fédérales à entreprendre des mesures pour augmenter l'offre de logements.

L'intervention fédérale sur le marché se justifie et se légitime par l'article constitutionnel dédié à la protection de la famille. Cependant, l'essor d'une intervention fédérale pérenne se voit rapidement contesté. En effet, la politique du logement est longtemps perçue comme étant du ressort des cantons. Ainsi, en 1950, alors que l'aide fédérale à la construction est stoppée, le canton de Vaud élabore sa propre loi sur le logement. Considérant le problème du logement comme permanent, le Canton développe une politique incitative. Celle-ci doit permettre de mobiliser des maîtres d'ouvrage privés pour produire des logements abordables. La politique vaudoise se traduit alors par des aides au financement comprenant aussi bien des cautionnements ; des prêts ; une prise en charge d'intérêts ; des exonérations fiscales ou encore la mise à disposition de terrains. L'ensemble de ces mesures doit permettre aux maîtres d'ouvrage de réduire le coût de construction et par conséquent d'abaisser le prix des loyers.

Dans les années 1950, l'ensemble des interventions étatiques sont animées par la volonté d'assurer le rétablissement d'un marché libre du logement, même si celui-ci est entravé par une inflation galopante. En ce sens, dès 1958, la Confédération intervient à nouveau en faveur de la construction de logements abordables. A l'instar de la politique cantonale, les autorités fédérales développent une politique incitative. Celle-ci se traduit par la mise en place de mesures transitoires devant permettre de résorber la pénurie à court terme et favoriser la construction de logements bon marché sur le long terme. Cependant, en raison du manque persistant de logements abordables, une série de législations provisoires se succèdent. Aussi, la politique à vocation temporaire tend progressivement à devenir une politique pérenne.

Dans cette perspective, il convient de souligner que l'intervention publique semble peu efficiente. En effet, celle-ci vise principalement à contenir les loyers à un certain niveau, alors que le problème principal réside dans le prix du terrain et l'augmentation des coûts de construction. En outre, les aides apportées, de par leurs structures rigides, ne profitent pas forcément aux ménages et aux régions les plus touchées par la pénurie. De plus, ces mesures sont incitatives et nécessitent par conséquent que les maîtres d'ouvrage et les cantons cherchent à les mobiliser. Toutefois, en période de crise, le marché offrant des perspectives de rendements intéressantes, les promoteurs n'ont que peu d'intérêt à mobiliser ces aides soumises à un contrôle des loyers (Cuennet *et al*, 2002 : 31-32). Il en résulte qu'au niveau cantonal, malgré une augmentation du volume de constructions, les loyers restent élevés.

A la fin des années 1960, les problèmes d'accessibilité au logement, pour les ménages à faible potentiel économique, vont pousser les milieux des locataires et les syndicats, au sens large, à favoriser une intervention fédérale permanente. Cette tentative aboutira en 1972, consécutivement à l'adoption des articles constitutionnels 34^{sexies} et 34^{septies}. Ces derniers donnent à la Confédération la mission d'encourager la construction de logements, l'accession à la propriété et la protection des locataires. Le logement devient alors une tâche fédérale permanente. Légitimée, l'action fédérale tend progressivement à se substituer aux politiques cantonales. En ce sens, la LCAP en 1975 va venir inverser la structure traditionnelle de la politique du logement puisque, pour la première fois, la Confédération intervient sans exiger aucune complémentarité cantonale.

Au début des années 1970, la pénurie se concrétise principalement d'un point de vue qualitatif. En effet, malgré une hausse de l'offre, les loyers continuent à augmenter. Aussi, les autorités fédérales ne vont plus chercher à augmenter le volume de construction mais vont développer une politique capable de renforcer l'accès aux logements. En outre, la LCAP marque un tournant dans la logique des instruments mis en place. En effet, la forte inflation du début des années 1970 fait que les salaires augmentent encore plus rapidement que les loyers. Par conséquent, les autorités fédérales développent un système souple, capable de s'adapter à la conjoncture économique. C'est pourquoi, la LCAP se traduit par une aide à la pierre dégressive, soit des avances remboursables, permettant d'abaisser les loyers initiaux. Dans le même sens, le canton de Vaud, conscient des problèmes de pénurie dans certaines de ses régions, va développer un instrument complémentaire aux mesures fédérales.

Alors que la compétence fédérale en matière de politique du logement fait l'objet de contestation à différentes reprises, c'est bien la crise des années 1990 qui va véritablement sonner le glas de la LCAP. Au vue de la crise et considérant l'impact de la crise pour les finances fédérales, le Conseil fédéral décide ne pas maintenir ce système d'avances remboursables et préfère revenir à une aide au financement. Pour ce faire, les autorités fédérales développent une nouvelle législation. La LOG s'inscrit dans la continuité des mesures prises à la fin des années 1990 puisqu'elle témoigne d'une réduction de l'engagement fédéral aussi bien en termes d'objectifs que de crédits. Ainsi, d'une aide diffuse visant à augmenter la construction de manière globale, la politique fédérale du logement se concentre sur un soutien exclusif aux maitres d'ouvrage d'utilité publique. Face au retrait progressif de l'Etat fédéral, le canton de Vaud maintient sa politique et tend même actuellement à prendre une direction différente des dispositions fédérales.

4 La politique actuelle du logement

Après avoir présenté l'évolution de la politique du logement, il convient maintenant de s'intéresser plus expressément aux mesures actuelles de la politique du logement. En effet, alors que la politique cantonale était dans une large mesure calibrée sur la politique fédérale, celle-ci tend progressivement à s'en distinguer. Aussi, il semble nécessaire d'analyser ce que recouvre tant la définition fédérale que la définition cantonale du LUP et les enjeux qui y sont attachés. Dans le but de pouvoir observer ce vers quoi tend la politique du logement, il convient de dresser un portrait de la politique actuelle. D'autant qu'il apparaît que les collectivités publiques tendent à développer de nouveaux instruments pour favoriser la production de LUP, notamment au travers de mesures issues de l'aménagement du territoire.

4.1 La politique fédérale du logement et la loi sur le logement (LOG)

La mise en œuvre de la politique fédérale du logement se concrétise par la *Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés* (LOG)²⁶. L'élaboration de cette dernière intervient consécutivement aux problèmes rencontrés par la LCAP durant la crise des années 1990. Cette crise eut d'importantes répercussions sur le marché du logement. En effet, dès la deuxième moitié de la décennie, la production de logements diminua massivement et il faut attendre le début des années 2000 pour que celle-ci reprenne véritablement. Toutefois, cette reprise se caractérise par une évolution dans la production. En effet, alors qu'au début des années 1990, la production était principalement orientée vers le locatif, celle-ci ne représente aujourd'hui plus que le quart du total annuel. De plus, dans les centres urbains, la pénurie s'exprime non seulement d'un point de vue quantitatif mais également qualitatif. En effet, la production de logements étant toujours davantage destinée à des ménages ayant des revenus moyens voire élevés, une part significative de la population peine à trouver des logements abordables (CFCL, 1999 ; Hauri *et al*, 2006 ; Hauri, 2009).

4.1.1 Les objectifs et la mise en œuvre de la LOG

La loi sur le logement (LOG) est élaborée en 2003. Elle constitue l'application de l'article 108 de la Cst. de 1999 (ancien article 34^{sexies}) engageant la Confédération à prendre des mesures d'encouragement en faveur de l'offre de logements. La légitimité de ce mandat se voit confirmé par l'introduction de l'article 41 al. 1 let. e. Cst. inscrivant l'aide au logement comme l'un des buts sociaux. Toutefois, l'élaboration et la mise en œuvre de la LOG font l'objet de vifs débats. De manière plus large, c'est l'idée même d'une intervention étatique qui est sujette à d'âpres discussions. Après la crise des années 1990, l'intervention fédérale est une nouvelle fois contestée. En effet, en 1999, durant la réforme de la péréquation financière et des tâches entre la Confédération et les cantons, il avait été question de donner la seule compétence du logement aux cantons (Conseil fédéral, 2002 : 2650-2652).

La contestation d'une intervention fédérale peut également s'expliquer, en partie, par le fait qu'au niveau national les années 1990 se caractérisent par une certaine détente du marché. Quant au volume de construction, celui-ci augmente à nouveau à partir du début des années 2000. A cela s'ajoute le fait que pour les détracteurs d'une intervention fédérale, le logement est considéré comme un besoin privé. En ce sens, chaque individu doit satisfaire par lui-même ses besoins selon ses moyens personnels et financiers, dans le cadre de l'économie de marché (Conseil fédéral, 2002 : 2654). Néanmoins, l'offre tant quantitative que qualitative peine à répondre à la demande. De plus, la

²⁶ RO 2003 3083.

production de logements s'orientant toujours davantage vers le logement en propriété, notamment la PPE, les autorités fédérales considèrent qu'elles doivent maintenir une politique pour les ménages à faible potentiel économique (Hauri, 2009).

Plus largement, dans son message de 2002²⁷, le Conseil fédéral rappelle que les pouvoirs publics ont une responsabilité en matière de logements. Les autorités fédérales légitiment leur intervention en s'appuyant sur trois arguments. Le premier argument repose sur l'idée que le logement est un besoin fondamental de l'être humain. Sans reconnaître expressément un « droit au logement », le Conseil fédéral rappelle que l'accès au logement est l'un des buts sociaux inscrits dans la Constitution. Le second argument consiste à dire que la politique du logement est un moyen de prévention sociale, qui influence les autres domaines politiques. Finalement, le troisième argument revêt un caractère économique puisque les autorités fédérales confèrent au logement un rôle capital dans l'économie. En ce sens, le maintien d'une politique du logement doit permettre à l'Etat d'agir comme régulateur.

« La politique du logement doit alors atténuer l'impact des cycles économiques et compenser en partie les dysfonctionnements du marché [...] Même en période de détente sur le marché, il serait imprudent de renoncer complètement à l'encouragement et à l'engagement financier des pouvoirs publics. » (Conseil fédéral, 2002 : 2655).

A l'instar des objectifs fixés par la LCAP, la LOG a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété (art. 1 LOG) et d'encourager la construction, la rénovation, l'acquisition de logements à loyer ou à prix modérés ainsi que l'activité d'organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique (art.2 LOG). En outre, elle soutient des formes novatrices de construction et d'habitation ainsi que la rénovation d'ensembles d'habitations (art.3 LOG).

La différence entre la LCAP et LOG se marque principalement sur les mesures élaborées. La LCAP assurait des cautionnements, aussi bien pour la location que pour la propriété ou pour les maîtres d'ouvrages disposant de peu de fonds propres. En outre, la LCAP, élaborée dans une conjoncture d'inflation, développait un système d'avances remboursable visant à réduire les loyers initiaux (abaissement de base) auquel s'ajoutait, sous conditions et donc pour certains locataires et propriétaires, des avances à fonds perdus (abaissement supplémentaire). La LOG, quant à elle, vise principalement à apporter une aide au financement. A l'origine cela devait se traduire par deux voies, l'une directe et l'autre indirecte. La première se concrétisait par des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, la LOG devait offrir la possibilité aux maîtres d'ouvrage de créer ou de rénover des logements à loyers modérés. Le renoncement aux intérêts des prêts par la Confédération aurait dû permettre de diminuer les loyers de presque 30%. La seconde voie, quant à elle, se traduit par des cautionnements, arrière-cautionnements, ainsi que par un approvisionnement du fonds de roulement des organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Cuennet *et al*, 2002 ; Hauri *et al*, 2006).

Malgré un modèle d'encouragement plus simple et des objectifs plus ciblés que ceux de la LCAP, la LOG n'est acceptée que par une mince majorité et consécutivement à la réduction du crédit-cadre consacré à des prêts à taux avantageux (Hauri *et al*, 2006 ; Hauri, 2009). En outre, à la fin 2003, les Chambres fédérales décident, dans le cadre du « programme d'allègement budgétaire », de suspendre l'instrument principal de la LOG, soit les prêts directs sans intérêts ou à taux préférentiels. Suspendues

²⁷ FF 2002 2649.

initialement jusqu'en 2008, ces mesures ne sont toujours pas réactivées. Ainsi, la LOG ne propose plus que des aides indirectes et des moyens pour soutenir la recherche et le développement de projets modèles. En ce sens, il est possible de soutenir que la LOG témoigne d'une restriction des objectifs d'encouragement ainsi que des moyens mis à disposition (Hauri, 2009 ; OFL, 2013a). Finalement, la LOG ne se rapporte pratiquement plus qu'au seul soutien indirect du secteur d'utilité publique (PSP et BSS, 2012 : 3).

4.1.2 La LOG et les maitres d'ouvrage d'utilité publique (MOP)

4.1.2.1 Un soutien au secteur d'utilité publique

En premier lieu, il convient de rappeler que l'aide à la pierre se concrétise par une politique d'incitation misant sur l'existence d'acteurs para-étatiques ou privés pour son exécution (Bassand *et al*, 1984 : 24). Par conséquent, les maitres d'ouvrage d'utilité publique ont remplacé les collectivités publiques dans la production de logements (Cuennet *et al*, 2002).

En effet, depuis la loi fédérale de 1965, il est possible d'affirmer que ce sont principalement les coopératives qui se sont manifestées dans la production de logements. Avec la LCAP, les maitres d'ouvrages d'utilité publique constituent les clients privilégiés de l'aide fédérale. Mais ce ne sont pas les seuls. Considérant la difficulté de ces derniers, notamment des coopératives, à réunir les fonds propres nécessaires pour la production de logements, la Confédération assure à ces maitres d'ouvrage des prêts hypothécaires et des cautionnements. Par ailleurs, à partir de 1998, l'aide devient réservée exclusivement à ces maitres d'ouvrage (Cuennet *et al*, 2002). Ce système privilégié se voit confirmé dans la LOG puisque l'aide est orientée sur la collaboration avec les maitres d'ouvrage et les organisations de la construction de logements d'utilité publique (Hauri *et al*, 2006 : 35).

L'ensemble des mesures élaborées par la LOG vise à soutenir le secteur d'utilité publique afin de fournir une offre de logements suffisante aux ménages à faible potentiel économique. Les promoteurs d'utilité publique apparaissent selon une étude datant de 2005 comme étant les plus à même de fournir une offre adaptée à ces ménages (Schüssler et Thalmann, 2005). Outre les raisons politico-économiques et historiques, les maitres d'ouvrage d'utilité publique ont l'avantage d'offrir un bon nombre de garantie. En effet, ils fixent le prix des logements en fonction des coûts et non pas dans l'objectif de dégager un bénéfice. A cela s'ajoute le fait que l'offre de logement reste avantageuse sur le long terme, notamment lorsque le subventionnement de logements arrive à terme (Hauri, 2009).

Néanmoins, les maitres d'ouvrage d'utilité publique ne produisent pas uniquement des logements sociaux. La catégorie de logements sociaux étant réservée aux logements dont les loyers sont abaissés par les pouvoirs publics (Coopérative d'habitation Suisse *et al*, 2013 : 15). Ainsi, ils peuvent fournir des logements à toutes les catégories sociales. A cela s'ajoute, le fait que les maitres d'ouvrage d'utilité publique, notamment les coopératives, permettent une meilleure intégration et prise en compte des locataires-coopérateurs. En ce sens, elles semblent fournir une réponse efficace aux aspirations de différentes populations (Hauri, 2009).

4.1.2.2 La notion de MOP

La LOG introduit de façon explicite la notion de « maitres d'ouvrage d'utilité publique » (MOP). Cette notion ne se limite pas exclusivement aux coopératives mais peut également regrouper un nombre varié d'acteurs comme des fondations, des sociétés anonymes ou encore des communes remplissant les critères (Emmenegger, 2009 : 18).

Selon, l'article 4 al. 3 de la LOG est réputée d'utilité publique toute activité à but non lucratif qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modérés. Les critères de l'utilité publique impliquent sur un plan légal que le promoteur se donne pour objectif, dans ses statuts, de fournir des logements bons marché, qu'il prévoit le versement de dividendes conformément à la *Loi fédérale sur les droits de timbre* (LT)²⁸ et exclut le versement de tantièmes. En outre, le capital social ne peut être rémunéré à un taux supérieur à celui défini à l'article 6 al.1 let. a. LT. A cela s'ajoute l'obligation en cas de liquidation, d'affecter la partie du patrimoine restant au but initial. Ces principes sont ancrés dans l'article 37 de l'*Ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modérés* (OLOG)²⁹ (VLP-ASPAN, 2010 : 4).

Par ailleurs, les maîtres d'ouvrage doivent souscrire aux principes de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse adoptée par les organisations faitières et par l'OFL. Cette charte n'a pas une portée juridique directe mais elle définit un code de conduite auquel sont soumis les maîtres d'ouvrages d'utilité publique, l'OFL et les organisations faitières. Il s'agit, pour ces dernières, de *Coopératives d'habitation Suisse* comprenant l'*Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP)* et *Wohnbaugenossenschaften Schweiz* ainsi que *Wohnen Schweiz*³⁰ (VLP-ASPAN, 2010).

4.1.3 Les instruments et mesures de la LOG

La LOG a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages économiquement défavorisés et de faciliter l'accès à la propriété du logement. A cela s'ajoute le soutien à des formes novatrices de construction et d'habitation. Pour ce faire, la LOG prévoyait différents instruments que l'on peut retrouver dans le tableau ci-dessous.

Instrument	Objectif : secteur du logement locatif	Objectif : secteur de la propriété	Objectif : secteur d'utilité publique
Prêts de la Confédération sans intérêts/à taux préférentiel	Abaissment des loyers	Abaissment de la propriété	Abaissment des loyers
Cautionnement des hypothèques de rang postérieur	Aide au financement		Aide au financement
Arrière-cautionnements HBW/CRCI ¹		Aide au financement	
Prises de participation au capital			Aide au financement
Prêts FdR			Aide au financement (compensation manque de fonds propres) abaisment loyers
Cautionnement des emprunts CCL ²			Aide au financement
Arrière-cautionnements CCH ³			Aide au financement

¹ HBW : Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft für Wohneigentumsförderung
CRCI : Coopérative romande de cautionnement immobilier
² CCL : Centrale d'émission pour la construction de logements
³ CCH : Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation

Figure 4 Instruments de la LOG (de jure) dès 2003, en fonction du segment de marché et de l'objectif visé. (PSP et BSS, 2012 : 3).

²⁸ RO 1974 11.

²⁹ RO 2004 551.

³⁰ Issu de la fusion en 2011 de l'Association suisse pour l'encouragement à la construction et à la propriété (ASCP) et de l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales (ACR).

L'ensemble des mesures directes a été supprimé, à savoir : les aides directes par des prêts sans intérêts ou à taux préférentiel pour les MOP qui construisent des logements locatifs ainsi que les prêts sans intérêts ou à taux préférentiels pour les propriétaires d'un logement destiné à un usage personnel (OFL, 2013a). Les cautionnements fédéraux d'hypothèques de rang postérieur n'ont jamais été mis en œuvre, quant aux participations au capital elles n'ont été réalisées que dans une moindre mesure. C'est en ce sens qu'il est possible de dire que la LOG se concrétise principalement par soutien indirect du secteur d'utilité publique (PSP et BSS, 2012 : 3).

L'aide indirecte se traduit par le cautionnement par la Confédération des emprunts émis par la *Centrale d'émission pour construction de logements* (CCL). Une garantie des arrièr-cautionnements pour les *Coopératives de cautionnement hypothécaire* (CCH) dans le secteur locatif et dans celui de l'accession à la propriété (HBW/CRCI), bien que ce dernier soit suspendu depuis 2008. En outre la Confédération fournit un approvisionnement aux organisations faîtières pour constituer un fonds de roulement. A cela s'ajoute des moyens visant à soutenir la recherche et le développement de projets modèles (OFL, 2013a).

Par ces choix de financements, l'OFL se retrouve moins impliquée dans la gestion de projets au profit des comités maîtrisant ces instruments (Gurtner, 2009 : 5). Les deux organisations faîtières de la construction de LUP actives dans toute la Suisse jouent un rôle fondamental. Elles offrent à leurs membres des aides financières ainsi que d'autres services. Les organisations faîtières sont liées à la Confédération pour développer la construction de logements à loyers modérés en partenariat avec les cantons et les communes. Elles disposent d'instruments financiers issus essentiellement de la LOG pour aider les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Considérant le fait que l'aide de la Confédération ne se limite plus qu'à un soutien indirect, le fonds de roulement ainsi que la CCL constituent les deux instruments majeurs de la politique fédérale du logement (Enzler, 2010 : 29).

4.1.3.1 La Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL)

La Confédération cautionne les emprunts obligataires émis par la CCL afin de lui permettre d'octroyer des prêts à ses membres. La CCL revêt la forme juridique d'une coopérative et ne poursuit aucun but lucratif. Elle se procure de l'argent directement sur le marché en lançant des emprunts à long terme et en répartissant les quotes-parts de ces emprunts entre les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Hauri, 2009 : 311). Pour la Confédération, le cautionnement possède l'avantage de ne pas impliquer de dépenses effectives tout en permettant de financer la construction de logements bon marché. En effet, hormis les conséquences de la crise immobilière des années 1990, la Confédération n'a subi aucune perte majeure. Au contraire, l'activité de la CCL permet à l'Etat d'encaisser des taxes d'émissions (Hornung et Röthlisberger, 2010 ; OFL, 2013a).

Ce cautionnement permet à la CCL d'emprunter à de très bonnes conditions. Quant à la mobilisation de fonds, celle-ci se fait par l'émission officielle d'emprunts obligataires en nom propre. Ces derniers sont réalisés sur ordre et pour le compte des membres qui y participent (Hauri *et al*, 2006 : 60).

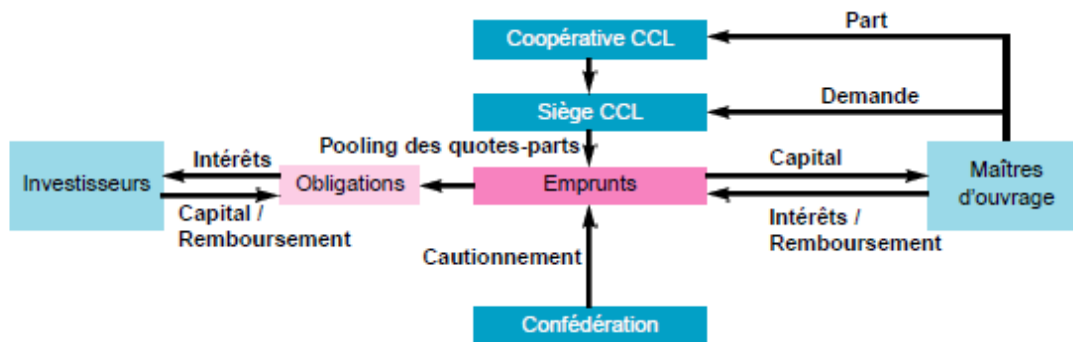


Figure 5 Fonctionnement de la CCL (Hauri et al, 2006 : 60).

La CCL est un institut de refinancement fondé, en 1990, par les associations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Elle a pour but d'assurer le financement des MOP dans la phase de « consolidation » de crédits de constructions ou encore de leur permettre de racheter des hypothèques existantes. Cette aide a été créée dans une période où les taux hypothécaires étaient beaucoup plus élevés (Jolliet, 2004 ; Gervasoni, 2010). En ce sens, l'avantage de la CCL se marque par le fait qu'elle reste entre 0,75 et 1% moins cher que les produits bancaires pour les hypothèques fixes de durée comparable. Toutefois, dans le contexte actuel, de taux hypothécaires particulièrement bas, la CCL aurait pu perdre de son attrait. En effet, un financement Libor (London interbank offered rate) sur le court terme peut être plus avantageux (Gervasoni, 2010 : 9). En ce sens, certaines coopératives peuvent favoriser ce type de financement afin de dégager une plus grande marge et ainsi profiter d'un coût plus faible du loyer de l'argent à court terme (Laesslé, 2012 : 131).

Néanmoins, les clients de la CCL recherchent principalement des emprunts sur le moyen et long terme. C'est pourquoi, ceux-ci sont généralement réalisés pour une durée comprise entre cinq et dix ans (Gervasoni, 2010). Les emprunts de la CCL, qui sont offerts à des conditions favorables et sur une longue durée ont pour avantage d'assurer une stabilité des loyers à long terme (Hauri, 2009 ; Hornung et Röthlisberger, 2010).

La procédure de participation à un emprunt de la CCL est soumise au caractère d'utilité publique du maître d'ouvrage et à sa capacité financière. Le calcul repose sur la valeur de rendement (Enzler, 2010 : 28). A la fin de l'année 2013, environ 300 maîtres d'ouvrages participent à un ou plusieurs emprunts, ce qui représente environ 26'500 logements dans 775 immeubles pour l'ensemble du pays. Pour l'exercice 2015-2021, un nouveau crédit-cadre de 1'900 millions a été accordé (OFL, 2015 : 11). Selon une étude datant de 2010, les quotes-parts d'emprunts ont été utilisées pour différents motifs comme le financement relais d'emprunts arrivant à échéance, le remplacement d'hypothèques ou de crédits de construction existants, la rénovation d'objets existants, l'acquisition ou la construction de biens-fonds (Hornung et Röthlisberger, 2010 : 3).

4.1.3.2 Le fonds de roulement

En outre, la Confédération approvisionne, par des prêts, le fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les organisations faitières de la construction de logement d'utilité publique (OFL, 2014a). L'objectif du fonds de roulement est de parvenir à répondre aux besoins de financement des MOP affiliés à ces organisations. Cela se traduit par l'octroi de prêts à taux préférentiel devant permettre de financer le montant restant. Il peut en outre assurer un financement transitoire pour la construction, la rénovation et l'acquisition de logements bon marché, l'acquisition de terrains à bâtir ou encore à financer des projets modèles (PSP et BSS, 2012 ; OFL, 2014a).

Les organisations faïtières doivent conseiller les parties intéressées à des prêts du fonds de roulement et examiner les demandes. En outre, elles ont pour tâche de gérer les opérations de paiement et de rendre des comptes à l'OFL, relatifs à leurs activités. En ce sens, l'OFL agit en tant qu'organe de pilotage et instance de recours. Selon une étude, il apparaît que les frais peu élevés et la longue durée d'amortissement sont les éléments-clefs qui poussent les maîtres d'ouvrage à activer ce type de demandes (PSP et BSS, 2012). Les prêts sont accordés sous réserve que les immeubles d'habitation correspondent aux critères de la LOG. De manière générale, les conditions régissant les prêts se sont assouplies. Le taux d'intérêt équivaut à 1% et le remboursement des prêts s'échelonne sur 25 ans. L'amortissement commence dès la troisième année dans le cas d'une nouvelle construction voire six ans s'il s'agit d'un achat de terrain avec une construction nouvelle successive (OFL, 2014a ; OFL, 2015).

Concernant le type de clients, il apparaît que les petits maîtres d'ouvrages peinent davantage que les grands à répondre aux critères de financement. Pourtant, le fonds de roulement est justement le plus intéressant pour les maîtres d'ouvrages récents et/ou de petite taille. Assurant une aide au financement, le fonds de roulement peut être envisagé, dans une moindre mesure, comme une substitution à l'abaissement des loyers. Toutefois, il convient de souligner qu'il ne constitue pas un instrument suffisant pour remplacer l'encouragement direct initialement prévu par la LOG (PSP et BSS : 2012 : 11-14). Outre ce fonds de roulement, l'ARMOUP possède un fonds de solidarité alimenté par les membres. Il est destiné à soutenir des projets innovants ou des membres dans des situations contraignantes (Laesslé, 2012).

4.1.3.3 La coopérative de cautionnement hypothécaire (CCH)

La Confédération accorde des arrières-cautionnements pour garantir les cautionnements de la *Coopérative de cautionnement hypothécaire* (CCH). Ce financement doit permettre la construction de logements locatifs bon marché. Les cautionnements couvrent le financement jusqu'à 90% des frais d'investissement. Le taux d'intérêt appliqué à l'ensemble du capital est le taux hypothécaire de 1^{er} rang (OFL, 2013a). L'instrument d'arrière-cautionnement permet de réduire la charge des intérêts de la dette et offre des garanties supplémentaires aux institutions de crédit. Ce qui permet aux maîtres d'ouvrages d'utilité publique disposant de peu de fonds propres de se financer à des taux plus avantageux (Hauri *et al*, 2006 ; Laesslé, 2012). Actuellement, 30 cautionnements sont en vigueur dans les cantons de ZH, BE, GR, LU et VD³¹. Néanmoins, ces arrières-cautionnements restent peu sollicités (Hauri, 2009 : 312).

4.1.3.4 Le soutien au projet modèle et la recherche sur le logement

La LOG offre la possibilité de soutenir financièrement des projets-modèles. Cette démarche est issue du fait que l'OFL considère que la production de logements est encore trop attachée à des modes de faire conventionnels en matière de planification de construction, de conception spatiale et d'habitat (OFL, 2013b : 2). Dans le but de répondre de façon plus efficace aux besoins, l'OFL cherche à favoriser des pratiques innovantes aussi bien en termes d'expériences conceptuelles qu'organisationnelles (Hauri *et al*, 2006 ; Hauri, 2009).

Les projets novateurs peuvent bénéficier d'une aide financière spécifique, soit des fonds de recherche affectés à des processus modèles ou par le biais de prêts à des projets de construction modèles. Dans le premier cas, il s'agit de contributions à fonds perdus qui sont versées au cas par cas et en coordination avec d'autres apports financiers. Ces projets peuvent être demandés aussi bien par des

³¹ <http://www.hbg-cch.ch/f/ueberuns/>, consulté pour la dernière fois le 15.05.2015.

maitres d'ouvrage, des particuliers, des bureaux ou encore des instituts et écoles. Les prêts, quant à eux, ont pour objectif d'encourager de nouvelles constructions, des rénovations ou des reconversions qui sont réalisées par des maitres d'ouvrages d'utilité publique. Ces prêts se réalisent à travers le fonds de roulement approvisionné par la Confédération. A cela s'ajoute des mesures de conseil et de suivi de projet ainsi qu'un soutien fourni par des mandats de recherche réalisés par l'OFL visant à préparer un projet modèle de façon approfondie (OFL, 2013b : 2). En outre, les autorités fédérales, à travers l'OFL, mènent des recherches plus générales sur le logement dans le but d'augmenter la transparence du marché du logement et contribuer à améliorer l'habitat et l'offre de logements (Hauri *et al*, 2006 ; Hauri, 2009).

4.2 La politique vaudoise du logement

4.2.1 Evolution de la politique du logement

Dans le canton de Vaud, à l'instar de ce qui s'est produit à l'échelle fédérale, les années 1990 sont marquées par un arrêt brusque de la croissance. Un profond déséquilibre se marque entre l'offre et la demande. Le taux de logements vacants passe de 0.9% en 1991 à 2,6 en 1994 voire même 3,5% en 1997. Dès lors s'opère une forte baisse des prix du marché immobilier, alors que les taux hypothécaires restent élevés jusqu'en 1996. Ce qui entraîne un ralentissement du volume de construction. C'est seulement à partir de 1997 que l'on peut observer une reprise progressive (Conseil d'Etat, 2002 : 1016-1017).

En 2002, consécutivement à l'évolution de la conjoncture économique et à l'élaboration de nouvelles dispositions fédérales, le Département de l'économie élabore un nouveau rapport sur la politique du logement. Cependant, celui-ci est renvoyé par le Grand Conseil. En 2006, les autorités cantonales vaudoises entreprennent une révision de la politique du logement. Celle-ci intervient consécutivement à l'adoption par le peuple de la nouvelle Constitution cantonale et de ses articles 33 et 67. Ainsi, en sus de la Constitution fédérale, la Constitution vaudoise engage :

« [...] l'Etat et les communes, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement appropriés à des conditions supportables. » (art.67, al.1 Cst. VD).

Cette politique du logement vise 4 objectifs, améliorer les conditions-cadres et résorber la pénurie de logements ; accentuer l'action des collectivités publiques pour construire des logements à loyers modérés ; développer un système d'information et de communication sur les problématiques liées au logement et mettre place une aide individuelle (Conseil d'Etat, 2006 : 8576-8578).

4.2.2 Les mesures actuelles de la politique du logement

La politique du logement cantonale se concrétise toujours à travers la Loi sur le logement du 9 septembre 1975 (LL). Elle est complétée par le *Règlement d'application de la loi sur le logement* (RLL)³² et par le *Règlement sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés* (RCOLLM)³³, tous deux adoptés le 17 janvier 2007.

La loi est fondée sur la collaboration de l'économie privée, des communes et de l'Etat. Elle a pour but de promouvoir une politique du logement qui mette à la disposition de la population des habitations adaptées à ses besoins et de favoriser un équilibre démographique satisfaisant des diverses régions du canton (art. 1 LL). Quant aux communes, elles ont pour mission de suivre :

« [...] en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire et déterminent en tout temps les besoins non couverts pour les diverses catégories de logements. Elles prennent en temps opportun les mesures de prévention et d'exécution nécessaires pour maintenir ou créer un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition, la cessions et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux sociétés et particuliers pour la construction de logements répondant aux besoins, des facilité financières appropriées, telles que prêt, garantie ou cautionnement en faveur de

³² RSV 840.11.1.

³³ RSV 840.11.2.5.

constructeurs de logements à loyers modérés, prise en charge d'une part de l'intérêt. » (art. 2 al.1 LL).

Consécutivement à la crise des années 1990 et l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions fédérales, le Conseil d'Etat vaudois déclare en 2006 :

« A l'heure actuelle, de l'ambitieux projet d'appui à la construction de logements à loyers modérés, il ne reste que des miettes. Il est possible qu'à l'avenir le financement d'un tel programme soit rétabli ; toutefois, pour les prochaines années, il est absolument clair que les cantons devront mettre en place une politique, compatible avec les mesures fédérales, mais totalement autonome et supportable financièrement par leurs propres ressources. » (Conseil d'Etat, 2006 : 8580).

Dans le même sens, les autorités cantonales décident de remplacer l'aide à la pierre dégressive par une aide linéaire (art. 19 RLL). En effet, le revenu des jeunes ménages n'augmentait plus assez régulièrement pour que l'ancien système soit maintenu (Conseil d'Etat, 2006 : 8602). L'aide à la pierre est versée à fonds perdu pour une durée de 15 ans (art. 28 LL). En général, les communes doivent y contribuer de façon égale (10% chacun), portant la diminution des loyers à 20 ou 30%. Elle fixe des conditions d'occupations des immeubles comme le taux d'occupation, les limites de revenus (taux d'effort) et de fortune (art. 4 ss RCOLLM). En outre, des aides indirectes permettent aux propriétaires de bénéficier d'exonérations fiscales. En général, les communes urbaines sont celles qui contribuent le plus à l'aide à la pierre, notamment en faveur des coopératives d'habitation (Laesslé, 2012 : 62-63).

L'aide individuelle est, quant à elle, considérée comme particulièrement pertinente par les grandes communes vaudoises. Cependant, étant donné son coût, elle reste limitée et n'intervient qu'en complément de la politique sociale (Conseil d'Etat, 2006 : 8606-8607). L'aide individuelle repose sur le *Règlement sur l'aide individuelle au logement (RAIL)*³⁴ du 5 septembre 2007. Cette aide fut développée en compensation de la fin des aides de la LCAP (Emmenegger, 2009). Les communes doivent s'y engager de façon paritaire avec le Canton. L'obtention de l'aide individuelle au logement dépend de différents paramètres à savoir le revenu ; la fortune ; le loyer ; le taux d'effort supportable ainsi que le degré d'occupation (Ville de Nyon, 2009 : 6). L'aide fixe des loyers maximaux de référence pour calculer le taux d'effort des ménages. Pour certains, les barèmes ont été volontairement sous-évalués afin de limiter la contribution du Canton (Laesslé, 2012 : 63).

A ces deux instruments majeurs s'ajoutent différentes actions, recherche et statistique sur la situation du marché ; aide à l'accession à la propriété facilitée pour les jeunes familles ; des prêts aux logements pour les zones périphériques, pour les logements protégés et pour les logements étudiants. En outre, l'Etat favorise le développement de politiques communales du logement. Concernant ces dernières, le Canton apporte aussi bien un soutien technique que financier à l'élaboration d'un « Objectif logement » communal. Dans le même sens, les autorités cantonales peuvent également apporter un soutien aux politiques foncières communales, par le biais d'un soutien financier ou par le biais de la SVLM, *Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés*. En effet, cette dernière permet d'acheter des terrains nécessitant des actions préalables, puis les viabilise et les vend à des opérateurs immobiliers (SELT, 2010).

³⁴ RSV 840.11.3.

4.2.3 Vers une nouvelle politique du logement ?

Face à la pénurie que connaît le canton de Vaud, le logement est devenu une priorité pour les autorités cantonales. A partir de 2009, le Conseil d'Etat a entrepris des démarches pour renforcer sa politique du logement. Cela se traduit par l'apport d'un soutien financier et technique aux communes. A cela s'ajoute la révision d'une aide individuelle au logement et le développement de logements pour étudiants et pour les personnes âgées. Toutefois, le 25 août 2011, la section vaudoise de l'ASLOCA dépose une initiative « Stop à la pénurie de logements » qui demande la modification ou l'ajout de quatre articles à l'actuelle loi sur le logement (Conseil d'Etat, 2014c).

L'ASLOCA-Vaud fait le constat que depuis 1979 le taux d'équilibre, soit 1,5%, n'a été atteint que pendant six ans entre 1993 et 1999. Fort de ce constat, l'ASLOCA accuse les pouvoirs publics d'une certaine inactivité. Aussi, l'initiative vise non seulement à renforcer les instruments des collectivités publiques mais impose également des mesures contraignantes devant pousser ces dernières à agir (ASLOCA-Vaud, 2011a). Cette initiative a eu pour effet de pousser le Conseil d'Etat à développer un contre-projet entraînant une révision globale de la politique cantonale du logement, aussi bien en termes de mesures que dans la définition même de ce que doit être un logement d'utilité publique. Les mesures sont incitatives et destinées aux communes. Elles doivent non seulement permettre de lutter contre la thésaurisation des terrains mais doivent également assurer un renforcement de l'offre de logements abordables au sens large (Conseil d'Etat, 2014c).

La réforme du logement entreprise par le Conseil d'Etat s'inscrit dans un processus global impliquant une modification de la *Loi sur le logement* (LL) ainsi que celle de la *Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions* (LATC)³⁵. En outre, les autorités cantonales remettent également au goût du jour un projet de loi gelé depuis 2011. Il s'agit de la *Loi sur la protection du parc locatif* (LPPL) qui vise à remplacer deux lois actuelles, soit la *Loi concernant 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)³⁶ de 1985 et de la *Loi concernant l'aliénation d'appartements loués* (LAAL)³⁷ datant de 1989 (Conseil d'Etat, 2014c). Ces deux lois ont pour objet la protection du parc locatif existant. Elles visent à prévenir la disparition des anciens logements suite à des rénovations ou assainissement. Ces logements jouent un rôle essentiel dans l'offre de logements puisqu'ils constituent des logements avantageux. Sans vouloir davantage insister sur cette thématique, il apparaît que l'ASLOCA-Vaud s'oppose farouchement au projet de la LPPL qui tend, selon elle, à réduire la protection du parc locatif existant (ASLOCA-Vaud, 2014b ; 2015).

Néanmoins, au moment de la rédaction de ce travail, l'ASLOCA étudie la possibilité de retirer son initiative (ASLOCA-Vaud, 2014c). Selon les communiqués de presse, l'association semble éprouver encore certaines interrogations sur l'efficacité des moyens envisagés pour lutter contre la thésaurisation et ceux promouvant la construction de logements abordables (ASLOCA-Vaud, 2014a). Nous reviendrons ultérieurement sur les instruments proposés par l'ASLOCA-Vaud et ceux du Conseil d'Etat. Pour l'heure, dans le but de pouvoir appréhender l'évolution de la politique vaudoise du logement, il convient de se pencher plus expressément sur la notion de logements d'utilité publique (LUP).

³⁵ RSV 700.11.

³⁶ RSV 840.15.

³⁷ RSV 840.13.

4.3 La notion de logements d'utilité publique (LUP)

La politique du logement aussi bien fédérale, cantonale que communale vise à favoriser la production de LUP. Cette politique doit contribuer à renforcer l'offre de logements à prix avantageux au sens large (DEFR et OFL, 2014a). En effet, une part de 10% de LUP sur l'ensemble des logements locatifs permettrait de réduire en grande partie les problèmes d'accessibilité au logement en contribuant à influencer le marché (Hauri, 2009 : 314). Dans le but de saisir pleinement l'enjeu qu'implique la production de LUP, il paraît nécessaire de s'attacher à définir de façon plus précise ce que signifie cette notion. Ceci d'autant plus que le vocabulaire utilisé par les collectivités publiques varie et recouvre des réalités différentes. La politique fédérale du logement est axée sur les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Par conséquent, sa définition de logements d'utilité publique est largement associée à cette politique. Les mesures élaborées, dans le contre-projet du Conseil d'Etat, tendent à prendre une direction différente puisqu'à défaut de se concentrer sur le maître d'ouvrage, le Canton développe une politique orientée sur le résultat, soit une offre qui répond à des besoins spécifiques de la population.

4.3.1 La définition fédérale du LUP

La notion « d'utilité publique » comme déjà indiqué précédemment ne peut pas être revendiquée par tous les maîtres d'ouvrage, car elle nécessite le respect de conditions précises. La LOG fait référence dans son intitulé, *Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés*, au concept de « logements à loyer ou à prix modérés ». Bien que cette notion figure dans le titre de la loi, elle constitue une notion juridiquement indéterminée dont le sens est sujet à interprétation. Ainsi, la notion de logements à loyers modérés prend généralement en compte le principe du loyer couvrant les coûts. Toutefois, la notion va dans une très large mesure dépendre de la situation locale. Aussi, selon l'ASPAN, il apparaît qu'au regard des objectifs poursuivis par la loi, il est plus pertinent d'utiliser le concept « d'utilité publique » pour les logements construits avec l'aide fédérale. Ceci étant dû au fait que la notion « d'utilité publique », contrairement à celle « de loyers modérés », implique l'idée que l'accessibilité financière au logement soit assurée durablement (VLP-ASPAN, 2010).

La politique fédérale du logement se traduit par un système d'aide au secteur d'utilité publique, soit principalement aux MOP. La conception même de ce qu'est un logement d'utilité publique s'en trouve alors affectée. En effet, le concept de LUP repose sur le maître d'ouvrage et la notion « d'utilité publique » qui découle directement des statuts de ce dernier (DEFR et OFL, 2013b : 9). Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique se distinguent principalement par le fait qu'ils fixent les loyers d'après les coûts et qu'ils renoncent à faire des bénéfices. Ainsi, les LUP ne sont pas tous des logements subventionnés. En effet, le caractère même d'utilité publique n'est pas directement lié à un soutien des pouvoirs publics, même s'il est une condition *sine qua non* pour l'obtention d'aides fédérales issues de la LOG. Dès lors, sommairement, il est possible de dire que l'offre de LUP englobe tous les logements appartenant aux organisations d'utilité publique, dont les statuts sont définis à l'art. 37 OLOG (DEFR et OFL, 2014a : 13-14).

L'art. 4, al. 3 LOG indique, quant à lui, que l'activité d'un maître d'ouvrage d'utilité publique doit permettre de répondre aux besoins de logements à « loyer ou à prix modérés ». Cette notion étant juridiquement indéterminée, elle est employée dans la législation fédérale au sens général du terme. En effet, la loi parle d'un encouragement à une offre de logements « pour les ménages à revenu modeste » (art.1, al.1 LOG), de logements « destinés aux personnes économiquement ou socialement défavorisées » (art. 10 LOG). Concernant l'art. 37, al.1 OLOG, celui-ci engage les maîtres d'ouvrage d'utilité publique à couvrir les besoins en logements « à des conditions financières supportables ». La

notion répond donc principalement au principe du loyer couvrant les coûts. Dès lors, le prix d'un logement à loyer modéré va grandement varier selon la région où il se situe. Le principe du loyer couvrant les coûts engage le maître d'ouvrage à déterminer le loyer en fonction des coûts et le limite dans son bénéfice. « Le principe du loyer couvrant les coûts fait ainsi partie intégrante du principe de l'utilité publique. » (VLP-ASPAN, 2010 : 6).

Les coûts compris dans le principe du loyer couvrant les coûts se composent des coûts d'investissement, coûts de revient et des intérêts correspondants, ainsi que des coûts d'exploitation. Selon l'article 2 OLOG, les coûts de revient englobent le coût du terrain, de la construction et/ou du coût de l'acquisition. L'objectif étant d'éviter que le coût de revient ne soit trop important. Pour y parvenir, l'OFL a défini des limites de coûts pour que les projets puissent bénéficier des aides fédérales. Un barème allant de I à V définit, selon l'attractivité des lieux, l'implantation et la taille du logement, un coût de revient limite acceptable (VLP-ASPAN, 2010 : 6-7).

4.3.2 La définition vaudoise du LUP

4.3.2.1 Vers une redéfinition

La Suisse romande, notamment les cantons de Vaud et Genève, possède une définition quelque peu différente du logement d'utilité publique. En effet, la notion apparaît dès lors que le prix maximum de la location est fixé par les pouvoirs publics et cela indépendamment du fait que l'investisseur soit d'utilité publique ou non (DEFR et OFL, 2014a : 14). Ainsi, ce n'est pas l'investisseur qui va déterminer le LUP mais le prix de l'offre. Dès lors, des investisseurs tels que les caisses de pensions peuvent également accéder au « secteur d'utilité publique » (DEFR et OFL, 2013b : 9).

Le contre-projet direct du Conseil d'Etat est alimenté par deux objectifs. Le premier vise à augmenter la disponibilité de logements et le second consiste à assurer une réduction du taux d'effort des ménages, notamment de la classe moyenne. Pour y parvenir, le projet de révision implique un renforcement des instruments des collectivités publiques (DIS et DTE, 2014). Outre le développement de nouveaux leviers d'action, le contre-projet opère une redéfinition de ce que doit être un logement d'utilité publique. A ce jour, le concept de LUP possède encore une définition large et englobe principalement trois types, les *logements subventionnés* ou à *loyer modéré*, les *logements protégés* et les *logements étudiants*. La modification de la loi sur le logement devrait incorporer une quatrième catégorie intitulée *logements à loyer abordable* (LLA) destinée à la classe moyenne (DIS, 2014a).

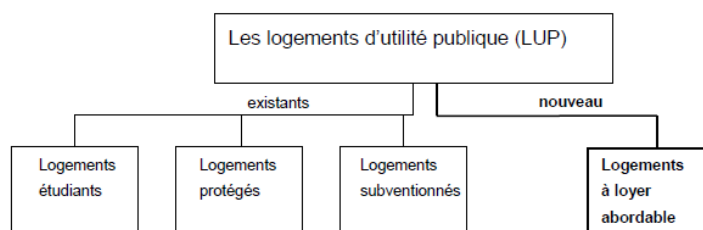


Figure 6 Les catégories de LUP (DIS et DTE, 2014 : 12).

Les autorités cantonales développent l'idée que le logement doit répondre aux besoins prépondérants de la population notamment sous l'angle du taux d'effort. En ce sens, une définition d'un logement d'utilité publique devrait être introduite dans la loi sur le logement (LL). Etant donné le caractère incertain du projet de loi, il est préférable de simplement mentionner le fait que le concept de LUP

tend à se définir en tant que logement et non en considération de son propriétaire. L'objectif de cette révision de la politique du logement vise à fournir des logements à loyers abordables ou à loyers modérés (Conseil d'Etat, 2014c). Ainsi et ce contrairement à la définition des autorités fédérales le logement d'utilité publique ne serait pas le fait exclusif des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Aussi, le LUP est dissocié de la qualité du propriétaire.

« Il est important de pouvoir proposer, sur le marché vaudois, des logements qui répondent à toutes les catégories de la population. [...] Le but c'est de fournir le produit, ça ne sert à rien de se limiter à une typologie d'acteurs. Le canton de Vaud a besoin de logements à loyers abordables. Le statut du propriétaire de ceux-ci n'est pas important tant que les logements correspondent à l'objectif désiré. » (Entretien 2).

C'est pourquoi, l'aide financière pourrait désormais être octroyée à tous les porteurs de projet que l'entité soit privée ou publique (DIS, 2014b : 10).

4.3.2.2 Les catégories de LUP

Les logements étudiants sont, comme leur intitulé l'indique, des logements destinés aux étudiants. Les logements protégés, quant à eux, sont des appartements destinés aux personnes âgées. Ils visent à répondre à leurs besoins particuliers et à leur offrir une certaine autonomie et, par la même, une sécurité. En ce sens, l'objectif intrinsèque réside dans le but de repousser l'entrée en EMS des personnes âgées. Pour ces logements, l'Etat peut apporter une aide au financement notamment par le biais de prêts sans intérêts et développer ces constructions dans des zones d'utilité publique (Ville de Nyon, 2010 ; Conseil d'Etat, 2014c).

Les logements à loyers modérés recouvrent l'ensemble des logements construits ou rénovés avec une aide à la pierre qui est linéaire. Ces logements sont soumis au *Règlement sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés* (RCOLLM) entré en vigueur en janvier 2007. Cette catégorie de LUP remplace l'ancienne catégorie des logements subventionnés qui étaient réalisés avec une aide à la pierre dégressive et soumis au RCOL³⁸. Le passage de la catégorie de logements subventionnés à celle de logements à loyers modérés est donc le fait d'une modification dans le système d'aide à la pierre qui prévoit désormais une aide à la pierre linéaire (Canton-Commune, 10% chacun) d'une durée de quinze ans après la mise en location (Ville de Nyon, 2013a). La notion de « logements à loyers modérés » suppose qu'un effort concerté est organisé dans le but de « modérer » le loyer et permettre à certaine part de la population d'accéder à un logement. Théoriquement, ces logements doivent avoir des loyers jusqu'à 40% inférieurs aux prix du marché (Ville de Nyon, 2010). Dans le cas de la ville de Nyon, l'aide à la pierre fournie par la Commune vise à renforcer sa politique familiale. Les logements à loyers modérés répondent aux besoins spécifiques et aux moyens financiers des familles, notamment des jeunes familles (Ville de Nyon, 2009).

La nouvelle catégorie de logements à loyers abordables (LLA) est, quant à elle, destinée à la classe moyenne et ne concerne que la construction de logements neufs. Les LLA doivent offrir des loyers qui sont théoriquement adaptés à la capacité financière de la classe moyenne, tout en permettant à l'investisseur d'obtenir un rendement raisonnable (DIS, 2014a : 14). Les logements à loyers abordables

³⁸ Règlement sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics, RSV 840.11.2.

se distinguent des logements à loyers modérés par le fait qu'ils ne bénéficient pas d'un abaissement de loyer versé par la commune ou l'Etat.

« Théoriquement, les citoyens vaudois qui ont une situation économique modeste trouvent à se loger dans les logements subventionnés, la classe moyenne supérieure ou les ménages aisés peuvent se loger sur le marché libre malgré qu'il soit tendu et que les prix soient élevés. Entre-deux, on trouve une population active, la classe moyenne, qui devrait arriver à se loger normalement mais qui est victime de la pénurie. [...] Ce nouvel outil du « logements à loyers abordables » doit servir à cette catégorie intermédiaire de la population vaudoise. » (Entretien 2).

Etant donné que les logements à loyers abordables ne bénéficient pas de subventionnement public, les critères techniques comme les conditions financières à remplir ou les « conditions d'occupation » (nombre d'occupants) à respecter seront plus larges que ceux appliqués aux catégories déjà existantes (Conseil d'Etat, 2014c). Toutefois, ils doivent respecter deux conditions simples, à savoir des limites de surfaces nettes *intramuros* qui garantissent la création de logements à un coût raisonnable ainsi qu'un plafonnement du revenu locatif global durant 20 ans. Ce dernier sera établi par le canton et adapté en fonction des régions. Pour ce faire, il sera convenu entre le porteur de projet et l'autorité communale (DIS et DTE, 2014 : 13).

« Pour obtenir des logements à loyers abordables, il est nécessaire de s'assurer que les appartements respectent une surface adéquate. Par exemple : un trois pièces doit faire entre 60 et 77 m² et un quatre pièces entre 77 et 100 m². Il n'est pas opportun d'avoir un prix au m², si le logement fait 150 m², il sera de toute manière un logement trop cher pour la classe moyenne. Si un locataire peut louer un appartement de 150 m² cela signifie qu'il est sorti du besoin de base. » (Entretien 2).

Malgré le fait que cette catégorie de LUP ne dispose encore d'aucune base légale, le concept est déjà appliqué dans certaines communes vaudoises, notamment à Nyon. A l'instar du contre-projet cantonal, cette typologie de logements est produite sans aide financière et par des tiers. A Nyon, cette catégorie de logements est « clairement destinée à la classe dite « moyenne », à savoir les ménages qui n'ont pas droit à l'habitat subventionné du fait de revenus sortant du barème cantonal, mais qui demeurent en difficulté en raison de la cherté du parc locatif, impliquant de consacrer une part trop importante du revenu au paiement du loyer. » (Ville de Nyon, 2013a : 4). Ces logements doivent offrir des loyers jusqu'à 20% moins chers que les prix exercés sur le marché libre. Cette catégorie ne bénéficiant d'aucune base légale, la Ville a élaboré une directive favorisant l'accès de ces logements aux ménages nyonnais en fonction du taux d'effort et du degré d'occupation. En outre, ces logements peuvent être produits et gérés par des promoteurs immobiliers qui les construisent en échange notamment de droits à bâtir supplémentaires (Ville de Nyon, 2013a).

Après avoir esquissé ce que pouvait englober la notion de LUP au niveau fédéral et cantonal, il apparaît que la définition du concept retranscrit le système élaboré par l'acteur public. En effet, la LOG témoigne d'une politique essentiellement basée sur les MOP. Par conséquent, dans la définition fédérale, les LUP sont intrinsèquement liés à la qualité de l'acteur. La définition cantonale, quant à elle, tend à s'affranchir de la question de l'acteur pour se décliner en quatre catégories de logements. En d'autres termes, le LUP dépend principalement du prix de l'offre déterminé par l'acteur public. Aussi, des acteurs privés peuvent également investir le secteur de l'utilité publique. Fort de ce constat, il

s'agit maintenant de comprendre comment des collectivités publiques peuvent parvenir à mobiliser des acteurs privés pour réaliser des LUP.

4.4 Les leviers d'actions des collectivités publiques

Dans le but de mieux comprendre les stratégies mises en place par la ville de Nyon et celles développées par le canton de Vaud, il paraît pertinent de dresser un éventail des instruments possibles. En premier lieu, il convient de rappeler une nouvelle fois que la politique du logement implique une coordination verticale. En ce sens, les communes jouent un rôle prépondérant dans la production de LUP ou plus généralement de logements à prix avantageux. Les choix politiques d'une commune déterminent non seulement les conditions cadres qui influenceront le marché du logement au niveau local mais également les mesures qui favorisent le maintien ou l'élargissement de l'offre de logements (OFL, 2014b : 5).

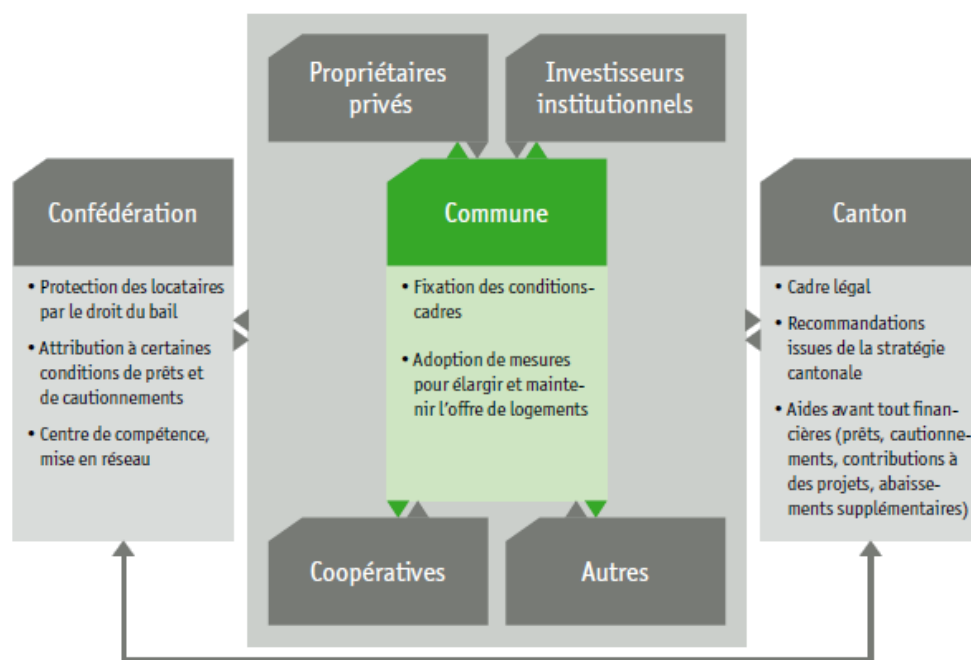


Figure 7 Rôle des communes sur le marché du logement en association avec d'autres acteurs (OFL, 2014b: 6).

Dans le cadre de ce travail, la politique du logement a principalement été envisagée à travers l'aide à la pierre, portée par la Confédération et les cantons, qui se matérialise principalement par des prêts, des cautions ou des subventions versées à fonds perdus. Il est temps de s'intéresser aux autres leviers d'action possibles, notamment au niveau communal.

Pour ce faire, il convient de rappeler que la politique du logement peut être complétée par d'autres types d'aides financières provenant de politiques foncières et immobilières actives. De plus, au niveau régional, les collectivités publiques tendent à développer des instruments issus de l'aménagement du territoire pour renforcer la production de LUP. Le développement de ce type de mesures n'a pas pour ambition de supplanter les aides traditionnelles d'ordre financier, mais au contraire il vient les compléter (DEFER et OFL, 2014a). Ainsi, il est possible de distinguer deux groupes de mesures, le premier groupe englobe les mesures d'ordre financier alors que le second groupe recouvre celles d'ordre réglementaire issues de l'aménagement du territoire (Ernst Basler & Partner, 2012 : 6). C'est cette distinction qui a été choisie pour présenter les leviers d'actions des collectivités publiques. Outre

les leviers d'actions des collectivités publiques, une rapide réflexion sera menée sur des mesures complémentaires qui peuvent favoriser la production de LUP.

4.4.1 L'acteur public comme acteur du marché

Le groupe des mesures d'ordre financier concrétise l'engagement financier direct ou indirect de l'acteur public et englobe l'ensemble des instruments de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne. Ces mesures ayant déjà été développées tout au long du travail, il s'agit maintenant de se pencher sur les autres formes d'interventions possibles. Il s'agit en particulier de l'engagement direct des collectivités publiques dans la production de logements et de la mise à disposition de terrains sous la forme de droits de superficie ou de droits distincts et permanents (DDP).

4.4.1.1 L'acteur public comme promoteur

La production de logements est traditionnellement considérée comme étant le fait de l'économie privée. Toutefois, les collectivités publiques peuvent s'engager directement dans la production de logements. En effet, une commune peut par exemple construire des logements par elle-même. Ce mode d'investissement ne nécessite aucune base légale mais dépend principalement de l'approbation des autorités communales. La commune agit alors comme un propriétaire privé ce qui lui assure une marge de manœuvre sur le long terme. Ce système implique d'importantes charges organisationnelles et financières. Cependant, ces dernières sont en partie compensées par le fait que les immeubles restent en main publique. Dès lors, tant que les autorités politiques décident de maintenir la destination des immeubles, l'offre de logements à prix avantageux peut être assurée sur le long terme (OFL, 2014b : 33).

Les collectivités publiques ont également la possibilité de constituer un maître d'ouvrage d'utilité publique que ce soit par le biais de fondations ou de coopératives. La commune peut alors doter son maître d'ouvrage de terrains voire de capitaux. Dès lors, c'est le maître d'ouvrage qui acquiert ou développe des logements dont il fixera les loyers, vraisemblablement à prix coûtant. Toutefois, la commune est représentée au sein de la fondation ou de la coopérative ce qui lui garantit un droit de codécision sur le long terme. L'avantage de ce système réside principalement dans le fait que la réalisation des projets est plus souple et plus rapide que si l'ensemble des décisions est pris par une commune. En outre, la constitution d'un tel organisme évite à la commune de gérer des tâches administratives lourdes. En ce sens, ce mode de fonctionnement constitue une alternative sérieuse à la construction et à la gestion de logements communaux (OFL, 2014b : 34).

4.4.1.2 L'acteur public comme acteur foncier

L'un des problèmes majeurs de la production de LUP réside dans l'accès pour les maîtres d'ouvrages à des terrains. Sachant qu'un prix trop élevé du foncier se répercute sur les loyers, la mise à disposition de terrains, par les collectivités publiques, à des prix avantageux peut constituer un système d'encouragement particulièrement intéressant. Pour ce faire, les collectivités publiques doivent pouvoir bénéficier de la maîtrise foncière. Il est possible de parler de maîtrise foncière lorsque « l'acteur public parvient à exercer un contrôle suffisamment important sur le foncier, de manière à s'assurer qu'il sera utilisé pour les objectifs fixés par l'acteur public. » (Tillemans *et al*, 2012 : 8). Les biens des collectivités publiques sont gérés différemment selon leur catégorie. En ce sens, la maîtrise foncière des collectivités publiques se divise principalement selon deux types de patrimoine, *administratif* et *financier*. Le patrimoine administratif répond à l'obligation légale des communes d'accomplir certaines tâches. Ainsi, il constitue les biens directement affectés à une tâche publique

spécifique (écoles, piscine, musées etc.) (Guerrieri, 2011 : 24). Le patrimoine financier ou fiscal comprend, quant à lui, l'ensemble des biens dont l'usage est réservé aux pouvoirs publics. Ainsi, les collectivités publiques gèrent leur patrimoine comme n'importe quel propriétaire privé. Dès lors, elles peuvent utiliser ce patrimoine pour concrétiser différents objectifs que ce soit à des fins de rendement ou à des fins sociales (Gerber, 2008 : 15).

Ainsi, l'acteur public ayant la maîtrise foncière peut renforcer l'offre de logements en utilisant ses terrains pour les construire, les vendre à des conditions préférentielles avec comme condition de construire du LUP, ou encore les céder par le biais d'un droit de superficie (OFL, 2014b). Dans cette perspective, la maîtrise foncière permet à l'acteur public de négocier directement avec les autres acteurs du marché pour orienter soit le développement d'infrastructures d'utilité publique, soit des logements. C'est pourquoi certaines collectivités publiques mènent depuis de nombreuses années une politique foncière active (VLP-ASPAN, 2010 : 28). Par politique foncière active ou classique, il faut comprendre « une stratégie s'appuyant essentiellement – voire exclusivement – sur les instruments classiques d'appropriation du foncier, comme l'achat, le droit de préemption, le droit d'emption, le droit de réméré ou le droit de superficie. » (Tillemans *et al*, 2012 : 16).

Toutefois, bien que les politiques foncières soient possibles en Suisse, il convient de préciser qu'en vertu de la garantie de la propriété (art.26 Cst.) et plus précisément de sa dimension objective, l'acteur public ne peut pas mener une politique foncière menant à une étatisation du sol. Ainsi, le marché foncier respectant les principes de l'économie de marché doit subsister (Ruegg, 2008 : 16). De plus, il est nécessaire de souligner que la mise en place d'une politique foncière ne nécessite pas de base légale mais résulte davantage d'une volonté politique. C'est pourquoi, les politiques d'acquisition foncière peuvent être entravées par les procédures démocratiques. Généralement, pour des investissements supérieurs à un certain montant, l'accord du législatif sera nécessaire. Etant donné que les politiques foncières nécessitent une forte réactivité, certaines communes contournent cette difficulté par le biais de sociétés publiques-privées indépendantes qui se chargent d'acquérir ou de gérer le parc immobilier et le foncier public (Nahrath *et al*, 2009 : 48 ; Tillemans *et al*, 2012 : 43).

Avant de s'intéresser à l'instrument du droit de superficie qui constitue le levier d'action traditionnel pour la production de LUP, il convient de préciser ce que signifie une politique foncière active. Considérant la complexité de la notion, il semble nécessaire de définir brièvement les instruments qui composent une politique foncière.

4.4.1.2.1 Le droit d'emption

Le droit d'emption confère à son titulaire le droit personnel de se porter acheteur d'une chose par une simple déclaration unilatérale de volonté moyennant paiement du prix. Le droit d'emption donne le droit à l'acquéreur, mais pas l'obligation, d'acheter. Le propriétaire est, quant à lui, obligé de vendre. Ainsi, le droit d'emption peut s'assimiler à une vente conditionnelle. Le contrat constitutif (pacte d'emption) doit être passé en la forme authentique (art. 216 al.2 CO). Ce contrat doit contenir la désignation des parties, l'objet du droit, la durée du droit (maximum 10 ans) ainsi que le prix de vente. De plus, il peut être annoté au registre foncier (Wermelinger, 2014 : 140).

4.4.1.2.2 Le droit de réméré

Le droit de réméré est un droit personnel qui permet au vendeur d'une chose d'exiger, par simple déclaration de volonté, que celle-ci lui soit retransférée par l'acheteur moyennant paiement du prix. Il

exige la forme authentique et a une durée maximale de 25 ans. Il peut être annoté au registre foncier (Wermelinger, 2014 : 141).

4.4.1.2.3 Le droit de préemption

Le droit de préemption est un droit personnel accordé par le promettant (propriétaire) au préempteur (bénéficiaire). Il permet au préempteur d'acquérir une chose en priorité sur toute autre personne, dans le cas où le promettant manifeste sa volonté de la vendre (Guerrieri, 2011 : 35). En ce sens, il se distingue du droit d'emption ou du droit de réméré, puisque le promettant doit vouloir vendre la chose. Le pacte de préemption doit désigner les parties, l'objet du droit et la durée (maximum 25 ans). Ce droit peut être annoté au registre foncier (Wermelinger, 2014 : 142-143).

4.4.1.2.4 Le droit de superficie

Le droit de superficie, ou droits distincts permanents (DDP) selon la terminologie du Code civil, est une servitude personnelle ou foncière qui permet au bénéficiaire d'être propriétaire d'une construction sur le fonds d'autrui (Wermelinger, 2014 : 117). Ce droit est dit « distinct et permanent » puisqu'il s'apparente à une location sur le long terme, allant de 30 à 100 ans, générant pour le propriétaire du terrain une rente annuelle. Le propriétaire du fonds (superficiant) reste propriétaire alors que le maître d'ouvrage (superficiaire) est propriétaire des constructions. Au terme du droit de superficie, soit celui-ci peut être renouvelé, soit les constructions reviennent au superficiant, moyennant ou non une indemnité de retour (Da Cunha *et al*, 2012 : 4). Trois éléments sont donc déterminants dans la cession d'un droit de superficie : la durée du droit, la rente annuelle ainsi que les conditions du retour à l'échéance du droit (Laesslé, 2012).

Dans l'objectif de produire des LUP, le droit de superficie est un levier d'action particulièrement intéressant pour les collectivités publiques puisqu'il leur permet de l'utiliser dans un objectif déterminé tout en restant propriétaire. De plus, il permet d'inclure des prescriptions supplémentaires pouvant orienter l'offre de logements (Tillemans *et al*, 2012 ; OFL, 2014b). Néanmoins, la cession de droits de superficie par les collectivités publiques pose la question du « juste » rendement. En effet, il s'agit pour la commune de trouver un prix acceptable pour elle mais qui permet de renforcer l'offre de LUP (Da Cunha *et al*, 2012).

La rente annuelle (loyer du terrain) permet aux collectivités publiques d'alimenter leurs politiques foncières. Elle s'exprime à travers un pourcentage (taux de rente) qui est généralement calculé à partir de la valeur du terrain. En ce sens, l'estimation du terrain va jouer un rôle prépondérant dans l'octroi d'un droit de superficie. Généralement, le taux de rente oscille entre 3 et 6% de la charge foncière. Toutefois, il convient de souligner que la détermination de ce taux peut se réaliser selon différents moyens. Généralement, il peut soit être fixé préalablement pour toute la durée du DDP soit être étalonné sur un indice variable comme le taux d'intérêt hypothécaire de référence calculé par l'OFL, le taux hypothécaire d'une banque cantonale ou encore sur le taux des obligations à 30 ans de la BNS³⁹ (Da Cunha *et al*, 2012 : 5). Néanmoins, des villes comme Lausanne autorisent le paiement unique. Soit un système permettant à l'investisseur de payer la redevance en une seule fois. Cette solution a pour le promoteur l'avantage de lui faire payer le terrain moins cher que s'il avait dû verser une rente annuelle. Ceci est encore renforcé par le fait qu'il permet au promoteur d'être exonéré d'une indexation de la rente à l'inflation (Laesslé, 2012 : 78). Pour la commune, ce système a l'avantage de

³⁹ Banque nationale suisse.

lui faire disposer immédiatement des liquidités et lui évite ainsi tout problème lié à son plafond d'endettement qui limiterait le développement d'une politique foncière⁴⁰.

A la lumière de ce qui vient d'être exposé, l'acteur public possède différents leviers d'action pour viabiliser des projets d'utilité publique. Cela peut s'opérer par une estimation à la baisse de la valeur du terrain ou un abaissement du taux de rente. A cela s'ajoute la possibilité d'échelonner le paiement de la rente. Les premières années d'un projet sont celles qui vont coûter le plus cher à un maître d'ouvrage. C'est pourquoi, les collectivités publiques peuvent accepter d'échelonner la rente qui se trouve alors indexée tous les 5 ou 10 ans soit sur l'indice des prix à la consommation (IPC) soit sur la valeur absolue du terrain, définie par une méthode comparative (Da Cunha *et al*, 2012 : 4-5).

4.4.2 Les mesures issues de l'aménagement du territoire

Les instruments issus de l'aménagement du territoire, en vue de renforcer l'offre de LUP, interviennent en complément de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne. Ils ont pour avantage d'engendrer peu de coûts pour les autorités et permettent de concentrer les investissements aux endroits où il existe un besoin avéré (Ernst Basler & Partner, 2012 : 7). Dans le cadre de la production de LUP, il est possible de retenir quatre instruments issus de l'aménagement du territoire : les bonus d'utilisation à titre incitatif, la définition de quotas dans les plans d'affectation, l'obligation de bâtir et le droit d'emption, la promotion de LUP au moyen de la contribution de plus-value. Bien que ces instruments soient différents, ils peuvent se combiner voire se compléter. Outre la production, les collectivités publiques doivent s'assurer du maintien d'une offre abordable de logement sur le long terme, il s'agira donc d'évoquer quelques pistes d'actions (VLP-ASPAN, 2010 ; Ernst Basler & Partner, 2012 ; OFL, 2014b).

D'un point de vue légal, il convient de préciser que ces mesures doivent respecter certains principes constitutionnels fondamentaux. Notamment, le principe de la légalité (art.5, al.1 Cst.) qui veut que tout acte de puissance publique s'appuie sur une base légale matérielle suffisamment précise et adoptée par l'organe de droit public. En outre, ces mesures doivent également respecter le principe de l'égalité de traitement (art.8 al.1 Cst.) et ce même si ce droit en matière d'aménagement du territoire n'a qu'une portée limitée. Finalement, intervient la garantie de la propriété privée (art. 26 Cst.) qui interdit aux organes publics de restreindre le contenu du droit de propriété dont bénéficie un propriétaire si ladite restriction n'est pas fondée sur une base légale suffisante, justifiée par un intérêt public et si elle n'est pas proportionnée au but visé (art. 36 Cst.) (VLP-ASPAN, 2010 : 8-9). Dans cette perspective, il est possible de soutenir le fait que la mise en œuvre de ces mesures peut se trouver parfois limitée.

En outre, la production de logements ne doit pas occulter les objectifs de l'aménagement du territoire, notamment l'utilisation mesurée du sol (Ernst Basler & Partner, 2012 : 7). En effet, les leviers d'actions dont disposent les collectivités publiques pour produire du LUP ont dans une large mesure trait à la densification. Aussi, en tenant compte de la révision de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (LAT)⁴¹, l'efficacité et la faisabilité des instruments présentés devront dans une certaine mesure être relativisées. En effet, dans le but de garantir une utilisation mesurée du sol, la révision de la LAT contraint les pouvoirs publics à respecter les principes suivants :

- les parcelles en zones à bâtir encore vierges de construction doivent être réalisées.

⁴⁰ Argument énoncé durant un atelier de travail dans le cadre des « Assises du logement du 5 juin 2015 » organisées par l'ASLOCA. Le développement de sociétés immobilières peut également répondre à cet objectif.

⁴¹ RO 1975 498.

- les parcelles qui n'utilisent pas tout le potentiel constructible doivent être densifiées.
- l'extension de la zone à bâtir est conditionnée à des situations jugées nécessaires et au fait que les deux premières conditions soient remplies.

Par conséquent, il semble nécessaire de s'interroger sur la comptabilité de la densification des parcelles au nom de l'utilisation mesurée du sol (LAT) et de la densification comme levier d'action pour la production de LUP. En ce sens, il est intéressant de préciser que les cantons marqués par la pénurie doivent intégrer la situation du marché dans leurs planifications directrices et doivent indiquer les mesures d'aménagement du territoire qu'ils entendent mobiliser pour remédier à la pénurie (DEFR et OFL, 2013a : 10). Toutefois, il convient de signaler qu'au moment de l'élaboration du présent travail, cette révision possède encore un caractère incertain. En effet, le plan directeur du canton de Vaud ne sera soumis à approbation que dans les prochains mois. Aussi, il semble difficile de pouvoir élaborer des éléments de réponses concrets.

4.4.2.1 Les bonus d'utilisation à titre incitatif

La commune peut prévoir l'octroi de bonus d'utilisation lorsqu'un certain nombre de LUP ou à prix avantageux sont réalisés sur une parcelle. Les bonus d'utilisation peuvent se matérialiser par une augmentation de l'indice d'utilisation du sol⁴², l'octroi d'un supplément de hauteur ou de longueur de construction autorisé ou encore par la réduction des distances aux limites et celles entre les bâtiments (OFL, 2014b : 31).

Ces mesures de densification peuvent se concrétiser par deux types de procédures. Soit l'acteur public édicte une disposition réglementaire spécifique, soit il négocie avec le maître d'ouvrage les conditions du bonus lors de l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, comme par exemple un plan de quartier. Aussi, dans le premier cas, l'octroi de bonus sera applicable de façon générale alors que dans le second cas, il le sera au gré des opérations (VLP-ASPAN, 2010 ; OFL, 2014b).

La première variante nécessite l'édition d'une prescription concrète en matière d'affectation. La commune prévoit alors des bonus forfaitaires, dès qu'un quota minimal de logements avantageux est réalisé sur une parcelle (OFL, 2014b : 31). Cette procédure nécessite alors une base légale qui régit non seulement la nature et l'ampleur du privilège accordé, mais également les conditions qui le permettent, à savoir dans le cas présent la construction de logements d'utilité publique. Dès lors, il sera nécessaire de pouvoir définir clairement ce que signifie la notion de LUP. Cette précision peut se faire soit par un renvoi aux définitions du droit supérieur, soit par une définition précise des notions employées. En outre, la question de l'égalité de traitement se pose également. Il est possible de considérer que ce droit est respecté puisque les bonus d'utilisation du sol exigent en contrepartie une prestation particulière du propriétaire, soit la production de LUP (VLP-ASPAN, 2010 : 11-15).

La seconde variante implique que la commune négocie les bonus d'utilisation avec les investisseurs et maîtres d'ouvrage qui s'engagent à réaliser des LUP, par voie conventionnelle ou contractuelle (OFL, 2014b : 31). Cette négociation s'opère principalement durant l'élaboration de plans d'affectations spéciaux, comme des plans de quartiers, qui vont déterminer en détail l'affectation du secteur, son équipement ainsi que la forme et la dimension des bâtiments. C'est pourquoi, considérant la nature

⁴² Rapport entre la surface brute de plancher à comptabiliser d'un bâtiment et la surface à comptabiliser du terrain sur lequel il est construit (VLP-ASPAN, 2010 : 11).

même de ces documents, la commune a la possibilité d'introduire des exigences en matière de LUP (VLP-ASPAN, 2010 : 12).

La production de LUP sera donc dépendante de différents facteurs comme la surface disponible, l'attrait des bonus, les possibilités de bénéfices ainsi que de la volonté des propriétaires fonciers. En ce sens, la commune doit parvenir à fournir des conditions cadres suffisamment intéressantes pour les investisseurs tout en évitant qu'une telle densification conduise à avoir un impact négatif d'un point de vue urbanistique. Aussi, la seconde variante semble permettre à l'acteur public d'être plus efficace puisque ce système lui permet d'effectuer une pesée des intérêts complète et ainsi d'ajuster plus finement l'offre nécessaire aux besoins de la population (VLP-ASPAN, 2010 ; Ernst Basler & Partner, 2012). Toutefois, ce levier d'action pourrait se voir restreindre par la révision de la LAT. En effet, dans le but de répondre aux buts déterminés par la loi, le propriétaire pourrait directement exiger la densification de sa parcelle.

4.4.2.2 La définition de quotas dans les plans d'affectation

La commune prévoit, dans ses plans d'affectation, des zones avec un quota défini de logements avantageux. Cet instrument intervient principalement lors de la mise en zone à bâtir, un changement d'affectation ou une augmentation de l'indice d'utilisation (OFL, 2014b : 30). Pratiquement, cette mesure ne devrait être appliquée que pour certaines zones, notamment les zones d'habitation à haute densité ou encore aux secteurs situés à proximité d'équipements publics. La détermination de l'ampleur des quotas minimaux se réalise le plus souvent sous la forme d'un pourcentage de la surface brute de plancher. Toutefois, il peut également être envisagé de le déterminer à partir du nombre d'étages (VLP-ASPAN, 2010 : 24).

Ce système a l'avantage de pouvoir être réalisé pour toutes les formes de planification et permet d'activer aussi bien des maîtres d'ouvrage privé que d'utilité publique. Cependant, à l'instar des bonus d'utilisation, le maître d'ouvrage doit pouvoir en retirer un certain rendement (OFL, 2014b : 30). Du point de vue de son application, la définition de quotas minimaux peut s'assimiler à une prescription définissant la nature et l'intensité de l'utilisation du sol. Aussi, si le propriétaire décide de construire il sera tenu de produire des LUP. Néanmoins, son droit de propriété n'est pas directement affecté puisqu'il conserve le choix de construire ou non. De plus, l'introduction de tels quotas, dans des situations de fortes pénuries de logements abordables, peut aisément se justifier comme relevant d'un intérêt public. Par contre, le principe de proportionnalité devrait, quant à lui, être étudié au cas par cas (VLP-ASPAN, 2010 : 27).

Dans le cadre de la production de LUP, ce système a l'avantage de ne pas dépendre exclusivement de la volonté des propriétaires. En outre, il permet non seulement de favoriser la production de LUP mais également d'assurer une certaine gestion du bâti. La définition de quotas peut s'avérer particulièrement pertinente pour les marchés marqués par une pénurie. En effet, dans un contexte de forte demande le propriétaire peut parvenir à optimiser son investissement. Toutefois, l'efficacité de cet instrument pourrait se voir renforcée si elle s'accompagnait d'une augmentation des droits à bâtir. Les autorités publiques devraient alors veiller à ce qu'une densification trop importante ne porte pas une trop grande atteinte à la qualité urbanistique du secteur (VLP-ASPAN, 2010 ; Ernst Basler & Partner, 2012).

4.4.2.3 L'obligation de bâtir et le droit d'emption

La mise en zone à bâtir, le changement d'affectation ou l'augmentation de l'indice d'utilisation est accordé à condition que le propriétaire foncier s'engage à produire des LUP dans un délai fixé. Dans le cas contraire, la commune dispose d'un droit d'emption sur le terrain concerné pour les réaliser elle-même, ou pour le transmettre (vente ou droit de superficie) à des maîtres d'ouvrage qui s'en occuperont (OFL, 2014b : 34). Cette situation représente le cas de figure d'un droit d'emption contractuel. En ce sens, c'est la commune qui propose au propriétaire de conclure un contrat dans lequel ce dernier s'engage à construire des LUP. Toutefois, le propriétaire peut également renoncer au classement et conserver le régime d'affectation existant. Ainsi, le droit d'emption ne sert qu'à garantir que les terrains concernés soient bien utilisés pour la production de LUP. Cet instrument permet donc de lutter contre la thésaurisation tout en assurant la réalisation effective de logement (VLP-ASPAN, 2010 : 19).

Outre le droit d'emption contractuel, l'acteur public peut également réaliser un droit d'emption légal par le biais de prescriptions sur les zones ou encore par quotas. Dans ce cas de figure, c'est la commune qui prend possession de tout ou partie du terrain au moment du classement. La commune, et non pas le propriétaire, est alors tenue d'assurer la production de LUP. En ce sens, ce système peut s'apparenter à un instrument de politique foncière active, puisque la collectivité publique acquiert un bien-fonds privé pour favoriser la production de LUP. Contrairement au droit d'emption conventionnel, ce système a l'avantage de mettre la commune dans une position de force dans les négociations avec les propriétaires privés (VLP-ASPAN, 2010 : 17).

Cependant, la mise en œuvre d'un tel droit d'emption peut représenter une atteinte grave à la garantie de la propriété, c'est pourquoi il nécessite des justifications particulières (base légale, intérêt public, proportionnalité). Quant au droit d'emption contractuel, celui-ci est établi à partir d'un pacte d'emption qui doit définir les conditions selon lesquelles le droit peut s'exercer. Même si le propriétaire consent à la restriction de son droit de propriété, la collectivité publique doit également disposer d'une marge de manœuvre juridique suffisante (VLP-ASPAN, 2010 : 21-22). Au final, le choix réalisé entre les deux types de droits d'emption repose principalement sur les circonstances locales. Alors que la voie contractuelle offre une plus grande flexibilité, le droit d'emption légal permet une production plus rapide de LUP. En outre, il convient de souligner qu'il serait également possible d'envisager d'élaborer un droit de préemption en cas de vente ultérieure des terrains concernés voire même sous certaines conditions un droit réméré (VLP-ASPAN, 2010).

Finalement, il convient de préciser qu'au vu de la révision de la LAT l'obligation de bâtir et l'utilisation du droit d'emption pourrait se voir affaibli. Toutefois, étant donné qu'aucunes dispositions n'ont encore été appliquées, il semble difficile d'évaluer précisément les effets de la révision de la loi.

4.4.2.4 La contribution de la plus-value

La contribution de plus-value est une redevance publique à la charge des propriétaires fonciers. Les collectivités publiques prélèvent les plus-values résultant de mesures d'aménagement du territoire ou de développement d'infrastructures. La contribution de la plus-value répond à un souci d'équité et d'égalité des charges. Elle a pour objectif de compenser les avantages et inconvénients découlant des mesures d'aménagement du territoire. Dans le cadre de la production de LUP, il serait envisageable d'affecter les recettes au logement d'utilité publique (VLP-ASPAN, 2010 : 28). Bien que la LAT n'impose pas d'affecter les plus-values à un but particulier, la révision de la LAT tend à orienter la contribution vers une indemnisation en cas de déclassement. Toutefois, il serait possible de les utiliser pour

favoriser la production de LUP (Ernst Basler & Partner, 2012 : 10). A nouveau ce dispositif mérite d'être relativiser par le fait que des dispositions d'applications doivent encore être prises par les cantons. En outre, ce système est dépendant du fait qu'un volume conséquent de mises en zones à bâtir ou d'augmentation de l'indice d'élévation du sol soit réalisé (Ernst Basler & Partner, 2012 : 10). Aussi, il semble difficile de se prononcer sur la faisabilité de cette mesure. D'autant qu'il n'est pas certain que les plus-values pour mises en zones suffisent à compenser les moins-values. Néanmoins, il convient également de souligner qu'il serait également possible d'exempter ou du moins de réduire la contribution de la plus-value pour les terrains sur lesquels les nouveaux droits à bâtir sont utilisés pour le développement de LUP (VLP-ASPAN, 2010 : 28).

4.4.2.5 Mesures assurant le maintien de LUP

Un enjeu majeur dans la production de LUP réside dans le maintien de ce statut pour les immeubles sur le long terme. Pour ce faire, il serait par exemple possible d'envisager d'inscrire dans la loi ou par contrat une interdiction de modification de l'affectation des immeubles. Cette dernière pourrait faire l'objet d'une mention au Registre foncier et s'exercer sous menace d'un droit d'emption ou de préemption. Aussi, les collectivités publiques doivent porter une attention particulière à ce que les propriétaires s'acquittent de leurs obligations, notamment en tenant un inventaire ou un cadastre des surfaces réservées à la production de LUP (VLP-ASPAN, 2010 : 32-33). De manière plus générale, il est nécessaire d'envisager des mesures qui permettent d'assurer une conformité entre l'utilisation du sol et l'affectation, soit l'utilisation du sol souhaitée par la collectivité publique. En ce sens, l'ensemble des instruments issus d'une politique foncière peut y contribuer (Ruegg, 2008).

Jusqu'à présent, l'ensemble des mesures présentées visait principalement à affecter ou à réaffecter des zones. Il serait également possible d'étendre ces mesures à des zones à bâtir existantes, en les grevant rétroactivement d'une obligation de construire des LUP. En effet, consécutivement à une pénurie de terrains constructibles les prix des loyers dans certaines zones tendent à augmenter. Dès lors, cette mesure pourrait permettre d'amenuiser des effets de gentrification en empêchant que certains ménages soient contraints d'aller se loger ailleurs. Bien que l'application d'une telle mesure semble complexe en raison de son atteinte à la garantie de la propriété et en particulier au non-respect du principe de la non-rétroactivité des lois, elle pourrait néanmoins être envisagée dans des communes possédant peu de terrain à affecter ou réaffecter (VLP-ASPAN, 2010 : 29).

4.4.3 Des mesures complémentaires

Outre les mesures directement dépendantes des collectivités publiques, différents leviers d'actions sont possibles pour favoriser la production de logements à loyers modérés au sens large. Lorsqu'un maître d'ouvrage d'utilité publique calcule les loyers, il le fait en fonction des coûts réellement supportés, à savoir les coûts d'investissement (coût de revient et intérêts correspondants) ainsi que les coûts d'exploitation (frais d'entretien, d'amortissement et de gérance, réparation, etc.). Pour assurer une offre de logements à loyers abordables, les coûts de revient sont ceux sur lesquels le promoteur doit intervenir. Selon l'article 2 OLOG, le coût de revient se compose du coût du terrain ainsi que du coût de la construction ou du coût de l'acquisition (VLP-ASPAN, 2010 : 6). Jusqu'à présent l'ensemble des mesures présentées visaient principalement à agir sur le coût du terrain. En effet, ce dernier constitue le principal obstacle à la production de LUP. Cependant, il est également possible d'envisager de jouer sur le coût de revient et notamment sur le coût de construction.

Une étude mandatée par l'OFL intitulée « La construction de logements locatifs à prix avantageux est possible » (Fahrländer *et al*, 2012) démontre qu'il est possible de produire des logements locatifs à prix

avantageux avec les conditions du marché et donc sans miser sur l'existence d'une aide à la pierre. Les nouvelles constructions offrent actuellement des logements plus grands et mieux équipés que les logements des anciens immeubles. Aussi, l'offre actuelle postule l'attente de standards élevés. Toutefois une part importante de la population vit dans des logements anciens qui ne disposent pas d'une telle qualité. En effet, l'évolution de la construction a impliqué une augmentation de la surface des appartements et par voie de conséquence un accroissement des loyers. Or, certains ménages ne sont pas forcément désireux ou capables de payer cette différence. C'est pourquoi, il semble pertinent de penser que l'offre pourrait tout à fait répondre à une population qui se satisfait de standards moins élevés non seulement en matière d'équipements mais également en termes de surface habitable.

L'optimisation classique des coûts d'investissements pour la construction de logements repose principalement sur une planification efficace, des modes de constructions et des matériaux avantageux. Toutefois, ces mesures ne semblent pas suffisantes pour produire des logements à prix avantageux. « Afin d'atteindre ce niveau, il faut redéfinir le produit en tant qu' « appartement minimal », standardisé et conçu de manière efficace. » (Fahrländer *et al*, 2012 : 14). Ainsi, il s'agit de diminuer la surface des logements afin de baisser les loyers à l'unité et d'opérer une maximisation des surfaces habitables. Pour ce faire, l'étude propose un locatif type où la surface des chambres individuelles est réduite au profit de corridors et vestibules généreux qui offrent des places de rangement voire des espaces de travail. La maximisation des surfaces s'applique également à l'ensemble des bâtiments puisque l'accès au logement se réalise par des coursives et non par des corridors intérieurs. Quant aux parties communes, notamment les cages d'escaliers et les ascenseurs, ces dernières ne sont pas chauffées. Cette compacité et la diminution de la qualité pour les parties individuelles sont compensées par le développement d'espaces semi-publics (Fahrländer *et al*, 2012 : 15). Toutefois, le développement de tels projets est conditionné au fait que des promoteurs s'y intéressent. Dans un tel cas, la nécessité d'intervention publique pourrait alors probablement être minimisée.

Le développement de tels projets n'implique pas uniquement de profonds bouleversements dans la conception architecturale mais nécessite également des remaniements en matière de financement de projet. En effet, pour de tels projets les loyers doivent être déterminés à l'avance en fonction de l'ensemble des coûts. C'est ce calcul des coûts qui va alors déterminer la valeur foncière maximale qu'il est possible d'assumer pour réaliser le projet (Fahrländer *et al*, 2012 : 16). En outre, toujours dans le but de financer des logements à loyers modérés, il est également possible d'envisager un système de « vase communiquant ». Notamment, lorsqu'un projet englobe à la fois des LUP et des logements en PPE. Il s'agit alors d'opérer un transfert comptable entre les coûts et les revenus de ces deux catégories de logement dans le but d'abaisser les charges financières des LUP (Da Cunha *et al*, 2012 : 5).

4.4.4 Les mesures envisagées sur le plan cantonal

Après s'être intéressé aux différents leviers d'actions que possèdent les collectivités publiques, il convient maintenant de se pencher expressément sur les mesures proposées par l'ASLOCA et par le Conseil d'Etat. Ces dernières reflètent deux positions dogmatiques différentes. Alors que l'initiative de l'ASLOCA impose des mesures contraignantes, le contre-projet vise davantage à élaborer des mesures incitatives, notamment auprès de propriétaires et investisseurs privés. Dans le cadre de ce travail, il s'agit moins de déterminer la politique la plus pertinente que d'évaluer les enjeux liés à ces deux dispositifs.

4.4.4.1 Les mesures envisagées par l'initiative de l'ASLOCA

L'initiative élaborée par l'ASLOCA-Vaud vise à opérer à modifier la loi sur le logement (LL) de 1975. Elle exige un effort constant et soutenu de la part des communes et du Canton en matière de construction de logement. L'initiative vise non seulement à renforcer les instruments des collectivités publiques mais également à établir des mesures contraignantes pour les pousser à agir.

L'initiative demande au Canton et aux communes de consacrer annuellement une contribution identique pour la réalisation de logements à loyer modéré. Cette contribution serait déterminée tous les deux ans par le Grand Conseil et résulterait d'un calcul en fonction du nombre d'habitants. Pour l'heure, elle serait fixée à 20 francs par habitant. Cet effort financier devrait permettre de créer chaque année environ 300 nouveaux logements supplémentaire à loyers modérés assurant alors une détente progressive du marché. En somme, les communes seraient dans l'obligation d'investir dans la construction de logements à loyer modéré soit en construisant (par elles-mêmes ou en collaboration avec d'autres communes), soit en versant les montants prévus par la loi à la Société vaudoise pour la construction de logements à loyer modéré (SVLM). En effet, c'est cette dernière qui serait chargée de gérer les montants inscrits au budget cantonal (ASLOCA-Vaud, 2011b : 1). A l'heure actuelle, la SVLM a pour buts d'acquérir des terrains, de les légaliser puis de les céder à des communes, coopératives ou des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par le biais de vente ou de droit de superficie (SELT, 2010).

L'ASLOCA, constatant qu'une part importante de la pénurie résulte de la thésaurisation des sols, propose également de doter les collectivités publiques d'instruments qu'elle juge efficaces. En ce sens, l'initiative propose que ces terrains puissent être acquis, en dernier recours, par voie d'expropriation (ASLOCA-Vaud, 2014). Les communes ainsi que la SVLM pourraient faire valoir leur droit d'expropriation conformément à la *Loi sur l'expropriation* (LE)⁴³. En ce sens, les communes ne pourront exproprier que si elles ne disposent pas elles-mêmes de terrains et que si le propriétaire de terrains ne construit pas lui-même dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont dans une zone constructible (ASLOCA-Vaud, 2011b : 1). Aussi, il convient de souligner que ce droit devrait surtout permettre d'offrir davantage de pouvoir à l'acteur public et être utilisé comme une éventuelle sanction.

Toutefois, dans le cas où une expropriation serait nécessaire, il appartiendrait au Tribunal d'expropriation de décider si la mesure d'expropriation est fondée ou non et ceci en tenant compte des intérêts en présence. En effet, la jurisprudence du Tribunal Fédéral admet que les pouvoirs publics peuvent déroger à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et procéder à une expropriation quand la loi les y autorise, en cas d'intérêt public prépondérant et en versant une juste indemnité au propriétaire lésé. Finalement, il convient de souligner que, selon l'ASLOCA, le Tribunal fédéral peut considérer que le logement est un problème d'intérêt public surtout lorsqu'il s'agit de construire des habitations à loyer modéré (ASLOCA-Vaud, 2011b : 2).

4.4.4.2 Les mesures envisagées dans le contre-projet direct du Conseil d'Etat

Face à l'initiative de l'ASLOCA-Vaud, le Conseil d'Etat développe un contre-projet direct. Celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une révision complète de la politique du logement. L'objectif étant de produire entre 5'000 et 6'000 logements par an dont une grande partie sera destinée à la classe moyenne. Aussi, il s'agit non seulement d'augmenter le taux de vacance mais également de réduire le taux d'effort des

⁴³ RSV. 710.01.

ménages de la classe moyenne. C'est dans cette perspective que la définition de LUP inclut la notion de logements à loyers abordables (DIS et DTE, 2014).

Le Conseil d'Etat entend armer les communes face à la thésaurisation des sols en créant des outils fonciers en faveur du logement d'utilité publique par le biais d'un droit d'emption conventionnel et par un droit de préemption. En outre, alors que l'initiative de l'ASLOCA vise à imposer des mesures contraignantes, le contre-projet direct privilégie des mesures incitatives auprès des propriétaires et investisseurs privés. Ainsi, outre les mesures de politique foncière, l'acteur public peut s'appuyer sur des mesures issues de l'aménagement du territoire. Parmi les différentes mesures possibles, le Conseil d'Etat a décidé de renforcer la politique du logement des communes par l'introduction de quotas de LUP dans les plans d'affectation ainsi que l'octroi de bonus de droit à bâtir aux promoteurs ou propriétaires en cas de construction de LUP (DIS et DTE, 2014 : 15).

L'ensemble de ces dispositions serait réglées par la LATC alors que la notion de LUP serait définie objectivement dans la LL (Conseil d'Etat, 2014c). En outre, le Conseil d'Etat a entrepris une modification du *Plan directeur cantonal* (PDCn) introduisant une marge d'appréciation supplémentaire pour les communes qui construisent du LUP. Dès lors, à certaines conditions, le *Service du développement territorial* (SDT) pourra autoriser un dépassement des taux prévus dans le but de favoriser la réalisation de LUP (DIS et DTE, 2014 : 21).

4.4.4.2.1 La lutte contre la thésaurisation

Le contre-projet propose principalement deux outils pour lutter contre la thésaurisation du sol, à savoir un droit d'emption conventionnel et un droit de préemption. Le droit d'emption conventionnel interviendrait lors d'une procédure d'affectation, comme une mise en zone à bâtir ou lors d'une augmentation sensible des droits à bâtir. Il permettrait alors aux communes de conclure avec les propriétaires, bénéficiaires du classement, des contrats de droit administratif octroyant à l'acteur public un droit d'emption. Dès lors, les propriétaires de terrains en zone à bâtir n'ayant pas construit dans le délai convenu (entre 5 et 10 ans) se verraient obligés de le vendre à la commune (DIS et DTE, 2014 ; DIS, 2014b). Toutefois, cette disposition suppose que la commune ait les moyens financiers d'acheter le terrain. De plus, étant donné que ce droit s'inscrirait dans le cadre d'une utilisation rationnelle du territoire et d'une lutte contre la thésaurisation de terrains constructibles, l'utilisation de ce droit ne constituerait pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété. D'autant que cette mesure ne pourra être utilisée qu'en dernier recours et si aucun autre moyen, moins incisif, n'est envisageable. En outre, dans le cas où la commune aurait acquis un terrain, cette dernière serait contrainte de le construire ou de le faire réaliser par un maître d'ouvrage tiers (Conseil d'Etat, 2014c).

Le droit de préemption, quant à lui, permet à l'Etat et aux communes de se porter acquéreur de biens-fonds, en cas de vente de ceux-ci à un tiers acquéreur, afin de construire des LUP et de réaliser des constructions liées à l'exercice d'activités économiques dans des pôles de développement reconnus d'intérêt cantonal, régional ou intercommunal (DIS, 2014b : 3). Ainsi, un avis doit être donné au préempteur en cas de vente ou d'acte juridique équivalent. Ce droit de préemption est dit légal de par le fait qu'il existe par la loi. Il relève du droit public puisqu'il est institué en faveur d'une collectivité publique et dans un but d'intérêt public. Aussi, son application est conditionnée à l'existence d'une pénurie dans le district dans lequel il peut être exercé. En outre, si le préempteur ne réalise pas rapidement la construction, il doit mettre à disposition le bien-fonds par voie d'adjudication publique à un tiers sous forme de droit de superficie pour qu'il puisse être construit. Toutefois, une autre solution pourrait être préférée comme le transfert du bien-fonds. Finalement, un droit de réméré est

accordé au propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune (Conseil d'Etat, 2014c).

Il convient de souligner que le droit de préemption constitue l'outil probablement le plus largement contesté politiquement, notamment par la droite du parlement. Pourtant :

« Le droit de préemption existe déjà dans le canton de Neuchâtel mais n'a encore jamais servit. Il existe également dans le canton de Genève mais n'a été que très peu appliqué. S'il existe dans le canton de Vaud, il ne sera pas très utilisé non plus. [...] Dans une telle situation, une commune souhaitant investir sera rapidement confrontée à son plafond d'endettement, aux difficultés des marchés publics et aux limites de ses capacités techniques. Sur le marché des logements d'utilité publique, les marges sont petites, donc le risque financier est important. Il est préférable que des promoteurs professionnels (privés, coopératives, etc.) développent des LUP. La plupart des communes vaudoises auraient avantages à agir en faveur des LUP en octroyant des terrains en droit de superficie ce qui leur permettrait d'obtenir des logements répondant à leur besoin sans devoir supporter des risques difficilement maîtrisables. » (Entretien 2).

Dans le même sens, Fabienne Freymond-Cantone, Municipale socialiste, responsable de l'Urbanisme, des Ressources et des Relations humaines et députée, membre de la commission du Grand Conseil qui étudie le contre-projet, caractérise le droit de préemption comme « indolore ».

« Le droit de préemption est utile pour les communes, dans le but de savoir ce qu'il se passe. C'est un niveau d'information qui permet éventuellement de mettre un pied dans la porte. Mais si la Commune s'intéresse à acheter, il faudra payer la même chose que le marché. » (Entretien 4).

A l'aune de ce qui vient d'être exposé, il est possible de soutenir que le droit d'emption conventionnel, de par sa nature, ne constitue pas véritablement un instrument nouveau. Quant au droit de préemption, celui-ci ne devrait en principe pas véritablement révolutionner les politiques foncières des communes. En effet, ces dernières n'ont pas forcément la vocation, les capacités techniques ou financières pour intervenir directement sur le marché. Toutefois, pour les communes qui mènent une politique foncière active, cet outil devrait principalement contribuer à leur offrir un niveau d'information supplémentaire et ainsi leur permettre d'agir plus efficacement.

4.4.4.2.2 Incitation aux propriétaires et investisseurs privés à construire du LUP

Dans le but d'inciter les propriétaires et investisseurs privés à construire du logement d'utilité publique, le contre-projet prévoit de permettre aux communes d'octroyer un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire. Pour ce faire, il est nécessaire que le propriétaire qui en bénéficie ait effectué une prestation en faveur de la collectivité publique (DIS, 2014b : 1-2). Dès lors, deux possibilités se dégagent pour les communes.

Sur un terrain déjà affecté en zone à bâtir, un bonus de l'ordre de 10% de surface de plancher supplémentaire pourra être accordé au propriétaire si au moins 15% de la surface brute de plancher habitable est destinée à des LUP. Aussi, il est possible de souligner que l'incitation à produire des LUP auprès des investisseurs et maîtres d'ouvrage se concrétise principalement par la densification (Conseil d'Etat, 2014c ; DIS, 2014b). Toutefois, dans cette perspective, il convient de souligner une nouvelle fois que la densification voulue par la LAT pourrait tendre à limiter ce levier d'action.

Les communes peuvent également fixer des quotas de LUP, ainsi que d'en préciser le type, dans les plans d'affectation. Cette fixation se voit également récompensée par des bonus de surface brute de plancher habitable (DIS et DTE, 2014 : 15). Pour la détermination de ces quotas, les communes doivent fixer des règles réalistes pour assurer la faisabilité des plans. L'introduction de quotas peut se faire aussi bien lors de l'élaboration de nouveaux plans que pour des plans modifiés. Les communes peuvent inscrire au registre foncier les quotas de LUP ainsi que les conditions nécessaires pour bénéficier du bonus. Finalement, il convient de préciser que ces bonus ne peuvent pas être cumulés afin de respecter les autres dispositions réglementaires régissant la densité des parcelles (hauteur, distances aux limites etc.) (Conseil d'Etat, 2014c ; DIS, 2014b).

La mise à disposition de logements à loyers modérés est dépendante à la fois des coûts d'investissements et des coûts d'exploitation. L'un des leviers d'action majeur dont dispose les collectivités publique consiste à réduire le coût de revient, notamment le coût du terrain (VLP-ASPAN, 2010).

« Dans un plan financier global, les terrains du canton de Vaud représentaient pendant des décennies l'équivalent de 15-20% du coût total de l'opération. Dans la situation actuelle de pénurie, les terrains ont pris un poids financier extraordinaire allant même jusqu'à accaparer plus de 60% du coût d'une opération. [...] Cette nouvelle donne n'a pas de sens, puisque le terrain est le seul élément du plan financier qui n'a pas véritablement bénéficié de valeur ajoutée contrairement aux travaux de construction. [...] Il faut se rendre compte que d'une manière générale, le prix de construction a plutôt baissé (augmentation en valeur réelle mais étant donné la technicité accrue des immeubles, il a globalement plutôt baissé, surtout si l'on tient compte des économies induites notamment celle de la consommation énergétique). Le prix d'un terrain dans certaine partie du canton est devenu complètement disproportionné. S'il n'est pas dans la fourchette de 15 à 20% du plan financier, la création d'appartements « bon marché » ne sera que très difficile et ce, quel que soit le maître d'ouvrage. Dans le cadre de son contre-projet, le Conseil d'Etat pense que l'introduction de quotas va faire revenir le prix du terrain dans la fourchette désirée du plan financier. » (Entretien 2).

L'introduction de ces quotas devrait donc permettre de juguler ou du moins réguler la valeur des terrains.

« Pour y arriver, il est nécessaire de ne pas spolier les propriétaires, il faut donc agir au moment où le terrain a une valeur limitée, par exemple environ 3.- le m² (valeur agricole) qui, grâce à un changement d'affectation, bénéficie d'une brutale augmentation de valeur, par exemple CHF 500.- le m². En limitant la valeur du terrain (par exemple à CHF 200.- le m²) afin qu'il revienne à une valeur raisonnable, il y a certes un manque à gagner potentiel pour le propriétaire, mais cela permettra à des futurs locataires de se loger sans subventionnement communal et cantonal. La proposition est de limiter l'excès de plus-value sur le terrain, pour avoir au final un loyer abordable et assurant un rendement limité mais acceptable aux porteurs de projet. Un plan financier doit être équilibré, sinon, aucun porteur de projet ne se lancera, qu'il soit d'utilité publique ou non. » (Entretien 2).

A l'instar de ce qui a déjà été évoqué précédemment, la détermination de quotas trop restrictifs pourraient rebuter certains investisseurs. Aussi, l'introduction de bonus d'utilisation permet de rendre la production plus attractive. En outre, pour le canton de Vaud, ce modèle doit garantir une certaine

liberté aux communes qui sont considérés comme étant les acteurs les plus à même de gérer leur développement urbanistique et d'assurer les meilleures conditions pour le développement de LUP.

4.4.5 Les mesures envisagées sur le plan fédéral

En mai 2013, le Conseil fédéral étudie sa politique du logement et décide de maintenir les orientations actuelles. Pour les autorités fédérales, le libre marché a fait ces preuves et ne nécessite aucune intervention au niveau national. C'est pourquoi, elles affirment vouloir optimiser la politique du logement tout en refusant d'intervenir directement sur le marché, notamment en renforçant la position des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ainsi qu'en apportant des modifications au droit du bail (Hauri, 2013a ; Sfar, 2013a). En vue de favoriser l'accès aux terrains à bâtir pour la construction de LUP, le Conseil fédéral a modifié l'OLOG permettant désormais aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de demander des prêts à taux préférentiels, à partir du fonds de roulement (Conseil fédéral, 2013). Pourtant, les versements versés au fonds de roulement seront réduits dès décembre 2014. A contrario, le budget de la CCL est maintenu (Coopératives d'habitation Suisse, 2014 ; 2015a).

Outre ces mesures d'aide à la pierre, le Conseil fédéral charge le DEFR⁴⁴ en mai 2013 de créer une commission et d'entamer un dialogue en matière de politique du logement avec les cantons et villes qui font face à un marché du logement tendu. Pour ce faire, les autorités fédérales sondent les membres de l'*Union des villes suisses* (UVS) dans le but de connaître les principales politiques communales et ainsi d'identifier les mesures qui devraient être prises au niveau fédéral. Le sondage fait alors ressortir que les villes menant une politique du logement active s'appuient principalement sur des instruments issus des politiques foncières ainsi que sur des mesures relevant de l'aménagement du territoire, notamment l'octroi de bonus d'utilisation ainsi que l'attribution d'un pourcentage minimal de construction de LUP dans certaines zones constructibles (DEFR et OFL, 2013a : 3).

Parmi les mesures étudiées par la Commission tripartite, il semble intéressant de souligner : la mise en place d'un droit de préemption visant à renforcer l'accessibilité des terrains aux communes ; une meilleure accessibilité aux terrains de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches (notamment les CFF) ; un encouragement à la construction de LUP par le biais de la LAT ; la mise en place de nouvelles exigences relatives au marché du logement et à l'approvisionnement en logements pour la planification directrice des cantons (DEFR et OFL, 2013b). Toutefois, ces réflexions n'ont pas abouti puisque le Conseil fédéral se refuse à accorder un droit de préemption aux communes en faveur de la construction de logements à prix avantageux (Conseil fédéral, 2014).

Pour des associations comme l'ASLOCA ou Coopératives d'habitation Suisse, la Confédération rejette la responsabilité sur les cantons. D'autant plus que la Confédération n'a pris aucune mesure engageant les CFF à produire des LUP. Quant à l'introduction de mesures en faveur du logement dans la LAT, comme la planification d'espaces d'habitations suffisants en faveur de ménages à faibles revenus ou la possibilité de les encourager grâce au prélèvement de la plus-value, celles-ci sont reportées (ASLOCA, 2015 ; Coopératives d'habitation Suisse, 2015b). Aussi, il est possible de soutenir que la politique fédérale du logement ne devrait, pour l'heure, apporter aucun changement majeur. Néanmoins, il convient de souligner une certaine évolution de paradigme puisque « [le groupe de travail] préconise que tous les niveaux étatiques étudient dans quelle mesure des investisseurs à but lucratif pourraient eux aussi contribuer à améliorer l'offre de logements pour les demandeurs en

⁴⁴ Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

situation économique difficile dans le cadre de l'aide à la pierre. » (Conseil fédéral, 2014). Finalement, il convient de souligner que l'ASLOCA avec d'autres associations partenaires a décidé en juin 2015 de lancer une initiative appelée « Davantage de logements abordables » exigeant que 10% des nouveaux logements construits soient réalisés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique⁴⁵.

⁴⁵ <http://www.smv-asloca-asi.ch/fr/pour-des-logements-abordables-initiative-populaire-adoptee/> , consulté pour la dernière fois le 13.07.2015.

4.5 Synthèse de la politique actuelle du logement

La politique du logement ne devient une tâche permanente de la Confédération qu'en 1972, suite à l'adoption de dispositions constitutionnelles, conférant à l'Etat la mission d'encourager la construction de logements, l'accession à la propriété et la protection des locataires. Bien que la politique du logement constitue l'un des piliers de la politique sociale, celle-ci fait l'objet de vives contestations au début des années 2000. En effet, suite à une certaine détente du marché, les détracteurs de la politique du logement considèrent l'intervention fédérale comme peu légitime. Dans cette perspective, il convient de rappeler que l'intervention publique en matière de logements est traditionnellement considérée comme étant du ressort des cantons, d'une part et que le logement est principalement envisagé au travers de l'économie de marché, d'autre part.

Ainsi, la loi fédérale sur le logement (LOG) s'inscrit dans la continuité des mesures prises suite à la crise des années 1990. En effet, la LOG témoigne d'un retrait progressif de l'Etat fédéral aussi bien en termes d'objectifs que dans les crédits accordés. Cet argument se voit renforcé par le fait que les restrictions budgétaires privent la loi de son instrument principal, les prêts sans intérêts ou à taux préférentiels (Hauri, 2009 ; OFL, 2013a). Dès lors, les cantons sont contraints de renforcer ou maintenir leur propre politique du logement. Aussi, bien que la politique du logement se réalise aux trois niveaux étatiques. En termes de compétence, un principe prévaut : « les cantons et les communes sont plus proches des problèmes et savent mieux que la Confédération comment les résoudre. » (DEFR et OFL, 2014a : 16).

La LOG se traduit par un soutien exclusif aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En ce sens, il convient de souligner qu'historiquement les MOP jouent un rôle considérable dans la production de logements sociaux. De plus, étant donné ils renoncent aux bénéfices et par conséquent à obtenir un rendement maximal, l'activation de ce type d'acteur permet à l'Etat fédéral de contribuer à l'augmentation de l'offre d'habitats à prix modérés. Ce soutien exclusif aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique se retranscrit dans la définition fédérale du logement d'utilité publique, puisque celle-ci établit un lien direct entre la qualité de l'acteur et le logement.

Consécutivement à la restriction des objectifs de la LOG, les autorités cantonales vaudoises ont maintenu voire renforcé leur politique du logement. Toutefois, suite à la pénurie croissante, l'ASLOCA-Vaud lance une initiative en 2011 qui pousse le Conseil d'Etat à développer un contre-projet direct. Ce dernier entraîne une révision globale de la politique cantonale du logement. Cette révision se traduit aussi bien par le développement de nouvelles mesures que dans la définition même du logement d'utilité publique. En effet, le LUP tend à être défini en fonction du prix de l'offre. Le concept de LUP est en ce sens indépendant de la qualité de l'acteur. Cette conception permet alors aux collectivités publiques d'activer des propriétaires privés pour répondre à leurs besoins de LUP.

Dans le cadre de la production de LUP, les collectivités publiques disposent de deux registres de mesures. Un premier groupe englobe les mesures d'ordre financier alors que le second groupe comprend des mesures d'ordre réglementaire (Ernst Basler & Partner, 2012 : 6). Les mesures d'ordre financier recouvrent l'ensemble des mesures qui engagent financièrement les collectivités publiques de façon directe ou indirecte. Les mesures d'ordre réglementaire, quant à elles, se concrétisent principalement par des mesures issues de l'aménagement du territoire.

Dans le cadre des mesures d'ordre financier, outre les aides au financement, les collectivités publiques peuvent intervenir directement sur le marché soit en construisant par elles-mêmes soit en menant une politique foncière active. Cette dernière permet alors à la collectivité publique de mettre à disposition

des terrains en droit de superficie. La maîtrise foncière permet donc à une collectivité publique d'orienter la destination et surtout de déterminer le coût du terrain pour assurer la faisabilité financière du projet. En ce sens, il convient de rappeler que l'un des obstacles majeurs à la production de LUP réside dans le coût du terrain. Aussi, l'ensemble des leviers d'actions proposés visent à faciliter les conditions d'accès au foncier et surtout à réduire le coût du terrain.

Quant aux mesures réglementaires, celles-ci interviennent en complément de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne. Les mesures issues de l'aménagement du territoire doivent permettre d'activer des propriétaires privés pour produire du LUP. Elles peuvent être contraignantes ou incitatives. En outre, elles peuvent être appliquées de manières indépendantes ou combinées. Leur application va largement dépendre du contexte politique, économique et légal dans lequel se trouvent les collectivités publiques. Toutefois, il convient de souligner que leur efficacité sera dans une large mesure dépendante de la révision de la LAT. En effet, il apparaît que les objectifs de densification poursuivis par la LAT au nom de l'utilisation mesurée du sol pourraient limiter les leviers d'actions dont disposent les collectivités publiques pour produire du LUP. Notamment dans le cadre de bonus d'utilisation à titre incitatif, où la densification pourrait ne plus être conditionnelle mais pourrait directement être mobilisée par le propriétaire, au nom de la densification exigée par la LAT.

Dans le cadre du contre-projet direct à l'initiative de l'ASLOCA-Vaud, le Conseil d'Etat propose un projet devant permettre d'augmenter le taux de vacance et de réduire le taux d'effort des ménages en développant des logements à loyers abordables. Pour ce faire, les autorités cantonales proposent de renforcer les instruments de politique foncière des communes dans le but de lutter contre la thésaurisation et de développer de nouveaux instruments pour augmenter l'offre de LUP. Dans le cadre de la lutte contre la thésaurisation, le Conseil d'Etat développe un droit d'emption conventionnel et un droit de préemption dans le but de renforcer la politique foncière des communes. Toutefois, il convient de préciser que le droit d'emption conventionnel ne constitue pas un instrument nouveau et qu'il est conditionné au fait que la commune ait les moyens financiers pour acheter le terrain. Dans le même sens, le droit de préemption devrait principalement permettre à la commune de disposer d'un niveau d'information supplémentaire dans le cadre de sa politique foncière active.

Quant à la production effective de LUP, le contre-projet du Conseil d'Etat introduit, pour les parcelles déjà construites, des bonus d'utilisation en échange de la production de LUP. En outre, lors de l'élaboration de nouveaux plans, les communes peuvent déterminer des quotas de LUP également récompensés par des bonus d'utilisation. Aussi, il convient de souligner que l'incitation à produire du LUP auprès des propriétaires privés se concrétise principalement par la densification. Quant à la détermination des quotas, ce sont les communes qui doivent fixer des règles réalistes pour assurer la faisabilité des plans.

A l'aune de ce qui vient d'être exposé, il convient maintenant de se pencher plus expressément sur le cas de la ville de Nyon. A l'instar de l'orientation prise par les autorités cantonales, la Commune mobilise aussi bien des maîtres d'ouvrage d'utilité publique que des privés pour réaliser ses objectifs de LUP. Pour réaliser ses logements d'utilité publique, la Ville s'appuie d'une part, sur une politique foncière active lui permettant de céder des terrains en droit de superficie et d'autre part, sur la négociation des droits à bâtir avec des propriétaires privés en échange d'une part de LUP. Dans cette perspective, la ville de Nyon tend à se distinguer dans une certaine mesure du contre-projet du Conseil d'Etat.

5 La production de LUP à Nyon

5.1 La situation de la ville de Nyon

5.1.1 Un marché du logement tendu

Le marché du logement en Suisse est en grande partie orienté vers la location puisque 65% des logements y sont destinés. Ce phénomène s'explique en partie par l'introduction tardive de la propriété par étage ou encore par la difficulté que possède une part significative de la population à accéder à la propriété. En outre, étant donné que le droit du bail est plutôt libéral, le marché locatif constitue pour un investisseur un marché attractif avec des rendements prévisibles satisfaisants (Hauri *et al*, 2006 : 38). Bien que le marché locatif puisse être attractif, il convient de souligner que le marché du logement tend aussi bien dans la construction que dans la rénovation de logements à s'orienter principalement vers la propriété. Dans le canton de Vaud, plus de 40% des logements vacants sont destinés exclusivement à la vente (SCRIS, 2015). En effet, cette offre a l'avantage de garantir au promoteur ou à l'investisseur des rendements plus élevés. Par conséquent, l'offre locative tend à se raréfier dans les centres. Aussi, le marché locatif se retrouve déséquilibré car marqué par une demande soutenue mais par une offre limitée (Fahrländer *et al*, 2012).

Cette tendance est renforcée par la pénurie de terrains qui restreint la production de logements. En effet, malgré le nombre théoriquement suffisant de terrains constructibles, des processus de thésaurisation limitent grandement leur valorisation et par conséquent la production de logements. Alors que le marché du logement vaudois a longtemps dû travailler avec une ressource insuffisante, ce dernier devrait progressivement observer une baisse des tensions. En effet, selon une étude d'I-Consulting intitulée « Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ? » l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal (PDCn) en 2007 et l'aboutissement des grandes planifications supra-communales devraient prochainement déployer leurs effets. Aussi, il convient de préciser que le PDCn garantit le développement de projet devant permettre à terme de fournir une offre de terrain suffisante pour la production de logements. Quant au phénomène de thésaurisation, celui-ci devrait être limité puisque les propriétaires fonciers, bénéficiant de l'évolution de la constructibilité de leurs terrains, sont contraints de participer au financement des frais d'études et sont donc par ce biais incités à valoriser leurs investissements (I-Consulting, 2014a : 7-8).

Il est néanmoins possible de se demander si cette incitation directe à exploiter le potentiel constructible va véritablement permettre de lutter efficacement contre la thésaurisation. En outre, la LAT ainsi que le contre-projet du Conseil d'Etat devraient impliquer le développement de mesures visant à lutter contre la thésaurisation voire le développement de logements abordables. Même si, comme exposé précédemment, ces instruments (droit d'emption conventionnel et droit de préemption) ne vont pas révolutionner la lutte contre la thésaurisation, ils devraient néanmoins permettre d'augmenter l'offre (I-Consulting, 2014a : 26-28).

La pénurie de logements a conduit un nombre important de ménages à s'implanter dans des régions périphériques. Aussi, dans le cas où la pénurie se résorberait dans les centres, certaines localisations pourraient se voir touchées par des taux de vacances élevés rappelant la dynamique des années 1990 où le taux de logements vacants avait culminé en moyenne cantonale à 2,7% mais avait atteint pour certaines localisations jusqu'à 4%. Toutefois, pour arriver à une telle situation de nombreux paramètres devraient être réunis, dont une capacité de production suffisante. A cela s'ajoute, les effets encore méconnus de la révision de la LAT (I-Consulting, 2014a : 10).

En outre, il convient de rappeler qu' « en raison de l'immobilité de leurs biens, les marchés du logement et des biens immobiliers se subdivisent en de nombreux marchés régionaux. » (Fahrländer *et al*, 2012 : 8). Par conséquent, bon nombre de régions devraient connaître des marchés déséquilibrés, notamment la ville de Nyon. En 2010, la ville atteignait un taux de logements vacants de 0,2% avant de marquer une légère progression en 2013 avec 0,6% et 0,9% en 2014 (SCRIS, 2014b). Il est nécessaire de préciser que le marché est considéré comme équilibré lorsque le taux de vacance atteint les 1,5% et de tendu en dessous. Quant au terme de « pénurie » à proprement parler, celui-ci intervient pour des taux de vacances inférieurs à 0,5% (Ville de Nyon, 2009 : 3). De plus, la problématique du logement ne se résume pas uniquement à une dimension quantitative, mais implique également une dimension qualitative, puisqu'une part importante des ménages nyonnais peine à se loger.

5.1.2 Les enjeux du marché du logement

La ville de Nyon s'inscrit dans le phénomène de métropolisation que connaît l'Arc lémanique impliquant une spécialisation fonctionnelle du sol ainsi que des effets de ségrégation socio-spatiale (Ruzicka-Rossier *et al*, 2008 : 13). Le district de Nyon a connu la plus forte croissance démographique de Suisse lors de ces 40 dernières années. En effet, ce dernier est soumis à la forte pression qu'exerce le développement de Genève. Cette dernière, possédant une législation restrictive en matière de développement urbain, tend à déplacer la pression urbanistique et démographique chez ses voisins (Emmenegger, 2010 : 4). Aussi, la ville de Nyon a connu une forte croissance due à son accessibilité (première grande gare entre Genève et Lausanne) et à ses réserves de terrains importantes permettant de soutenir ce développement. La population de la Ville est passée de 16'000 habitants en 2000 à près de 20'000 en 2014 (Ville de Nyon, 2015).

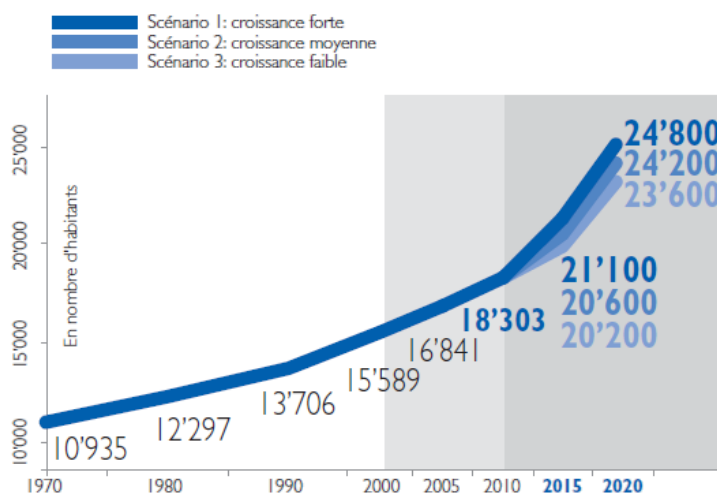


Figure 8 Scénarios d'évolution de la population (Ville de Nyon, 2011 : 6).

Le district de Nyon tend à devenir une zone périurbaine de l'agglomération genevoise et se retrouve par conséquent confronté à un processus de spécialisation résidentielle. La ville de Nyon, quant à elle, se situe dans une perspective différente puisqu'elle a su maintenir une certaine mixité fonctionnelle lui permettant d'échapper à la configuration de cité-dortoir. En effet, la ville a environ autant d'entrée que de sortie en termes d'emplois. Sur une population de 20'000 habitants, Nyon a entre 11 et 12'000 emplois, soit une relativement bonne mixité (Entretien 1). Toutefois, en 2010, il apparaît que sur les 10'000 places de travail, seuls 3'000 habitants actifs y travaillent alors que 7'000 autres citoyens vont

travailler à Lausanne et surtout à Genève. Pour corriger ce déséquilibre, les autorités communales ont exprimé la volonté de renforcer l'accès à des logements bons marchés. En effet, selon Daniel Rosselat, syndic de la commune de Nyon, la question du logement passe également par une revalorisation des places de travail dans la commune (Emmenegger, 2010 : 5).

Ainsi, intervient également une dimension sociale. La pénurie de logements que connaît la ville affecte non seulement les ménages à ressources limitées, les personnes âgées mais également les jeunes ménages. Dans le district de Nyon, seuls 26,1% de la population a entre 20 et 39 ans alors que ce chiffre est proche des 30% à Genève (Ville de Nyon, 2010 : 5). De plus, statistiquement il apparaît que la ville de Nyon connaît une répartition des revenus hétérogène puisque ces derniers sont marqués par un écart important entre les revenus les plus hauts de certaines catégories de ménages et le revenu médian (I-Consulting, 2014b : 21-22).

« Ce qu'on constate [...] c'est qu'il y a beaucoup de Nyonnais qui n'arrivent plus à se loger à Nyon et qui partent. Et ce n'est pas forcément des gens issus des classes les plus défavorisées, c'est aussi une bonne partie de la classe moyenne, les personnes âgées, les jeunes qui aimeraient prendre un logement. On a eu tendance à créer beaucoup de PPE jusqu'à maintenant, en tout cas depuis ces 15 dernières années. On a donc favorisé un niveau de standing plutôt élevé. Il faut aujourd'hui se poser la question des rentrées fiscales et de l'éventuel déséquilibre social qui pourrait se mettre en place. » (Entretien 3).

En effet, il apparaît qu'une majorité de familles de la classe moyenne ne peut pas avoir accès aux logements neufs à Nyon, à moins que ces dernières s'installent dans des logements avec des surfaces très inférieures à la taille théoriquement requise par ménages (I-Consulting, 2014b : 32). Aussi il convient de préciser qu'il semble exister un certain consensus politique visant à éviter que Nyon ne devienne une ville destinée uniquement aux populations aisées (Ville de Nyon, 2015 : 3).

« Pour le moment le Conseil communal, qui est à majorité de droite, suit la Municipalité (à gauche) dans sa volonté de développer sur ses propres terrains des logements d'utilité publique voire de « forcer » les promoteurs à réaliser une part de logements d'utilité publique dans leur projet. » (Entretien 4).

En plus des questions d'accessibilité au logement se pose également la question du développement de la ville en termes de mixité sociale, de fonctionnement et de qualité de vie.

« On a une population d'expatriés ou des populations avec des revenus élevés, qui vivent peu à Nyon. Ce n'est pas une cité-dortoir, parce qu'il y a énormément d'emplois par rapport au nombre d'habitants, mais il faut aussi que les gens vivent ici et restent là. Mais ces populations veulent une « vraie ville » donc le week-end, ils partent à Paris, Berlin, Barcelone et leurs enfants vont dans des écoles privées à Genève, Rolle ou Gland. Il n'y a pas véritablement d'ancrage local. [...] La ville est là, elle fonctionne, maintenant la question c'est comment on vit en communauté, comment les gens vivent avec des enfants, comment ces quartiers se mettent en place et donnent vie au tout. » (Entretien 3).

Aussi, les autorités communales insistent sur la nécessité d'intégrer les différentes catégories de populations, notamment en garantissant des logements pour les Nyonnais. C'est pourquoi, la ville cherche également à mener des politiques intégrant aussi bien les questions d'emploi que d'accueil des nouveaux habitants (Ville de Nyon, 2015).

5.2 La politique communale du logement

5.2.1 L'Objectif logement

Face à la pénurie généralisée qui s'exerce dans le canton, les autorités vaudoises ont exprimé la volonté de renforcer les politiques communales. Pour y parvenir, le Canton valorise l'élaboration d'un instrument appelé *Objectif logement*. Ce dernier a pour but de formaliser les politiques volontaristes des communes en fixant des objectifs clairs pour produire des logements dans un délai fixé. Ce document comprend un diagnostic, un objectif cible et des mesures de mise en œuvre (SELT, 2010). Quant au soutien du Canton, celui-ci se traduit par un soutien financier et technique pour favoriser l'élaboration d'un tel instrument. Auquel s'ajoute un soutien financier destiné aux acquisitions foncières communales, la mise à disposition de la Société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés (SVLM) ainsi que l'actualisation de données statistiques (Ville de Nyon, 2010 : 9).

En 2010, la ville de Nyon, accusant un taux de vacance de 0,2%, développe son propre Objectif logement résultant d'une motion supra-partisane⁴⁶ faite à la Municipalité en 2005. La motion demandait alors la mise en place d'une politique du logement considérant différents leviers d'actions :

- « céder en droit de superficie des terrains communaux aux coopératives d'habitation ou maîtres d'œuvre d'utilité publique
- mettre en place une aide à la personne
- étudier la délégation de compétences du Canton à la Commune en matière de contrôle des situations des locataires des logements subventionnés
- réglementer le Fonds HLM de la Commune » (Ville de Nyon, 2010 : 5).

Pour répondre à ces différents enjeux, la Commune s'est fixé pour but de poursuivre sa politique foncière afin de jouer un rôle actif dans la production de logements d'utilité publique. En outre, la ville de Nyon a affirmé vouloir renforcer son partenariat avec les services du Canton afin de pouvoir bénéficier des aides proposées. Dans le même sens, la Ville a également restructuré le fonctionnement de sa politique du logement. En effet, à cet effet elle a créé un groupe de travail, regroupant les Services de l'urbanisme et des affaires sociales, chargé de proposer une politique du logement et de la mettre en œuvre en collaboration avec des partenaires extérieurs, notamment le Conseil Régional (Régionyon). Quant au contrôle de la situation des locataires de logements subventionnés, effectué tous les deux ans, la municipalité de Nyon a refusé la délégation de compétence des autorités cantonales (Ville de Nyon, 2010). Toutefois, des dispositions complémentaires ont été prises. Ces dernières se concrétisent dans un règlement communal, qui vient compléter le règlement cantonal, devant permettre de garantir l'octroi de logements aux ménages qui en ont le plus besoin (Ville de Nyon, 2013a : 6). Concernant, le fonds HLM de la commune, constitué en 2001, celui-ci n'a toujours pas été attribué (Entretien 4).

La politique du logement à Nyon comprend à la fois une aide à la pierre, une aide à la personne ainsi que des mesures issues de l'aménagement du territoire comme les bonus d'utilisation du sol. L'aide à la personne, soit l'aide individuelle au logement (AIL), est entrée en vigueur en 2010. Elle se traduit par l'octroi d'une aide financière, à certaines catégories de ménages, devant leur permettre de payer

⁴⁶ « Pour que Nyon se dote d'une véritable politique du logement », déposée en avril 2005.

leur loyer. L'aide individuelle au logement s'inscrit dans le cadre de la politique sociale et familiale développée par le canton de Vaud à partir de 2008. Elle a pour but de compenser la fin des aides de la LCAP et vise à renforcer la mixité sociale, intergénérationnelle et interculturelle dans les quartiers. (Ville de Nyon, 2009 ; Emmenegger, 2009).

La mise en place de cette aide incombe aux communes, qui sont considérées comme autorités compétentes en la matière. Aussi, ces dernières peuvent édicter des dispositions particulières concernant les bénéficiaires. L'aide a pour but d'aider les familles à faible potentiel économique. Elle vise à éviter que ces ménages recourent directement aux aides sociales ou qu'ils s'endettent de façon trop conséquente. Aussi, il convient de préciser que ce dispositif s'inscrit en complément de l'aide à la pierre et cherche à compenser l'offre insuffisante d'appartements subventionnés. Quant aux subventions, ces dernières sont versées de façon paritaire par le Canton et la commune (Ville de Nyon, 2009 : 2). Il apparaît que cette aide a connu une forte croissance puisqu'en l'espace de deux ans (2011-2013) les demandes et les dossiers acceptés ont doublé (Ville de Nyon, 2015 : 6).

L'aide à la pierre, quant à elle, est fondée sur la collaboration entre l'économie privée, les communes et l'Etat. Elle se traduit, comme on l'a vu, principalement par l'attribution d'une subvention à fonds perdus versée aux propriétaires. Il convient de rappeler que cette aide est devenue linéaire (15 ans) à partir de 2007. Elle vise à prendre en charge 20% des charges brutes et son financement est partagé par moitié entre le Canton et la commune (10% chacun) (Ville de Nyon, 2009 : 3). Néanmoins, il est nécessaire de préciser que le soutien financier direct apporté à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne constitue pas le principal levier d'action sur lequel repose la politique du logement de la ville de Nyon. En effet, la politique communale du logement s'appuie principalement sur la politique foncière active assurant la cession de terrains en droit de superficie ainsi que sur la pratique d'un urbanisme dit « négocié », impliquant la négociation des droits à bâtir et la définition de quotas de logements d'utilité publique à respecter dans des plans d'affectations spéciaux.

5.2.2 La notion de logements d'utilité publique (LUP)

Avant de s'attacher à étayer les mesures mises en place par la Ville pour produire du LUP, il est nécessaire de s'intéresser à ce que recouvre cette notion dans le contexte communal. En premier lieu, il convient de souligner que les logements d'utilité publique sont compris comme des logements pouvant être subventionnés ou non et dont l'accessibilité financière est assurée sur le long terme (Ville de Nyon, 2010 ; 2015).

Parmi les logements bénéficiant de subventions, il semble nécessaire de rappeler la différence entre les logements appelés « subventionnés » et ceux appelés « à loyers modérés ». Les *logements subventionnés* regroupent l'ensemble des logements construits ou rénovés avec l'aide à la pierre dégressive soumis au *Règlement cantonal sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics* (RCOL). Ces derniers bénéficient d'une aide du Canton et de la commune à parts égales (20% du loyer chacun) et parfois également d'un abaissement de la Confédération. Ces aides s'éteignent au bout de 15 ans à partir de la mise en location. Cette catégorie est progressivement remplacée par celle des *logements à loyers modérés* puisque les nouvelles constructions sont régies par le *Règlement sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés* (RCOLLM). Ce dernier prévoit une aide à la pierre linéaire à hauteur de 10% du Canton et de la commune (Ville de Nyon, 2013a : 2). « La notion suppose qu'un effort concerté

est organisé afin de « modérer » le loyer d'un logement, ceci étant un moyen de mettre des logements à la disposition de certaines catégories de population » (Ville de Nyon, 2010 : 4). Aussi, les loyers de ces logements peuvent être à un prix jusqu'à 40% inférieurs à ceux pratiqués sur le marché.

Outre les logements subventionnés au sens large, les autorités communales précisent, dans l'Objectif logement datant de 2010, que « s'ils ne sont pas à loyers modérés, les logements d'utilité publique se situent dans des fourchettes de prix qui restent inférieurs d'environ 20% au prix du marché, à surface égale. En effet, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique construisent sur le principe de la couverture des coûts et renoncent à réaliser des bénéfices. » (Ville de Nyon, 2010 : 4). La notion d'utilité publique s'inscrit donc ici dans le même sens que la définition fédérale, puisque le principe de l'utilité publique écarte toute spéculation et garantit un loyer fondé sur les coûts. En ce sens, les logements produits par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique rentrent dans cette catégorie puisque ces derniers construisent selon le principe de la couverture des coûts et renoncent à réaliser des bénéfices. Les logements en fin d'aide cantonale et communale deviennent de fait des logements d'utilité publique (Ville de Nyon, 2010 ; 2015).

Bien que le concept de LUP ne soit pas encore légalement défini, la ville de Nyon utilise et procède déjà dans une large mesure avec les catégories de logements d'utilité publique que le Canton voudrait formaliser (Entretien 4). En effet, la Commune a également instauré la nouvelle catégorie de LUP que sont les logements à *loyers abordables plafonnés* déterminés en fonction des coûts (Ville de Nyon, 2013a). De fait, cette catégorie ne repose encore sur aucune base légale. C'est pourquoi, la Commune a établi une directive précisant uniquement les conditions d'octroi de ce type de logements. Cette directive a pour but de permettre aux autorités communales de déterminer ce que doivent comprendre ces logements, notamment lorsque la Ville établit des conventions avec des propriétaires privés en échange de droits à bâtir supplémentaires. Ainsi, la directive garantit l'attribution de ces logements aux ménages nyonnais selon des critères liés au degré d'occupation ainsi qu'au taux d'effort considéré comme admissible (Ville de Nyon, 2013a).

Selon l'article 2 de la Directive⁴⁷. « Les logements à loyers plafonnés sont construits sans but spéculatif. Leurs loyers sont plafonnés par la Municipalité et ne peuvent en aucun cas dépasser le loyer maximum fixé pour les logements de catégorie à pénurie sur la Commune. » (Ville de Nyon, 2013a : 10). Ces logements sont construits sans aide financière et le plus souvent par des tiers. Ils sont destinés à la classe moyenne, à savoir les ménages qui ne bénéficient pas de logements subventionnés car ils possèdent des revenus trop élevés par rapport au barème cantonal mais qui peinent à accéder au marché libre. C'est pourquoi les logements à loyers abordables offrent des logements avec des loyers environ 20% moins chers que ceux du marché libre (Ville de Nyon, 2013a : 4).

5.2.3 Les enjeux de la politique du logement

Lors de la mise en place de l'aide individuelle au logement, un rapport d'analyse a été mandaté par le *Service des affaires sociales, éducation et jeunesse* (SASEJ) auprès d'un économiste. A partir de ces chiffres datant de 2005, environ 25% des ménages nyonnais devrait pouvoir se loger dans un logement d'utilité publique, soit dans des logements ayant un loyer d'au moins 20% moins chers que ceux du marché libre. Pourtant, en 2010, le parc locatif de logements d'utilité publique ne représente que 7,4%. Ainsi, dans le but de promouvoir la mixité sociale, générationnelle et culturelle, l'Objectif logement a

⁴⁷ Directive municipale sur les conditions d'attribution et d'occupation des logements à loyers abordables plafonnés (Ville de Nyon, 2013a : 10-11).

déterminé l'introduction d'un taux moyen de 25% de logements d'utilité publique sur l'ensemble des plans de quartiers à légaliser (Ville de Nyon, 2010 : 8). Parmi ces logements d'utilité publique, 10% au moins des logements construits devaient être réalisés avec l'appui des pouvoirs publics (RCOL et RCOLLM). Quant aux 15% restant de logements non subventionnés, ceux-ci peuvent être considérés comme étant destinés aux loyers abordables (Ville de Nyon, 2013a : 4). Ce taux de 25% est sensé s'appliquer principalement aux terrains privés alors que pour les terrains en main publique, le taux moyen envisagé est de 40% (Entretien 1).

En 2015, la Municipalité élabore un « Objectif logement – 2^e étape. » Le but de cette seconde mouture consiste à affiner la politique du logement menée par la Ville. En ce sens, il s'agit « [...] d'un outil de planification qui soit une véritable aide à la décision pour piloter la politique du logement de manière prospective, afin de favoriser une évolution sociale, économique et démographique équilibrée. » (Ville de Nyon, 2015 : 2). Nyon abrite actuellement environ 20'000 habitants et devrait potentiellement en accueillir 25'000 en 2020, voire 30'000 en 2030 si toutes les planifications légalisées et à l'étude sont réalisées. Ainsi, la ville devrait encore être soumise à un fort développement, notamment à cause du fait qu'elle possède le plus grand potentiel de croissance de toute la Côte. En effet, Nyon se trouve dans une situation favorable puisqu'elle possède une part importante de terrain lui permettant de mener une politique foncière et du logement active (Ville de Nyon, 2015 : 3).

Comme énoncé précédemment, une telle croissance pose d'importantes questions en termes de développement de la ville, notamment au sujet du fonctionnement, de la mixité fonctionnelle et sociale de la ville. C'est pourquoi, ce deuxième volet de l'Objectif logement propose de mener une étude prospective visant à déterminer les besoins futurs de la ville et ainsi de favoriser une évolution sociale et démographique équilibrée. Cette étude a pour ambition de mesurer les conséquences prévisibles en matière d'investissements et de rentrées fiscales. L'objectif étant de pouvoir orienter le développement pour améliorer l'offre en termes d'aménités, de services et ainsi de renforcer la qualité de vie.

« Parce qu'on entend beaucoup de choses, les jeunes aussi disent qu'ils se sentent exclus de la ville, il n'y a plus de cafés, de coins sympas, ils ne savent pas où manger à midi. Des femmes qui travaillent moins et qui ont par exemple des enfants en bas âge disent qu'elles ne savent plus trop où aller. » (Entretien 3).

En ce sens, il s'agit non seulement d'identifier les besoins en infrastructures et en services de proximité mais également de réfléchir aux besoins des populations en matière d'habitat. En effet, le développement de nouveaux secteurs et de nouvelles habitations devra répondre aux besoins de différents profils de ménages. Dès lors, une réflexion devra être menée sur la typologie de ces logements notamment en termes de nombre de pièces, de surfaces habitables ou encore des surfaces communes (Ville de Nyon, 2015 : 7).

En ce sens, l'un des enjeux majeurs de la politique du logement réside dans une production capable de répondre aux besoins et attentes spécifiques de la population. Le tableau ci-dessous représente les différents projets menés actuellement par la Ville. Entre 2010 et 2020, 3'200 logements destinés à environ 6'700 habitants devraient être construits. La ville de Nyon s'est fixé pour objectif de produire environ 25% de LUP sur l'ensemble des plans de quartiers à réaliser. Sur les 3'200 logements prévus, 700 d'entre eux devraient être des LUP. Ainsi, cumulés aux logements existants, les logements d'utilité

publique devraient atteindre le nombre de 1'200 soit 9% de l'ensemble du parc de logements (Ville de Nyon, 2015 : 6).

Projets	Statut	Propriétaire	Surface brute de plancher	dont logement	nombre de logements	potentiel habitants	LUP et/ou logements à loyers modérés	En %
Immeuble Tattes-d'Oie	En construction	Commune	5'153	4'141	45	83	45	100
Immeubles de la Paix	En construction	Privé	3'250	3'204	32	64	32	100
Petite Prairie étape 1	En construction	Privé	44'800	33'900	350	670	0	0
Petite Prairie étapes 2 et 3	PQ légalisé	Privé	54'200	43'600	430	870	0	0
Marens-Couchant	PQ légalisé	Privé	50'000	45'600	450	910	150	32
Mangette	A l'étude	Commune	72'300	61'700	620	1'230	248	40
Le Stand	A l'étude	Commune	17'264	16'554	170	330	119	70
Martinet	A l'étude	Commune	54'400	32'100	320	640	80	25
Cortot Cossy	A l'étude	Privé	8'380	6'070	60	120	0	0
Clémenty	PPA en cours	Privé	17'460	15'700	160	310	32	20
En Gravette II	Pas démarré	Privé	64'900	25'400	250	500	A préciser	-
Perdtemps Usteri	Pas démarré	Commune	34'900	11'300	110	220	A préciser	-
Petite Prairie III	Pas démarré	Privé	37'000	29'500	300	590	A préciser	-
TOTAL			465'007	328'769	3'297	6'544	708	

Figure 9 Projets en cours ou en étude à Nyon (Ville de Nyon, 2015 : 5)⁴⁸.

Le potentiel habitant a été calculé sur la base des surfaces brutes de plancher dévolues au logement des permis de construire et d'une référence de 50 m² par habitant (Ville de Nyon, 2015 : 5). Toutefois, il convient de souligner que ces potentiels sont plutôt élevés.

« Au niveau du canton on est à 45, à Nyon on est à 42 sur l'ensemble du parc. On a fait l'exercice pour les constructions entre 2010 et 2014, on est dans de la PPE et c'est pratiquement à 60 m². » (Entretien 3).

Par ailleurs en 2010, le syndic de Nyon, Daniel Rosselat, avait déclaré : « Il suffirait de construire des surfaces de logements plus petites et selon des normes de confort plus modestes. Car les jeunes salariés, les jeunes couples, les personnes seules, les étudiants, les familles monoparentales et toutes les personnes dans une phase transitoire de leur vie ne cherchent pas forcément le luxe et d'immenses surfaces. » (Emmeneger, 2010 : 4). Bien que la question de la taille des logements ne soit pas expressément traitée dans le cadre de ce travail, il est nécessaire de souligner que la réflexion sur la production de logements d'utilité publique devrait également inclure cette dimension.

⁴⁸ Les projets de Marens-Couchant et du Stand, marqués en jaune, sont les deux projets étudiés dans le cadre de ce travail. En outre, il convient de souligner que pour les projets de Mangette et Martinet, le taux de LUP est pour l'heure qu'une hypothèse de travail.

5.3 La production de LUP à Nyon

La production de logements d'utilité publique à Nyon doit répondre à une pénurie tant quantitative que qualitative. En ce sens, la politique du logement se trouve imbriquée à différentes politiques publiques. Elle doit non seulement permettre d'accueillir la croissance démographique mais doit également garantir le respect d'une certaine mixité fonctionnelle et sociale. Pour y répondre, la commune s'appuie principalement sur une politique foncière active et sur un urbanisme qui peut être qualifié de « négocié » ou « contractuel » impliquant la négociation des droits à bâtir (Entretien 1).

En ce sens, la question de l'acteur-promoteur est reléguée au second plan puisque le logement d'utilité publique ne se qualifie pas en fonction de l'investisseur mais selon le prix de l'offre. Dès lors, la production de logements d'utilité publique peut aussi bien être réalisée par un maître d'ouvrage d'utilité publique que par un promoteur privé. Pour la Commune, l'enjeu majeur consiste à déterminer un programme intéressant en matière de LUP mais qui parvient également à satisfaire le promoteur, que ce soit par le biais de la densification ou par l'application d'un tarif foncier plus acceptable que les prix du marché.

5.3.1 La maîtrise foncière

La maîtrise foncière de la Ville lui permet dans une large mesure d'orienter et de gérer son développement. D'autant plus que les terrains en main communale sont bien situés du point de vue du développement urbain et ne sont pas affectés par la révision de la LAT.

« On a les secteurs les plus stratégiques de la ville. C'est-à-dire au cœur de la ville, aux abords de la ville, des voies ferroviaires et des interfaces de transport. [...] les secteurs clés, en taille et en proportion, seront ou sont déjà en main communale et destinés à la construction ou la production d'activités et de logements. » (Entretien 1).

Nyon possède un historique en matière de politique foncière qui lui permet d'avoir déjà certaines réserves. Dans son Objectif logement de 2010, la ville de Nyon a clairement affirmé sa volonté de renforcer sa politique foncière. Par ailleurs, l'étude envisagée dans la 2^{ème} mouture de l'objectif logement devrait permettre d'affiner cette dernière puisqu'elle sera déterminée en fonction des besoins de la ville et de la population tant en matière de logements que d'infrastructures ou services de proximité.

La ville de Nyon favorise la mise à disposition de terrains plutôt qu'un système de subventionnement. En ce sens, la politique foncière menée par la Ville lui confère la possibilité d'agir comme un acteur du marché. La ville de Nyon peut aussi bien acheter qu'échanger des terrains avec d'autres propriétaires fonciers afin d'accroître son influence sur l'ensemble du marché. En outre, la maîtrise foncière offre à la Commune la possibilité d'améliorer les conditions-cadres en vue de renforcer la production de logements d'utilité publique (OFL, 2014b).

« Ce qui est intéressant pour une commune quelle qu'elle soit, c'est d'avoir la maîtrise de ses terrains : en lien avec la maîtrise des terrains, elle peut en diriger l'affectation. C'est plus facile de décider « 40% de logements d'utilité publique, une école, une STEP etc. » quand il s'agit de ses propres terrains que quand il faut acheter, d'une part à un prix élevé, et « rezoner » ou bien convenir quelque chose avec un promoteur et lui donner des droits à bâtir supplémentaires. On est plus contraint dans ce cas. » (Entretien 4).

Nyon acquière du terrain mais ne le vend plus, certains échanges fonciers sont possibles, mais le principe de base réside dans une acquisition de bien-fonds qui sont le plus souvent mis à disposition sous forme de droits de superficie. En termes d'acquisition foncière, la démarche apparaît comme classique puisqu'elle se fait par le biais d'un préavis avec une demande de crédits pour acquisition foncière. Cette procédure pose certains problèmes en termes de publicité des transactions et s'avère relativement lente. En effet, elle prend pratiquement une demi-année avec la réalisation d'un préavis, la préparation des actes, l'accord du Conseil communal, l'attente des délais référendaires. Ainsi, la longueur des procédures tend à limiter l'action de la Commune (Entretien 1). Aussi, la ville de Nyon réfléchit à développer une Société immobilière qui devrait s'occuper de la gestion foncière. Toutefois, une telle solution pourrait poser des questions en matière de droits démocratiques. Il est vraisemblable que dans un tel système, le Conseil communal désirera, d'une manière ou d'une autre, être dans cette SA ou dans cette fondation. (Entretien 4).

En termes de stratégie foncière, il apparaît que Nyon fonctionne au gré des opportunités et de projets ou terrains considérés comme stratégiques.

« On est à l'affut, on a mis en place quelques principes de base. On ne peut pas se permettre de tout acheter ce qui se vend, on vise des endroits stratégiques [...] On regarde ce qu'il se passe et on évalue à chaque fois que l'on est au courant d'une vente. Ceci dit, on n'est pas forcément au courant de tout. » (Entretien 4).

En ce sens, l'introduction du droit de préemption légal, proposé dans le projet du Conseil d'Etat, pourrait dans une certaine mesure renforcer le niveau d'information de la Ville. Toutefois, il convient de rappeler que même avec cet outil, la Commune est contrainte d'acheter aux prix du marché. En effet, la commune devient un acteur parmi les autres.

« Alors évidemment, on ne peut pas viser un maximum de bénéfice, comme un promoteur le ferait, mais on doit quand même démontrer qu'il y a un minimum de marges pour la Commune. [...] On n'a pas le choix ; heureusement d'ailleurs qu'on a des terrains achetés à une époque de prix immobiliers bas, cela donne de l'oxygène. Pour ceux qui démarrent maintenant en achetant des terrains, les communes qui n'avaient pas cette tradition d'achats fonciers, pour elles c'est rude. Notre politique foncière active est rentable. Cependant, d'ici que tout se fasse, faire le dézonage, construire, octroyer un droit de superficie, le rapport va se faire sur le long terme. Donc, il faut avoir les moyens pour une telle politique. » (Entretien 4).

Concernant les besoins financiers de la Ville, ces derniers peuvent être complétés par des emprunts permettant d'alimenter la stratégie foncière. A l'instar de la majorité des communes en Suisse, Nyon ne possède que très peu de logements en mains communales et n'a pas pour vocation d'en construire. Aussi, les terrains constructibles sont cédés en droit de superficie, onéreux ou pas, à des coopératives ou autres constructeurs de logements d'utilité publique (Ville de Nyon, 2010 : 10).

5.3.2 L'urbanisme négocié

La ville de Nyon a pour objectif d'assurer un certain équilibre social dans une ville où les prix ont déséquilibré les conditions d'accès au marché. Au regard de la politique cantonale du logement développée par le Conseil d'Etat dans son contre-projet, les actions menées par la ville de Nyon peuvent faire figure d'exemple puisque la production de logements d'utilité publique n'est pas le fait d'une typologie d'acteur mais résulte davantage du prix de l'offre de logements. Outre la politique foncière, la politique communale du logement se traduit principalement par la négociation des droits

à bâtir. Aussi, il convient de souligner que ce levier d'action est en partie lié à la capacité d'investissement de la Commune.

« La Ville a décidé de ne pas engager une politique de soutien financier à des coopératives ou à des promoteurs privés. Donc elle réalise sa politique du logement par le biais de la négociation. Elle ne le fait pas en injectant des fonds ou en cautionnant, comme cela peut se faire dans d'autres communes. » (Entretien 3).

5.3.2.1 La négociation, une longue tradition

La pratique de la négociation en matière d'aménagement du territoire est exercée depuis plusieurs décennies à Nyon. Aussi, avant de se pencher plus précisément sur l'utilisation actuelle de la négociation dans le cadre de la production de logements d'utilité publique, il paraît pertinent de revenir sur la mise en place progressive de cet urbanisme négocié.

En premier lieu, il convient de préciser que l'assiette d'urbanisation de la ville n'a pratiquement pas changé depuis 1949, alors que la zone à bâtir actuelle devrait permettre d'accueillir jusqu'à 30'000 habitants (Entretien 1). En 1949, la ville de Nyon comptait environ 6'000 habitants. Aussi, consécutivement au développement de Genève et les possibilités offertes par le plan de zone, Nyon a connu une croissance très importante. Toutefois, la ville tendait à évoluer dans une configuration de ville-dortoir car marquée par une forte diminution d'emplois. L'arrivée de cette nouvelle population nécessita d'importants investissements en matière d'infrastructures et poussa la ville à s'endetter de manière importante.

C'est pourquoi, suite à la modification en 1971 de la Loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire, la ville de Nyon entrepris ses premières négociations dans le but de financer son développement. « En effet, l'article 25ter LCAT donnait aux collectivités locales un délai de dix ans pour procéder à l'équipement des zones à bâtir, alors que l'article 67bis permettait à la Municipalité de refuser un permis de construire si le bien-fonds n'était pas au bénéfice des équipements prévus par la loi. » (Berta, 1992 : 123). Aussi, lorsqu'un promoteur voulait réaliser rapidement un projet, la Commune calculait les intérêts que ce dernier aurait à payer si son projet était retardé de dix ans. La Ville parvenait alors à pousser le promoteur à apporter une contribution financière pour la réalisation de son projet. Toutefois, le pouvoir de négociation de la Commune restait relativement faible et tendait à s'estomper au fur et à mesure que le temps passait. (Berta, 1992).

En 1978, les autorités communales développèrent un nouveau plan de zone. Ce dernier instaura des zones constructibles par plans de quartiers dans tous les secteurs non construits ou faiblement construits de la ville. Le développement de l'instrument du plan de quartier s'est fait pour trois raisons. En premier lieu, il avait pour but d'assurer un développement coordonné de la ville. En second lieu, il permettait également de renforcer la capacité de négociation de la Ville. Finalement, il convient de souligner que cette révision intervient dans une période où la théorie générale sur l'aménagement du territoire tendait à valoriser une densification maximum des zones constructibles. (Berta, 1992 : 124). Dans ce contexte, la Commune se mit alors à négocier les droits à bâtir en échange de prestations. La négociation avait alors surtout pour but d'éviter que Nyon soit la ville-dortoir de Genève. Elle portait principalement sur les affectations et devait permettre de garantir une certaine mixité fonctionnelle et ainsi financer le développement de la ville (Entretien 4).

5.3.2.2 La négociation dans le cadre de la production de logements d'utilité publique

La négociation en matière de logements d'utilité publique est une pratique relativement récente qui ne s'opère que depuis 2010 (Ville de Nyon, 2015 : 6). En ce sens, il convient de rappeler que la Commune s'est fixée pour principe de réaliser en moyenne 25% de logements d'utilité publique sur les terrains privés et 40% sur ses propres terrains. Etant donné la conception du logement d'utilité publique basée sur l'offre, l'enjeu réside donc principalement dans les conditions fixées. Aussi, la négociation portera sur le taux de LUP que le promoteur réalisera en fonction du bénéfice qu'il pourra retirer des conditions d'accès au foncier et/ou de l'augmentation des droits à bâtir accordés par la Commune (Entretien 1).

Lorsque la Commune se trouve être le propriétaire d'un terrain qu'elle entend céder en droit de superficie, cette dernière va négocier le taux de logements d'utilité publique en fonction du programme urbain projeté. La valeur du foncier sera alors déterminée en fonction des attentes que peut avoir Nyon en matière de logements. Lorsque le terrain se situe en main privée, la Ville va octroyer un bonus d'utilisation du sol en contrepartie d'une part de logements d'utilité publique. Soit, donner aux propriétaires fonciers la possibilité de construire davantage que ce qui est prévu dans le Plan d'extension de la zone à bâtir de 1984 (Ville de Nyon, 2015 : 6). Ainsi, l'urbanisme négocié va se traduire par une négociation sur la densification.

En matière de planification, la commune de Nyon se situe toujours dans la zone d'extension de la zone à bâtir de 1984. Toutefois, le plan de zone n'est pratiquement jamais respecté puisque la Ville modifie constamment la zone par le biais de *Plan partiel d'affectation (PPA)* ou *Plan de quartier (PQ)*⁴⁹. C'est justement lors de l'élaboration de ces outils que la Commune va augmenter les droits à bâtir et négocier leur augmentation. Aussi, le plan a principalement pour fonction de servir de base à la négociation (Entretien 1). En outre, il convient de souligner que la priorité est donnée au Schéma directeur de la ville de Nyon 2030, dont les travaux viennent de débiter, et non pas à la révision du *Plan général d'affectation (PGA)* (Annexe 4). Aussi, au lieu de reformuler l'ensemble de la stratégie et refaire un nouveau PGA, le Plan d'extension est modifié par des planifications de détail (PPA, PQ) qui entrent en force et qui sont plaquées dessus. L'urbanisme négocié est une tradition qui date de plusieurs décennies, l'intégration d'une dimension sociale dans la production de logements constitue, quant à elle, une nouveauté, jugée aujourd'hui nécessaire (Entretien 3).

Pour établir ces négociations, la Commune donne un mandat au Service d'urbanisme. Dès lors, ce dernier le fait sur trois volets, à savoir l'augmentation des droits à bâtir, les taxes communautaires, équipements etc. et la question du logement, notamment les 25% de logements d'utilité publique. Afin de pouvoir fixer ces objectifs, la ville de Nyon mandate à l'extérieur une étude économique permettant d'identifier la marge financière, le rendement attendu ainsi que le risque pris dans l'opération. Ces éléments permettent alors de déterminer le mode de financement ainsi que son échelonnement (Entretien 3).

⁴⁹ La différence se concrétise principalement en termes de précision. Le PPA concrétise l'affectation du sol pour une portion du territoire communal alors que le Plan de quartier fixe dans le détail les principes et les règles d'urbanisme d'un secteur particulier. (Etat de Vaud : <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/instruments/instruments-d-affectation/> , consulté pour la dernière fois le 30.06.2015).

5.3.2.3 Le contre-projet du Conseil d'Etat, une opportunité pour la commune ?

Dans le cadre de sa politique du logement, la ville de Nyon travaille déjà en grande partie avec une définition de LUP similaire à celle que le Conseil d'Etat entend développer dans son contre-projet. De plus, le système développé par les autorités cantonales s'inscrit dans la même logique que l'urbanisme négocié pratiqué par la Ville. En effet, le Canton prévoit également de favoriser la production de logements d'utilité publique par la densification, notamment en introduisant des quotas et des bonus d'utilisation. Bien que le projet n'ait pas encore été voté, il paraît pertinent de s'interroger brièvement sur la formalisation qu'impliquerait la révision de la LL et de la LATC.

Pour l'heure, la ville de Nyon a développé un système de négociation lui permettant de se passer d'une inscription légale de quotas. L'inscription des taux de LUP dans les conventions réalisées avec les promoteurs ou propriétaires a l'avantage d'offrir une certaine souplesse et de prendre en compte le contexte local. Aussi, il est possible de soutenir que la négociation offre une grande marge de manœuvre à la Commune car elle lui permet de faire varier le taux de logements d'utilité publique selon les projets.

En ce sens, la formalisation de règles trop précises, notamment pour la question des bonus, pourrait poser des problèmes.

« A un moment donné des commissaires voulaient mettre un plafond et limiter le taux de LUP à 20-25% [...] ça fixerait un 25% partout, sauf sur nos propres terrains où on restait libre. Cependant, il n'est pas exclu que, suivant le terrain, il soit possible de négocier plus que ces 25%. » (Entretien 4).

Aussi, le principe du bonus doit être appliqué en fonction du contexte. Il ne peut être concédé sans la prise en compte des particularités du territoire.

« Nous on trouve que c'est une mesure économique et non pas une mesure d'aménagement du territoire. On est plus favorable aux principes du droit d'emption, droit de préemption, principe d'urbanisme négocié et la marge de manœuvre. [...] On va augmenter les droits à bâtir mais on ne va pas les formaliser ainsi [...] L'augmentation des droits à bâtir est mise dans la balance avec d'autres choses, elle n'est pas isolée comme un élément acquis ou inscrit dans la loi. C'est nous qui fixons le bonus en fonction des projets et ainsi on garde la maîtrise. » (Entretien 3).

Dans le cadre de ce travail, consécutivement à la littérature sur le sujet, les bonus d'utilisation du sol ont été considérés comme relevant de mesures issues de l'aménagement du territoire. Toutefois, il convient de souligner que les bonus tendent à déterminer l'usage alors que l'aménagement du territoire définit l'affectation du sol. Aussi, il serait probablement pertinent de s'interroger sur la véritable vocation des bonus. Plus largement, l'un des enjeux majeurs d'un aménagement du territoire stratégique consiste à parvenir à maîtriser l'usage qui est fait des terrains. (Ruegg, 2008 ; Tillemans et al, 2012). En ce sens, le moment où le bonus d'utilisation est concédé revêt un caractère déterminant. En effet, en vue d'une convention, l'acteur public va essayer d'inclure différents éléments dans la négociation. Aussi, dans le but de conserver un certain levier dans les négociations, la collectivité publique a tout intérêt à déterminer le bonus au moment le plus proche du démarrage effectif de l'opération. En concédant le bonus plus tôt, *a priori*, il devient un acquis et perd par conséquent de son potentiel utile pour une pratique stratégique et négociée de l'aménagement du territoire.

Aussi, à l'aune de ce qui vient d'être exposé, le contre-projet du Conseil d'Etat ne devrait donc pas révolutionner la stratégie communale. Néanmoins, ce dernier se veut être incitatif et n'a donc pas pour vocation d'imposer de nouvelles règles aux communes.

« Dans le canton de Vaud, l'autonomie communale a beaucoup d'importance et doit être préservée. Aussi, la responsabilité des Communes dans leur politique du logement est importante. Le nouvel outil des LUP doit permettre à ces dernières d'être actif, si telle est leur volonté. » (Entretien 2).

De plus, la formalisation de la négociation et des bonus pourrait offrir une certaine protection aux communes.

« Ce que défend le Conseil d'Etat, c'est que si on réalise une convention, de type privée, avec quelqu'un qui est d'une extrême mauvaise foi, on pourrait s'appuyer sur le principe inscrit dans la loi, dans le cas où il faudrait se battre légalement. On serait aussi beaucoup plus fort si cette possibilité de négociation était inscrite dans la loi, en amont de la négociation. » (Entretien 4).

Dans le but de pouvoir mieux appréhender les enjeux de la politique communale du logement, il convient maintenant de se pencher plus expressément sur nos deux cas d'étude.

5.4 Présentation des deux cas d'étude

La politique du logement menée par la ville de Nyon repose sur un modèle d'urbanisme négocié ou contractuel. Il s'appuie sur une politique foncière active permettant la cession de terrains en droits de superficie ainsi que la pratique de la négociation avec des propriétaires privés. Dans le premier cas la Commune, étant propriétaire du terrain, va négocier un programme de LUP en fonction de la faisabilité financière du projet. Dans le second cas, Nyon va offrir des conditions cadres, notamment par le biais de la densification, qui soient suffisamment attractives pour qu'un propriétaire privé accepte de produire un certain quota de LUP. Dans les deux situations, la négociation se réalise durant l'élaboration de plans d'affectation spéciaux. Aussi, après avoir étayé la stratégie communale, il semble nécessaire de s'intéresser plus concrètement à ce qu'implique cette politique du logement. Pour ce faire deux projets actuellement en cours ont été choisis, à savoir le projet de « Marans-Couchant » et celui du « Stand ».

La présentation du projet de Marans-Couchant a pour objectif d'illustrer la production de logements d'utilité publique par un maître d'ouvrage privé sur son propre terrain. Le choix de ce projet s'est opéré suite aux discussions menées avec la ville de Nyon. En effet, il apparaît que ce quartier constitue l'un des premiers projets où la négociation fut employée pour favoriser la production de LUP sur un terrain en main privée. De plus, le plan de quartier est entré en force en 2014, le projet est finalisé, et les oppositions au Tribunal fédéral sont levées. Par conséquent, le projet devrait être prochainement réalisé car conforme à la planification.

La négociation en matière de LUP est réalisée par le Service d'urbanisme qui reçoit un mandat de la commune. Dans le cadre de ce travail, il n'a pas été possible de mobiliser les documents de droits privés. Néanmoins, le préavis, ainsi que la convention élaborée entre le propriétaire et la commune, semblent constituer des sources d'informations suffisamment riches pour illustrer notre propos. Aussi, cet exemple de cas a pour ambition d'illustrer les principaux enjeux que génère la production de LUP par un propriétaire privé. Par ailleurs, il convient de préciser que seuls les éléments du projet qui ont trait à la production de LUP seront traités.

Alors que le projet de Marans-Couchant est destiné à devenir un quartier dense et mixte, le second cas présenté, soit le « Stand », consiste en un quartier durable à destination principalement résidentielle. La présentation de ce projet a pour but de mettre en exergue la production de logements d'utilité publique par les acteurs traditionnels de ce type de logements, à savoir les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La ville de Nyon n'établissant pas un lien direct entre LUP et MOP, il sera particulièrement intéressant d'étayer les conditions cadres dont bénéficie ce type particulier d'acteur. En effet, le projet du Stand témoigne d'une situation de droit de superficie avec une coopérative, la CoDHA. A l'instar de ce qui a été exposé pour le projet de « Marans-Couchant », seuls les éléments du projet qui ont trait à la production de LUP seront présentés. La présentation de ce projet n'a pas pour ambition de fournir un cas généralisable. Néanmoins, la spécificité du projet doit permettre de dresser un portrait des difficultés et des avantages intrinsèques que comportent de tels acteurs dans la production mais également dans la gestion de logements d'utilité publique.

5.5 Marans-Couchant

5.5.1 Caractéristiques du projet

Le terrain de Marans-Couchant se situe au nord-ouest de la ville de Nyon, sur la parcelle No 746, un site équipé et affecté par le PGA de 1984 (Annexe 5). Cette parcelle appartient depuis 2008 au Fonds de prévoyance du Crédit Agricole (Suisse) SA, représenté jusqu'à la réalisation du plan de quartier par la société Listzdor Trading SA (Ville de Nyon, 2012a ; Entretien 6).

Le projet de plan de quartier a été soumis à la Municipalité, qui l'a approuvé en 2010, puis a été transmis au Service du développement territorial (SDT) pour l'examen préalable et a fait l'objet d'une série de séances de coordination entre la Commune, l'Etat de Vaud ainsi qu'à l'interne de l'Administration communale. Il a été soumis à examen préalable complémentaire avant de donner satisfaction au Canton qui a permis la poursuite de la procédure. Il a finalement été mis à l'enquête publique entre le 12 mars 2012 et le 10 avril 2012, période durant laquelle la ville a reçu onze oppositions et deux observations. Une séance d'informations à la population a été réalisée et environ 150 participants y ont pris part (Ville de Nyon, 2012a : 2). Le quartier doit se réaliser en plusieurs étapes. Les premiers bâtiments devraient être construits à partir de 2015 et le projet devrait être livré en 2020 (Ville de Nyon, 2012a : 5).

Le projet s'inscrit dans les objectifs fixés par la Commune en matière de logements. Le site et ses perspectives d'évolution sont conformes aux planifications supérieures telles que le Plan directeur cantonal (PDCn), les lignes directrices du *Plan directeur régional* (PDR) et le *Schéma directeur de l'agglomération nyonnaise* (SDAN), qui le reconnaît comme secteur avec un potentiel élevé de développement dans les zones à bâtir actuelles (Ville de Nyon, 2012a : 3).

Le secteur de Marans-Couchant se trouvant à proximité d'équipements publics et commerciaux importants, il est considéré comme étant une zone centrale et largement bâtie. Par conséquent, le projet a pour ambition de constituer un nouveau morceau de ville s'inscrivant dans un environnement bâti hétérogène. Sans vouloir détailler le concept urbanistique (Annexe 6), il semble important de préciser que le projet se fonde sur un concept de « patchwork » mettant en scène différents niveaux de constructions. Aussi, Marans-Couchant doit constituer un quartier dense et mixte aussi bien d'un point de vue social que fonctionnel (logements, activités tertiaires et publiques) (Ville de Nyon, 2012a : 3). Dans le but de fournir une offre adaptée à la demande, le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole attache une grande importance à développer un projet de qualité dans son ensemble. Aussi, des réflexions importantes ont été menées sur les typologies de logements, les aménagements extérieurs ou encore sur la mobilité douce (Entretien 6).

L'ensemble du programme a été élaboré dans le cadre d'une convention entre la Commune et le Fonds de prévoyance. Cette convention englobe toutes les questions qui ne sont pas réglées par les outils légaux d'aménagement du territoire. Par conséquent, elle a trait aux questions foncières (servitudes, cessions, etc.), à la répartition des frais (financement d'exploitation et d'entretien des espaces verts, d'équipements, etc.), aux conditions d'accès (circulation et stationnement), ainsi qu'au développement durable (dans ses composantes sociales et environnementales) (Ville de Nyon, 2012a : 6). Quant à la question de la contribution aux équipements communautaires, celle-ci est régie par un règlement communal (Ville de Nyon, 2012g). L'ensemble des engagements pris dans la convention (logements et installations communautaires) doivent encore faire l'objet d'un préavis. Ces discussions

étant, au moment de la rédaction de ce travail, en cours d'élaboration il n'est pas possible de les étayer davantage.

Avant de s'intéresser plus spécifiquement aux logements projetés, il semble nécessaire de s'intéresser à la typologie de maître d'ouvrage dont fait partie le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole, à savoir les caisses de pensions. La présentation du maître d'ouvrage repose sur la littérature existante ainsi que sur un entretien mené avec le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole. Aussi, il s'agit non seulement de présenter les principales caractéristiques et stratégies des caisses de pensions mais de présenter également les spécificités du Fonds de prévoyance.

5.5.2 Les caisses de pensions

Le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole est une caisse de pensions, fondation de droit privé dotée de la personnalité juridique. Par caisse de pensions, il faut entendre « une institution de prévoyance fondée par un employeur en vue de fournir des prestations du 2^{ème} pilier (LPP⁵⁰) à la communauté des salariés-cotisants » (Csikos, 2009 : 13). La constitution de ce 2^{ème} pilier se réalise par un système de capitalisation où les salariés versent conjointement avec leur employeur des primes mensuelles d'un montant correspondant à leur niveau salarial dans le but de former un capital d'épargne individuel. L'objectif étant que chaque génération capitalise elle-même les fonds nécessaires à sa propre protection d'assurance. Cette dernière peut alors se traduire par une rente ou un capital versé à échéance. Dans les deux cas l'argent versé constitue le fruit des cotisations versées ainsi que les revenus du capital générés par les investissements de la caisse de pensions (Csikos, 2009 : 11).

Une caisse de pensions est généralement composée d'une assemblée des délégués et d'un conseil d'administration ou de fondation. La première entité représente l'ensemble des assurés de l'institution et a pour tâche l'approbation des statuts, des comptes ainsi que du rapport annuel. De plus, elle désigne un certain nombre de représentants des employés au sein du conseil de fondation. Cet organe, quant à lui, est constitué paritairement de représentants de l'employeur et des employés. Il a pour but d'assurer la surveillance de la gestion de la caisse. Généralement, il définit en son sein la stratégie d'investissement de la caisse et mandate la direction ou un gestionnaire externe pour l'appliquer (Csikos, 2009 : 13-14).

En ce sens, il convient de préciser que les caisses de pensions investissent le capital dans différentes classes d'actifs. Ces dernières comprennent principalement des placements en actions suisses et étrangères, obligations suisses et étrangères, immobiliers suisses et étrangers, produits alternatifs, prêts, hypothèques ainsi que marché monétaire et liquidités. La LPP et son ordonnance conditionne des plafonds aux différentes catégories d'investissements dans le but de garantir une sécurité maximale des placements tout en assurant un rendement raisonnable, une répartition adéquate des risques ainsi qu'une couverture suffisante pour les besoins de la caisse en matière de liquidités (Csikos, 2009 : 18-19). Considérant ces éléments, il convient de préciser que dans l'immobilier les caisses de pensions peuvent investir au maximum 30% de leur fortune dont maximum 5% par site (Commission communale, 2012a : 3).

Les caisses de pensions constituent des investisseurs traditionnels du marché immobilier. Aussi, elles représentent, au niveau national, la plus forte concentration de biens fonciers et immobiliers parmi l'ensemble des grandes catégories de propriétaires collectifs (Theurillat *et al*, 2014 ; Csikos, 2009).

⁵⁰ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). RO 1983 797

Toutefois, la part d'immobilier dans les portefeuilles des caisses de pensions varie entre celles de droit privé et celles de droit public. En effet, ces dernières, fondées par des entités publiques, tendent à investir davantage dans ce secteur. L'utilisation d'une part de leurs capitaux dans l'immobilier peut potentiellement s'expliquer par le fait que les institutions de prévoyances issues du secteur public contribuent par ce biais, dans une certaine mesure, à la politique régionale du logement (Nahrath *et al*, 2009 : 72).

De plus, l'immobilier a l'avantage de leur procurer non seulement une rente fixe et régulière basée sur les loyers, mais permet également de miser sur une augmentation de la valeur foncière dans le temps (Theurillat, 2010 : 15). En ce sens, les caisses de pensions interviennent aussi bien en tant qu'acheteurs, propriétaires, gestionnaires ou encore vendeurs. L'immobilier étant généralement décorélé du marché des actions, il a l'avantage de constituer un type d'actifs permettant à ces institutions de diversifier leur portefeuille et contribuer à une meilleure gestion du risque. Par conséquent, depuis le début des années 2000, les caisses de pensions ont eu tendance à augmenter la part immobilière dans leurs portefeuilles puisque l'investissement immobilier leur offre certaines garanties. (Csikos, 2009 : 20).

Les caisses de pensions peuvent investir dans l'immobilier de manière directe, soit en étant propriétaires d'objets physiques, ou de manière indirecte en devenant actionnaires d'institutions financière spécialisées (Theurillat, 2010 : 4). Le circuit d'investissement direct est actuellement le plus répandu, même si les placements indirects tendent également à se développer. Les placements directs se traduisent par l'acquisition de biens-fonds par l'institution de prévoyance qui va le gérer en interne. Ce système a l'avantage de permettre aux caisses de pensions de définir leurs propres stratégies de gestion de bien-fonds. Toutefois, il nécessite des compétences importantes. C'est pourquoi, depuis le début des années 2000, les caisses de pensions tendent à transférer leurs actifs dans des fondations de placement immobilier, fonds de placement ou sociétés immobilières. En effet, les placements indirects nécessitent un volume d'investissement plus réduit tout en assurant une certaine diversification (Csikos, 2009 : 22-23). De plus, ce système confère la gestion des risques ainsi que l'évaluation des rentabilités à des institutions spécialisées. En ce sens, la caisse de pension peut adopter la même gestion que celle qu'elle peut avoir sur les marchés financiers (Theurillat, 2010 : 5).

Le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole investit uniquement dans l'immobilier de façon directe. En termes de stratégie immobilière, il apparaît que la caisse de pensions a eu tendance à réduire la voilure de ses actifs dans ce secteur. Ceci s'explique par le fait que le Fonds de prévoyance possède une politique qui le pousse à garder ses immeubles sur une période de 30 ans. Le Fonds de prévoyance ne se considérant pas comme un promoteur immobilier, il a préféré ne pas rénover ses immeubles arrivant en fin de cycle, afin de se concentrer sur la valorisation de son patrimoine foncier. En d'autres termes, le fonds de prévoyance favorise le développement de projets avec des bâtiments neufs, conformes aux réglementations actuelles et surtout capables de répondre à la demande. C'est par ailleurs dans cette optique que le Fonds de prévoyance a acquis, en 2008, la parcelle de Marans-Couchant (Entretien 6).

Etant donné la complexité des projets immobiliers, il apparaît que les institutions de prévoyance font régulièrement appel à des experts externes pour gérer leurs projets (Theurillat *et al*, 2010 : 198). Pour le projet de Marans-Couchant, le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole a mandaté des prestataires externes (développeur immobilier etc.) dans le but de réaliser le plan de quartier du projet. Le choix d'activer de tels acteurs résultait principalement de la structure de la fondation au moment du lancement du projet. Aussi, il convient de préciser que depuis 2010, la caisse de pensions gère à

l'interne l'ensemble de ses projets. En effet, possédant une taille critique suffisante (environ 1450 assurés), le Fonds de prévoyance considère que ce mode de gestion lui garantit une meilleure gestion de ses actifs (Entretien 6).

Les investissements des caisses de pensions varient principalement en fonction de leur taille. Néanmoins, dans le cadre d'investissement direct, ces dernières tendent principalement à investir dans leur environnement régional ou cantonal (Theurillat *et al*, 2010 : 202). Le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole s'inscrit également dans cette logique (Entretien 6). Finalement et de manière plus générale, il semblerait que le critère déterminant pour les investissements immobiliers des caisses de pensions réside principalement dans la recherche d'un rapport équilibré entre le rendement et le risque (Csikos, 2009 : 45). Aussi, il convient de souligner que dans le but de répondre à ces objectifs, le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole insiste sur la nécessité de développer une offre capable de répondre à la demande (Entretien 6).

5.5.3 Le LUP dans le projet de Marans-Couchant

5.5.3.1 La négociation des capacités constructives

Le projet de Marans-Couchant devrait permettre de mettre à disposition 450 nouveaux logements, pour environ 900-1'000 habitants et 140 emplois. Le potentiel d'habitants est fixé sur la base des surfaces brutes de plancher dévolues au logement avec pour référence une surface de 50 m² par habitant. Le nombre de logements est fixé sur une moyenne de 100 m² par logements et 80 m² pour les logements dits sociaux (Ville de Nyon, 2012a : 3). Le terrain est équipé et affecté en « zone intermédiaire à développer par Plan de quartier » par le plan général d'affectation (PGA) en vigueur du 16.11.1984. Par conséquent, la réalisation du projet a nécessité une légalisation formelle en zone à bâtir. (Ville de Nyon, 2012a : 2).

Le terrain était destiné à une densité proche de celle de la zone de l'ordre non contigu. Toutefois, sur la base du *Règlement communal sur le plan d'extension et la police de constructions* (RPE), les droits à bâtir de la parcelle ont été augmentés. Selon, l'article 28 RPE, la zone de l'ordre non-contigu, du secteur de Marans-Couchant, correspond à un indice d'utilisation du sol (IUS⁵¹) de 0.65, sous réserve de l'article 29 qui permet de l'élever à 0.8 sous certaines conditions (Ville de Nyon, 1985). Sur la parcelle de 36'150 m², le projet prévoit 50'100 m² de surface de plancher déterminante (SPd), soit un coefficient d'utilisation du sol (IUS) de 1,38 (Ville de Nyon, 2012a : 3). Aussi, le plan de quartier marque une différence de densité de 0.73 par rapport à la densité initiale, ce qui représente 26'503 m² de SPd supplémentaire (Ville de Nyon, 2012g).

Parmi ces 50'100 m² de SPd, 45'900 m² sont dévolus au logement, 1'650 m² aux commerces, 1'350 m² à des activités et 1'200 m² à des équipements (Ville de Nyon, 2012e : 1). En outre, il convient de préciser que 13'000 m² de SPd seront affectés « à la mise à disposition d'équipements sociaux », comprenant 1'000 m² pour une maison de quartier et 1'200 m² pour une crèche, et surtout 10'750 m² pour du logement d'utilité publique, soit 25% de la SPd⁵². (Commission communale, 2012a : 2). Ce qui

⁵¹ IUS : L'indice d'utilisation est le rapport numérique entre la surface brute de plancher utile et la surface de terrain.

⁵² Le préavis annonce des chiffres supérieurs à ceux exposés. Cependant, ces derniers sont contestés par le Rapport de majorité de la Commission communale. Considérant ces chiffres comme étant les plus récents, ce sont ces derniers qui sont présentés ici. Néanmoins, il convient de préciser les chiffres énoncés dans le préavis : 14'000 m² de SPd seront affectés à la mise à disposition d'équipements sociaux, 1000 m² pour la maison de quartier, 1000 m² pour la crèche, 12'000 m² pour le logement (Ville de Nyon, 2012a : 3).

correspond à environ 30% de logements d'utilité publique (Ville de Nyon, 2015). Par ailleurs, il est intéressant de noter que la production de logements d'utilité publique est comprise comme faisant partie intégrante des équipements sociaux (Ville de Nyon, 2012a : 3).

5.5.3.2 Les LUP envisagés

Le projet vise à assurer une bonne mixité fonctionnelle, sociale et intergénérationnelle. Aussi, les besoins communaux en infrastructures d'utilité publique pourront se réaliser par le biais de partenariats public-privés ou autre type de collaborations. Quant à la mixité sociale, celle-ci doit être assurée par une typologie variée de logements comprenant des logements en PPE, loyers libres, abordables, subventionnés et protégés (Ville de Nyon, 2012a : 7).

La parcelle est fractionnée en six biens-fonds différents et cinq secteurs de constructions (Plan de quartier : Annexe 7). Selon le règlement du plan de quartier, ces cinq secteurs sont séparés en 2 zones, une zone mixte et une zone d'habitation de forte densité. La première, appelée « zone mixte d'habitation de forte densité, d'activités tertiaires et d'installations (para-) publiques » comprend les secteurs 1 et 2. Elle est destinée à la réalisation de logements d'utilité publique, de locaux pour des activités tertiaires ainsi que d'installations (para-) publiques. Quant à la seconde zone, soit la « zone d'habitations de forte densité », celle-ci est destinée principalement à de l'habitation et s'implante dans les secteurs 3, 4 et 5 (Ville de Nyon, 2012d : 3-4). Alors que le secteur 5 devrait comprendre des logements en PPE, les secteurs 3 et 4 sont destinés à des logements à loyers libres. Le Fonds de prévoyance doit en principe conserver uniquement le secteur 4. Ceci dans le but d'assurer la couverture de rente des assurés. La vente des autres secteurs doit, quant à elle, permettre de financer la réalisation des logements à loyers libres du secteur conservé (Entretien 6).

Dans le cadre de la convention, la Commune a exigé que le propriétaire s'engage à intégrer dans le plan de quartier de Marans-Couchant, des logements d'utilité publique (Ville de Nyon, 2012b : 9-10). Au final, le projet devrait comprendre 76 logements à loyers abordables et 46 logements subventionnés et protégés (Entretien 6). Les loyers des logements abordables ne devront pas dépasser les 250 francs par m² par an avec indexation, les loyers des appartements protégés seront fixés selon le barème en vigueur considérant la déduction du loyer de la prestation complémentaire AVS/AI. Concernant les logements à loyers modérés, la Commune s'engage envers le propriétaire ou son ayant-droit à lui fournir toute aide nécessaire lui permettant d'obtenir des services concernés les subventions prévues par la législation cantonale et par les lois fédérales (Ville de Nyon, 2012b : 9-10).

L'ensemble de ces logements seront concentrés dans le secteur 1 du plan de quartier de Marans-Couchant (Annexe 7) (Ville de Nyon, 2012a : 3). Le secteur 1 devrait comprendre les logements à loyers modérés et les logements à loyers abordables alors que le secteur 1' est destiné à des logements protégés ainsi qu'une crèche et une maison de quartier⁵³ (Entretien 6). L'un des objectifs du plan de quartier consiste à fournir une bonne mixité et une bonne synergie entre les activités. Aussi, l'ensemble des logements d'utilité publique se situent dans le même secteur qu'une maison de quartier, un local de quartier, une structure d'accueil pour la petite enfance et un commerce (Ville de Nyon, 2012b : 10).

Concernant la réalisation des LUP, il convient de préciser que la convention stipule que le propriétaire a la possibilité de faire réaliser l'ensemble des LUP par un maître d'ouvrage d'utilité publique (Ville de Nyon, 2012b : 9-10). En effet, dans le cadre de la réalisation du plan de quartier, les autorités

⁵³ Le secteur 1' correspond au bâtiment situé à l'est du secteur 1.

communales négocient les conditions cadres. Par conséquent, elles peuvent uniquement définir des plafonds de prix et des tailles de logements (Entretien 4). Dans cette perspective, la caisse de pensions bénéficie d'une certaine liberté quant au mode de production. C'est pourquoi, le Fonds de prévoyance a décidé de vendre l'ensemble du secteur 1 à une coopérative afin que celle-ci réalise les LUP prévus dans la convention (Entretien 6).

Le choix de confier la réalisation des LUP à un maître d'ouvrage d'utilité publique est le résultat de deux composantes. En premier lieu, la caisse de pensions considère que sa taille et les exigences réglementaires auxquels elle est soumise ne lui permettent pas de produire ce type de logements. En second lieu, le Fonds de prévoyance poursuit des buts lucratifs (pour assurer le paiement des rentes). Aussi, il n'est pas dans la stratégie du Fonds de produire ce type de logements, contrairement à une coopérative qui possède un certain savoir-faire pour développer ce type de projets (Entretien 6).

Fort de cet élément, il convient de préciser que l'approbation du plan de quartier était conditionnée à un certain pourcentage de LUP. Par conséquent, l'acquéreur du secteur doit reprendre dans son intégralité la convention établie entre la Commune et le Fonds de prévoyance. Aussi, la coopérative qui réalisera le projet devra aussi bien respecter les contraintes urbanistiques (surface et hauteur des bâtiments ; nombre de logements etc.) mais également les objectifs financiers, soit une offre de logements respectant le prix au m² par an fixé dans la convention. Par conséquent, le Fonds de prévoyance est contraint d'appliquer un prix de vente assurant la faisabilité financière du projet. Finalement, il convient encore de préciser que dans le but de réaliser l'ensemble du projet, la coopérative va devoir respecter la planification coordonnée du chantier (Entretien 6).

5.5.3.3 La réception politique du projet de Marans-Couchant

Il n'est pas possible dans le cadre de ce travail d'évaluer de façon exhaustive l'ensemble des éléments qui ont été négociés. Par ailleurs, l'objectif de cet exposé réside principalement dans la présentation du fonctionnement et du résultat d'une négociation avec un promoteur privé en vue de produire du logement d'utilité publique. Ainsi, dans le but de construire un discours objectif, il paraît pertinent de présenter la position prise par la Commission communale en charge du plan de quartier.

Le projet de Marans-Couchant constitue la première négociation de la Municipalité avec un propriétaire privé pour que celui-ci réserve une part de sa parcelle à la production de logements d'utilité publique. Dans l'ensemble, il apparaît que le projet donne satisfaction aux élus politiques. Il convient néanmoins de signaler quelques remarques portant sur la hauteur d'un immeuble ; sur le parking ; le loyer des locaux destinés à une crèche ; la dimension écologique des toitures ; le moment du paiement de la taxe de branchements ; l'importance de la dimension esthétique du projet (Commission communale, 2012a).

Outre ces quelques remarques, la Commission salue cette démarche permettant de renforcer la production de logements d'utilité publique. Toutefois, il apparaît que le résultat de la négociation n'a pas fait l'unanimité. Les 13'000 m², destinés à des équipements d'utilité publique, représente environ 25% de la surface de plancher déterminante. Aussi, une minorité de la Commission considère que la Commune aurait pu demander jusqu'à 40%. « La Municipalité a dû négocier mais le propriétaire a été correctement payé en retour puisqu'il a obtenu une capacité constructible très élevée, le coefficient d'utilisation du sol (CUS) étant de 1.38. Pour comparaison, le CUS du quartier de la Levratte est de 0.8, ou encore celui du triangle de l'Etraz récemment construit est de 1.2. » (Commission communale, 2012a : 3). En ce sens, il semble pertinent de rappeler que la négociation a abouti à un IUS de 1.65 soit

une majoration de 0.73, représentant environ 26'503 m² de SPd supplémentaire, par rapport à l'IUS de 0.8 initialement prévu par le RPE (Ville de Nyon, 2012g).

Face à cet argument, « la Municipalité a expliqué à la Commission qu'elle a eu une bonne collaboration avec les promoteurs (dans le cas présent un investisseur institutionnel) mais que ce n'est pas pour autant que les négociations ont été faciles. Ceci mis à part, elle justifie également le taux important du CUS par la nécessité de densifier tout en offrant une bonne qualité de vie et en tenant compte de l'environnement, ce que propose ce PQ » (Commission communale, 2012a : 3).

Cependant pour la minorité, le propriétaire a obtenu la possibilité la plus élevée de rentabiliser l'achat d'un terrain dans une zone de ce type. Toujours selon la minorité, l'investisseur est assuré d'obtenir un rendement net légalement admissible puisqu'une part des logements d'utilité publique sera constituée de logements à loyers abordables. Soit des logements qui ne bénéficient pas de subventions publiques et qui ont pour seule condition un loyer maximal annuel ne devant pas excéder 250 francs le m². A cela s'ajoute les différents arrangements, dont a pu bénéficier le propriétaire dont celui de pouvoir affecter librement le bâtiment du secteur 2, de 8'000 m² de SPd.⁵⁴ (Commission communale, 2012b : 1-2). En outre, la minorité de la Commission argue que la ville de Zoug est parvenue à négocier jusqu'à 40%. Toutefois, la Municipalité, durant la séance du Conseil communal, a balayé cet argument en expliquant que la ville de Zoug a émis un règlement qui fait que les promoteurs en achetant le terrain connaissent par avance les conditions de valorisation des parcelles (Conseil communal, 2012 : 6).

Finalement, le plan de quartier fut approuvé par une majorité du Conseil communal. Néanmoins, il convient de souligner qu'un préavis sur un plan de quartier ne peut pratiquement pas être modifié par le Conseil communal. Ce qui signifie qu'un conseiller communal ne pourra pas simplement amender un article de la convention puisque une telle modification est de compétence municipale. (Commission communale, 2012a : 3). Cette précision semblait nécessaire dans la mesure où le Conseil communal était dans une certaine mesure contraint d'accepter ou de refuser la convention, le plan de quartier ou encore le règlement.

5.5.4 Synthèse

Bien que le résultat de la négociation fût contesté par une minorité de la Commission communale, il convient de rappeler que le projet de Marans-Couchant dépasse les 25% de LUP que s'était fixé la Commune dans son Objectif logement. En ce sens, il est possible de soutenir que l'« urbanisme négocié » constitue un modèle permettant de répondre aux besoins quantitatifs de LUP de la ville de Nyon. Le fait que le Fonds de prévoyance décide d'activer un maître d'ouvrage d'utilité publique pour réaliser les LUP résulte d'un choix technique et financier qui lui est propre. En d'autres termes, le mode de production résulte davantage d'un jeu entre investisseurs. Etant donné que l'ensemble des conditions fixées dans la convention restent les mêmes, c'est à la caisse de pensions qu'incombe la tâche de fournir des conditions (notamment le prix du terrain) devant permettre à la coopérative de produire des LUP. Fort de ces éléments, il est possible de soutenir que l'élaboration de conditions cadres attractives permet à la Commune de mobiliser un propriétaire privé pour réaliser des logements.

⁵⁴ Voir Plan de quartier (Annexe 7).

La négociation entre la Commune et le propriétaire privé porte sur l'augmentation des droits à bâtir, les taxes communautaires, sur les équipements ainsi que sur la part de logements d'utilité publique à réaliser par le promoteur. Toutefois, c'est bien la densification qui constitue le levier d'action majeur de la production de LUP. Celle-ci se négocie lors de la réalisation de planifications *ad hoc*, soit l'élaboration de plan de quartier ou de PPA. En ce sens, la négociation en matière de LUP s'inscrit dans la continuité du modèle élaboré à la fin des années 1970 par la Ville, puisque cette dernière finance ses objectifs de LUP directement par des acteurs privés. A ce titre, il convient de rappeler que le Fonds de prévoyance concède 25% de la SPd totale à des équipements d'utilité publique.

L'établissement de plans de quartier a l'avantage d'offrir à la Ville une certaine souplesse en matière d'aménagement du territoire et lui permet ainsi d'orienter sa politique au gré des opportunités. La Commune, n'étant pas figée par sa réglementation, peut selon les caractéristiques d'une parcelle apprécier la densification adéquate ainsi que le quota de LUP à imposer. Ainsi, comme expliqué précédemment, ce système permet à la Commune d'effectuer une pesée des intérêts fine et ainsi d'ajuster l'offre nécessaire aux besoins de la population (VLP-ASPAN, 2010 ; Ernst Basler & Partner, 2012). La négociation offre à la Commune la possibilité de fixer des typologies de logements ou encore déterminer des loyers maximaux.

Toutefois, l'utilisation de bonus à titre incitatif pourrait se voir limiter par la révision de la LAT. En effet, cette dernière pourrait permettre au propriétaire d'exiger directement une augmentation des droits à bâtir en vue d'assurer une densification des parcelles déjà construites. Dans le même sens, le contre-projet du Conseil d'Etat pourrait également restreindre la démarche de la Ville. En effet, la détermination de bonus *a priori* entraverait la marge de manœuvre de la Commune. Aussi, pour le Canton, il s'agit de développer un dispositif qui peut être agencé sans pénaliser une commune active en matière de lutte contre la thésaurisation et dans la production de logements. A contrario, il convient également de se demander si la négociation ne devrait pas être davantage encadrée. En effet, au gré des négociations successives, la Ville pourrait risquer de trop faire monter la densité et par conséquent de péjorer la qualité du milieu bâti. Dans cette perspective, il est possible de se demander si la Commune ne devrait pas préalablement, sur une base urbanistique, déterminer des potentiels optimaux.

Dans le cadre de sa politique du logement, la ville de Nyon tend à supplanter sa simple fonction réglementaire pour devenir un véritable acteur orientant directement son développement. La politique foncière active, menée en parallèle, accentue encore davantage ce rôle d'acteur puisqu'elle pousse la Commune à intervenir directement sur le marché foncier. Bien que cette intervention soit conditionnée par un intérêt public, soit contribuer à la régulation du marché immobilier et offrir un accès au logement, la Ville est contrainte d'endosser un rôle similaire à celui d'un acteur privé. Malgré cette intervention marquée, la ville de Nyon n'a pas pour ambition de produire directement des logements. Aussi, il convient maintenant de s'intéresser au second levier d'action de la Ville en matière de production de LUP à savoir la production de LUP par le biais d'un droit de superficie cédé à un maître d'ouvrage d'utilité publique.

5.6 Le Stand

5.6.1 Caractéristiques du projet

Le futur quartier du Stand doit devenir un « quartier durable » ou « éco-quartier ». Ce dernier est sis sur la parcelle No 1071, propriété de la ville de Nyon (Annexe 9). Ce projet fait l'objet d'un Plan partiel d'affectation (PPA) qui doit, au moment de la rédaction du présent travail, entrer dans les phases d'enquête (Annexe 13). Le quartier du Stand fait partie des projets du programme de législature de la Municipalité en tant que projet emblématique (Ville de Nyon, 2011 : 12). Selon le Schéma directeur de l'agglomération nyonnaise (SDAN), le quartier du Stand se situe dans un secteur à potentiel élevé de développement dans les zones à bâtir actuelles, car situé à proximité d'infrastructures de transports publics et de mobilité douce attractives (Team+, 2014 : 12).

L'éco-quartier du Stand a pour objectif de constituer un projet exemplaire en termes de démarche participative, de qualité architecturale, de mixité sociale ainsi que d'exigences environnementales et énergétiques (Ville de Nyon, 2012f : 3). De plus, par ce projet, la Commune ambitionne d'augmenter l'offre de logements d'utilité publique et ainsi de contribuer à la régulation du marché immobilier. Afin de répondre à cet objectif, les autorités nyonnaises ont décidé de céder le terrain en droit de superficie à une « institution à but non lucratif ». Aussi, il convient de rappeler que le droit de superficie a l'avantage de permettre à la Commune de conserver la propriété du terrain mais également d'orienter l'offre de logements. Quant au choix de confier la réalisation du projet à un maître d'ouvrage d'utilité publique, celui-ci provient du fait que, de par ces statuts, un MOP garantit une offre de logements adaptée. (Ville de Nyon, 2012f).

En ce sens, la Ville entreprend en 2010 un appel d'offre à investisseurs où seuls des maîtres d'ouvrage d'utilité publique étaient conviés. Ce dernier est remporté par la *Coopérative de l'Habitat Associatif* (CoDHA). Étant donné le caractère particulier du projet, « quartier durable » et les objectifs en matière de LUP qu'il implique, il convient de présenter les critères du comité d'évaluation. Ces derniers portaient sur :

- Démarche d'éco-quartier intégrant les trois dimensions sociale, économique, environnementale du développement durable (25% de points)
- Prise en compte d'une démarche participative faisant notamment appel à la participation des futurs habitants (25%)
- Capacités financières (15%)
- Expérience, références similaires (10%)
- Qualité du candidat et des partenaires (10%)
- Démarche de travail, processus technique (10%)
- Ancrage local, connaissance du terrain (5%)

Selon le rapport d'évaluation, la CoDHA a été choisie pour son expérience de plus de 15 ans dans le domaine de la démarche participative mais également pour sa capacité de gestion d'éco-quartier devant garantir une démarche efficace et exemplaire (Entretien 3).

La parcelle No 1071 dite du Stand fait l'objet d'une intention de valorisation depuis 2005. Ce terrain est équipé et affecté en zone industrielle « B », zone de verdure et aire forestière. Il accueillait un ancien stand de tir ainsi que deux dépendances dont un clos d'équarissage, une sorte de dépendance des abattoirs où les déchets carnés étaient enfouis. Selon l'article 51 du RPE cette zone est destinée aux établissements industriels, entrepôts, fabriques, entreprises artisanales compatibles avec

l'habitation et ne compromettant pas le caractère des lieux. En outre, des bâtiments d'habitation peuvent être autorisés (art. 53 RPE). Malgré ces dispositions réglementaires, il convient de préciser qu'actuellement l'ensemble du secteur est pratiquement entièrement composé de logements collectifs (Team+, 2014 : 17). C'est pourquoi la ville élabore, dès 2014, un plan partiel d'affectation (PPA) permettant de rendre conforme l'affectation à la destination prévue. La réalisation du PPA s'est fait sur la base d'un concours d'architecture lancé, en 2013, par la Commune en collaboration avec la CoDHA (Ville de Nyon, 2013b).

Le droit de superficie accordé à la CoDHA porte sur une période de 99 ans. L'acte de constitution du DDP a été fixé après le concours et se voit complété par une convention qui est, au moment de la rédaction de ce travail, en cours d'élaboration (Entretien 3). La détermination tardive du DDP est due au fait que la parcelle se situe dans un secteur sujet à des glissements de terrains et à l'avancée de la forêt. Par conséquent, la surface effectivement affectable en zone à bâtir s'en retrouve amoindrie et nécessite la réalisation d'un relevé des lisières parallèlement au PPA. Toutefois, le droit de superficie doit se faire sur la base de conditions établies précédemment, notamment le programme énoncé dans le cadre du concours d'architecture (Ville de Nyon, 2012f : 3). De plus, le site comprend deux installations inventoriées au cadastre cantonal des sites pollués. Aussi, il nécessite un assainissement (Team+, 2014 : 9).

Etant donné que le projet doit se faire sur un terrain en mains publiques, il est nécessaire de présenter brièvement les conditions de la gestion du projet. La ville de Nyon est considérée comme maître des opérations durant les premières phases, soit de la procédure du concours jusqu'à la légalisation du plan partiel d'affectation (PPA). Le canton de Vaud considérant ce projet comme prioritaire a décidé de s'associer à ces démarches. Par ailleurs, les autorités cantonales se sont engagées à fournir une aide supérieure à celles prévues traditionnellement pour les logements subventionnés si une majorité des logements prévus répondaient aux besoins prépondérants de la population. Dans ces conditions, le Canton a décidé de fournir une aide à fonds perdus de 40-50% du montant total des études comprenant le concours et l'élaboration du plan d'affectation (Ville de Nyon, 2012f : 3 ; Team+, 2014 : 19).

Bien que le PPA n'ait pas encore été accepté par les autorités cantonales, le programme du concours ainsi que le règlement provisoire du PPA constituent des sources d'informations suffisamment pertinentes pour présenter le projet du Stand. Et, dans une plus large mesure, pour témoigner des enjeux autour de la production de LUP par un maître d'ouvrage d'utilité publique. En ce sens, avant de se pencher expressément sur le projet du Stand, il semble nécessaire de s'intéresser plus particulièrement non seulement à la CoDHA, qui constitue un acteur particulier, mais également de façon plus générale à l'outil que représente une coopérative dans la production de LUP.

5.6.2 La CoDHA

5.6.2.1 Des typologies variées de coopératives

Historiquement, les coopératives jouent un rôle essentiel dans la production de logements. En effet, ces dernières ne recherchant pas à obtenir des rendements élevés continuent de construire même en période de pénurie et constituent en ce sens une sorte d'étalon de référence permettant d'évaluer les prestations des autres bailleurs (Thalmann et Favarger, 2002 : 205). Lorsque les coopératives détiennent au moins 10% du marché, ces dernières jouent même un véritable rôle régulateur. Cependant, à l'échelle nationale ces dernières ne représentent qu'environ 4% du marché (Hauri, 2013b).

D'un point de vue économique, les coopératives ont l'avantage de soustraire une partie des immeubles à la spéculation. En calculant les loyers sur la base des coûts, elles peuvent fournir des logements jusqu'à 20% moins chers que les prix du marché. En outre, les coopératives offrent à leurs membres un statut particulier, une forme de troisième voie entre la propriété et la location (Magnin, 2012). Par certains aspects, le membre-locataire s'apparente au locataire traditionnel puisque, comme lui, il ne supporte pas le risque de plus- ou moins-value sur le marché et ne bénéficie d'aucuns avantages fiscaux liés au logement. Cependant, il s'approche également du statut de propriétaire par le fait que son loyer ne subit pas les fluctuations du marché. Le coopérateur se situe bien dans une troisième voie puisqu'il possède une meilleure sécurité d'occupation voire une plus grande liberté d'aménagement qu'un locataire, mais ces avantages restent plus faibles que ceux d'un propriétaire. En outre, le membre-locataire sera plus mobile qu'un propriétaire mais souvent moins qu'un locataire. Toutefois, cet argument peut être nuancé par le fait qu'un locataire, en période de pénurie, a meilleurs temps de conserver le logement qu'il occupe, surtout s'il l'occupe depuis longtemps (Thalmann et Favarger, 2002 : 208-209).

Les conditions de l'organisation des sociétés coopératives sont réglées par les articles 828 à 926 du Code des obligations (CO). La société coopérative se définit comme « celle que forment des personnes ou sociétés commerciales d'un nombre variable, organisées corporativement et qui poursuit principalement le but de favoriser ou de garantir, par une action commune, des intérêts économiques déterminés de ses membres » (art. 828 CO). Sept membres au moins doivent prendre part à la constitution de la société (art. 831 CO). Tous les associés ont les mêmes droits et obligations (art. 854 CO), dont le droit de vote à l'assemblée générale (art. 855 CO) et un droit de contrôle sur le bilan, les comptes et les rapports des contrôleurs de la société (art. 856 CO). Concernant la rémunération des parts sociales souscrites, l'intérêt versé ne peut dépasser 6% selon l'article 6 al.1, let. a. de la Loi fédérale sur les droits de timbre (LT). L'assemblée générale constitue le pouvoir suprême de la coopérative. Elle peut adopter ou modifier les statuts ; nommer l'administration et l'organe de révision ; approuver le rapport annuel et les comptes ; donner décharge aux administrateurs ; prendre toutes les décisions qui lui sont réservées par la loi ou les statuts (art. 879 CO). L'administration de la société, quant à elle, doit être composée de trois personnes au moins qui doivent être en majorité des associés (art. 894 CO) (Laesslé, 2012 : 39-40). Malgré des dispositions communes, il convient de préciser que les coopératives forment un ensemble hétérogène, leurs caractéristiques peuvent fortement varier. Au final, seul le système de prise de décision confère aux coopératives cette identité commune (Thalmann et Favarger, 2002 : 208-209).

Selon Thalmann et Favarger, les coopératives se différencient par différentes caractéristiques à savoir le nombre d'immeubles ; le statut des habitants ; le statut des administrateurs ; le système de rémunération des parts sociales ; le transfert des parts sociales ou encore la liberté d'aménagement. Toutefois, toujours selon ces auteurs, il est possible d'établir schématiquement deux grandes catégories. « La première regroupe des coopératives plutôt grandes (certaines ont plus de 1000 logements), gérées par des (semi-)professionnels et dont l'objectif consiste essentiellement à offrir aux ménages défavorisés ou à tous les ménages des logements décentes à des loyers inférieurs à ceux du marché. La seconde catégorie regroupe des coopératives généralement plus récentes, dont les objectifs sont plutôt participatifs et associatifs, qui ne possèdent dans la plupart des cas qu'un seul immeuble et dont les membres visent avant tout la maîtrise collective de leur habitat. » (2002 : 208).

Alors que les grandes coopératives ont principalement connu un développement au début du XXe siècle, les petites coopératives se sont davantage développées durant les années 1960-1970. Dès les années 1980, un troisième type de coopératives a également pris son essor, principalement en Suisse allemande. Ce sont les WO-Genossenschaften (WOGENOs), typologie à laquelle il est possible de rattacher la Coopérative de l'Habitat Associatif (CoDHA).

Les WOGENOs sont des coopératives associatives qui réunissent aussi bien des composantes des « grandes » que des « petites » coopératives. En effet, cette catégorie reprend la structure faîtière des grandes coopératives, mais également l'organisation des petites qui s'organisent par groupes d'habitations constitués en associations d'habitants. La coopérative « centrale » va alors louer un immeuble à une association de locataires *ad hoc* qui est responsable de la gestion de ce dernier (Rabinovich et Poschet, 2006 : 12). Dans le cas de la CoDHA, ce système fait que la structure centrale de la coopérative gère la réalisation du projet tout en permettant à une association d'habitants de participer et d'exprimer ses envies sans devoir assumer pleinement le pilotage de l'opération. Quant à la location, l'association d'habitants contracte un bail associatif avec la CoDHA. Les habitants sont alors responsables de la gestion de l'immeuble. Aussi, c'est l'association d'habitants qui signe un bail avec les locataires et c'est elle qui va récolter les loyers reversés par la suite à la CoDHA (Rabinovich et Poschet, 2006 : 34).

5.6.2.2 Les spécificités de la CoDHA

La Coopérative de l'Habitat Associatif (CoDHA) est fondée en 1994 à Genève dans un contexte de pénurie. Au début des années 1990, le *Groupement pour la promotion de l'action associative en matière de logement* (GRAAL) est créé. Ce mouvement, issu de différents mouvements de squatters ainsi que de coopérateurs provenant des milieux universitaires et enseignants, va engendrer la création de la CoDHA. La coopérative est animée par l'idéal d'un « vivre autrement » permettant de se libérer des contraintes traditionnelles du marché de la location. La coopérative revêt donc un caractère militant puisqu'elle promeut une qualité de vie basée sur la participation, la convivialité et la solidarité. En outre, elle s'est fixée pour objectif de créer un groupe suffisamment important pour influencer la politique du logement et notamment la production de logements abordables au sens large (Rabinovich et Poschet, 2006 : 6). En effet, la CoDHA a contribué avec d'autres coopératives à modifier la législation cantonale genevoise en faveur des coopératives. A partir des années 2000, l'Etat de Genève consacre les coopératives comme étant les interlocuteurs privilégiés de sa politique du logement. Ce soutien se traduit alors par le biais de la mise à disposition de terrains en droit de superficie ainsi que par l'octroi de prêts à taux préférentiels (Rey, 2009 : 43).

Dans le but d'offrir une alternative au logement locatif traditionnel, la CoDHA offre un cadre administratif et financier assurant un outil professionnel pour produire du logement (Martignier, 2013 : 87). La coopérative est gérée par différents organes que sont l'assemblée générale ; le comité ; l'équipe de direction et l'organe de révision (art.21). L'assemblée générale des coopérateurs est le pouvoir suprême de la coopérative (art. 22.1). Le comité administre la société (art. 23.1), il se compose des membres de l'Equipe de direction de la CoDHA et des membres élus par l'Assemblée générale. Ce dernier est organisé en 5 pôles et a pour objectif de définir la stratégie et la politique de la CoDHA dans son domaine d'activité⁵⁵. Quant à l'équipe de direction, cette dernière dirige la société, assume sa gestion courante et exécute les décisions du comité (art. 24.1) (CoDHA : 2014b).

⁵⁵ <https://www.codha.ch/fr/prasentation-organisation> , consulté pour la dernière fois le 06.07.2015.

La participation des habitants est au cœur de la démarche de la CoDHA. En effet, les habitants sont directement intégrés à la gouvernance de la coopérative.

«Au sein d'une coopérative, l'accessibilité à la prise de décision est ouverte à tout un chacun, notamment par le biais de l'Assemblée générale, où chaque membre peut voter les grandes décisions d'entreprise qui y sont prises. On peut également entrer au Comité, en se faisant élire, et ainsi peser de tout son poids pour défendre un certain nombre de principes auxquels on croit. La structure coopérative favorise la participation à plus ou moins grande échelle selon les objectifs qu'elle poursuit. Au-delà de ça, pour nos futurs habitants, on a généralement 10-15 séances de participation. C'est tout bête mais quand les gens rentrent dans l'immeuble, ils se connaissent. » (Entretien 5).

A l'instar d'un quartier zurichois créé par des coopératives, « Mehr als Wohnen », la coopérative a pour ambition de faire plus que du logement en créant des espaces de vie qui favorisent la vie de quartiers (CoDHA, 2014a : 4). En ce sens, il convient de souligner que la coopérative énonce trois valeurs devant orienter son action, soit la *participation*, la *convivialité* et la *solidarité*. Sans buts lucratifs, la CoDHA fixe dans ses statuts, les buts suivants:

- de procurer à ses membres des logements à des conditions favorables ;
- d'acheter, construire, rénover ou gérer des immeubles et de les soustraire à la spéculation ;
- de remettre ses immeubles en gestion à des collectifs d'habitants en favorisant, autant que possible, leur autogestion ;
- de construire ou rénover ses immeubles avec la participation des habitants, dans le respect des principes du développement durable ;
- de développer la qualité architecturale de ses réalisations, notamment en favorisant la pluralité des modes d'habitat ;
- de favoriser et diffuser l'idéal coopératif ;
- de contribuer à l'amélioration du cadre légal en vue de développer l'habitat coopératif.

(Art. 3, CoDHA : 2014b).

La coopérative est fondée en 1994 et livre son premier immeuble en 2004. Dans le cadre de ses premières réalisations, la CoDHA avait pour principal objectif de démontrer qu'il était possible de construire un ensemble d'habitation intégrant aussi bien les enjeux sociaux, écologiques qu'économiques (Rabinovich et Poschet, 2006 : 6).

En 2014, la CoDHA compte 2'200 coopérateurs dont 300 membres logés, 400 futurs habitants qui sont engagés dans des projets de construction et 1'500 membres qui ne sont pas logés et potentiellement en attente de logements. Face à un tel essor et au changement d'échelle qui s'ensuit, la coopérative entreprend actuellement des réflexions sur les processus de participation (CoDHA, 2015 : 30). Par ailleurs, dans le but de formaliser ces enjeux, le comité de la CoDHa a adopté en 2013 une Charte participative visant à préciser pour la phase de construction les rôles des futures habitants, des architectes et des maîtres d'ouvrages (représentants de la CoDHA) (CoDHA, 2014a : 10).

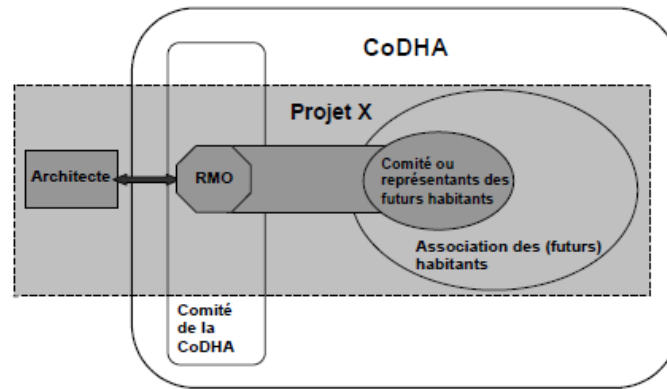


Figure 10 Schéma de l'organisation d'un projet au sein de la CoDHA (Rabinovich et Poschet, 2006: 34).

Alors que le Comité de gestion gère les affaires courantes, les Représentants du maître d'ouvrage (RMO) gère les projets de constructions tout en intégrant les habitants.

« Pour nos futurs habitants, la participation se décline en deux temps. Tout d'abord lors de la phase de planification/construction puis lors de la vie dans l'immeuble. La participation n'est pas identique durant ces deux phases. En effet, lorsque vous produisez 130 logements comme à Nyon, un certain nombre de décisions sont déjà arrêtées lorsque les futurs habitants démarrent le processus participatif, comme la forme urbaine défini par un Plan de quartier ou encore le système constructif et les typologies qui, dans leurs grandes lignes sont définis par le concours d'architecture. La complexité de ce type de projet est telle, en matière de délais, de coûts, de bases légales, de contraintes environnementales, de calendriers que la participation a dû être organisée. C'est le fameux triangle coûts-délais-qualité qui doit être constamment ajusté. La CoDHA a donc produit une charte participative qui a pour but de clarifier les relations entre les différents acteurs en place. Ce qui ne nous empêche pas d'intégrer dès la phase de concours des futurs habitants, comme ce fut le cas pour le concours des Saules à Genève, pour qu'une appropriation du projet se fasse à toutes les grandes étapes du processus. » (Entretien 5).

Il convient de rappeler que c'est justement pour sa capacité à intégrer les habitants et à gérer ses logements que la CoDHA a été sélectionnée pour mener le projet d'éco-quartier du Stand. Cette importance donnée à une participation systématique des habitants distingue en partie la CoDHA des autres coopératives, y compris celles de types WOGENOs (Rabinovich et Poschet, 2006 : 19). La coopérative porte également une attention particulière à la dimension écologique de ses projets.

« C'est vrai que la CoDHA a toujours cherché à être à la pointe en matière de normes environnementales. Nous avons construit le 1er immeuble Minergie du canton de Genève en 2004, le 1er immeuble Minergie Eco du canton de Genève en 2006 – pour lequel nous avons d'ailleurs eut le Prix Solar de la Confédération – et le 1er immeuble Minergie Eco Plus, toujours à Genève. Nous sommes constamment en train de chercher, avec nos mandataires, avec les Communes, des solutions qui nous mènent plus loin. » (Entretien 5).

La CoDHA possède une Charte écologique qui engage notamment ses membres à réduire la consommation moyenne d'énergie dans ses immeubles et tend à porter une attention particulière aux matériaux qu'elle emploie pour produire ses immeubles (CoDHA, 2013a).

5.6.3 Le LUP dans le projet du quartier du Stand

5.6.3.1 Les objectifs du projet du Stand, un quartier durable

Le projet du Stand consiste à créer un éco-quartier ou un quartier durable impliquant « une forme d'habitat qui vise des objectifs ambitieux d'un point de vue environnemental, social et économique. » (Ville de Nyon, 2012f : 4). Du point de vue environnemental, la Ville avait demandé, dans le cahier des charges du concours d'architecture, l'élaboration d'un concept énergétique, une limitation de la mobilité individuelle motorisée, des mesures favorisant la biodiversité ainsi qu'une gestion des eaux pluviales (Ville de Nyon, 2013b : 15-16). Sans vouloir détailler la matérialisation de l'ensemble de ces objectifs, ces derniers ont été dans une large mesure intégrés dans le concept architectural. Par ailleurs, le projet prévoit également de réaliser des bâtiments producteurs d'énergie avec un solde (consommation-production) positif ou au minimum équilibré, de privilégier des matériaux sains, locaux ayant une empreinte écologique minimale assurant des rénovations aisées et leur recyclage (Team+, 2014 : 33).

Malgré ces attentes importantes, la Municipalité souligne l'importance de la faisabilité économique du projet. Par conséquent, elle insiste sur le fait que l'objectif principal du PPA réside dans la mise à disposition de logements à prix modéré pour les Nyonnais. En effet, « les objectifs écologiques et les choix architecturaux qu'ils requièrent, bien qu'incontournables pour la réalisation d'un quartier durable, ne doivent pas compromettre la réalisation du projet du point de vue économique et pourront être adaptés voire réduits dans le but de respecter les conditions cadres présentées [...] » (Ville de Nyon, 2012f : 4). L'ensemble du projet doit donc rechercher une optimisation du coût global de construction, d'exploitation, d'entretien, de rénovation voire même de démolition (Team+, 2014 : 34). Par ailleurs, le cahier des charges du concours précise expressément que le projet doit respecter l'enveloppe financière qui se monte à 45 millions (Ville de Nyon, 2013b : 17).

En vue du concours d'architecture, la Commune a défini différents objectifs devant alimenter le projet (Annexe 10). Sans vouloir présenter directement l'ensemble de ces éléments, il est nécessaire de préciser que la ville de Nyon a insisté sur la nécessité de porter une attention toute particulière à la dimension sociale. Les autorités communales ont notamment précisé l'importance d'assurer une certaine mixité sociale et intergénérationnelle, de développer des espaces collectifs ainsi que de favoriser la participation des habitants. Aussi, face à ces enjeux, la CoDHA, de par sa structure et ses statuts semble donc constituer un outil particulièrement adéquat, aussi bien durant les phases de production que celles de gestion. Durant la phase de production, les habitants devraient être intégrés dans l'affinage du projet lauréat que ce soit pour le choix des matériaux, la réalisation des salles communes ou encore pour les aménagements extérieurs. Quant à la phase de gestion des immeubles, le modèle de bail associatif de la CoDHA devrait permettre aux habitants de conformer leur cadre de vie à leurs aspirations (Ville de Nyon, 2012f).

A l'aune des objectifs exposés, il convient de s'intéresser rapidement aux arguments qui ont mené au projet lauréat ZINZOLIN (Annexes 11 et 12), du bureau d'étude « Farra & Zoumboulakis architecte », qui s'est imposé en janvier 2014 face à 54 projets rendus, dont 51 évalués. Le jury a notamment valorisé la qualité urbanistique des espaces publics ; l'échelle des bâtiments, leurs volumétries et leur positionnement permettant une bonne intégration au tissu urbain et une densité importante ; l'efficacité de la forme urbaine en matière d'économies d'énergie etc. Finalement, il apparaît que le jury a également apprécié le fait que le projet soit l'un des plus économes et qu'il satisfasse par conséquent au critère économique (Ville de Nyon, 2014a).

5.6.3.2 Les typologies de LUP envisagés

La parcelle No 1071 fait une surface de 25'058 m² et comprend un ancien stand de tir et deux dépendances. La surface en zone à bâtir est de 15'203 m² puisque la partie basse du terrain est occupée par de la forêt sur une surface de 9'855 m². Le projet de l'éco-quartier du Stand devrait représenter 17'134 m² de surface de plancher déterminante (SPd), représentant un IUS de 1.13. Cette valeur inclut les bonus pour des logements « neufs ou rénovés atteignant des performances énergétiques sensiblement supérieures aux normes en vigueur [...] » selon l'article 97 al.4 LATC ainsi que ceux liés au Règlement d'application de l'article 40d RLATC⁵⁶ (Ville de Nyon, 2014b ; Team+, 2014).

Aussi, l'ensemble du projet est conforme au Plan directeur cantonal puisque ce dernier, dans la fiche A11 sur la légalisation des zones à bâtir, définit une priorité de l'urbanisation dans les centres cantonaux et le périmètre compact de leur agglomération ainsi que dans les centres régionaux. La ville de Nyon étant considérée comme un centre cantonal, elle doit atteindre au minimum un IUS de 0.625 (Team+, 2014 : 7-8).

Le projet d'éco-quartier du Stand se concrétise par un quartier de moyenne densité comprenant jusqu'à 170 environ logements, soit 330 nouveaux habitants, sur la base d'une référence de 50 m² par habitant, dont environ 119 logements d'utilité publique représentant 70% des logements (Ville de Nyon, 2015 : 5)⁵⁷. Aussi, le projet s'inscrit pleinement dans l'Objectif logement de la commune, qui s'est fixé pour objectif d'assurer 25% de logements d'utilité publique sur l'ensemble des plans de quartier et jusqu'à 40% sur ses propres terrains (Entretien 1). La répartition indicative des modes d'occupation fixe pour objectif 30% de logements subventionnés ; 40% de logements à loyers abordables ; 30% de logements à loyers libres et 450 m² nets d'activités destinés aux commerces ou à de l'artisanat. En principe, les revenus liés aux loyers libres devraient permettre de contribuer à l'équilibre financier de l'opération. Néanmoins, ces derniers doivent rester à des prix raisonnables compte tenu des prestations offertes (Ville de Nyon, 2012f : 6).

L'un des objectifs du projet consiste à assurer une certaine mixité sociale et intergénérationnelle. Aussi, dans le cadre du cahier des charges élaboré en 2013 pour le concours d'architecture, des typologies variées de logements ont été envisagées. Les logements devraient approximativement avoir la répartition suivante :

- 5.5 pièces	115 m ² SN	10%
- 4.5 pièces	94 m ² SN	35%
- 3.5 pièces	72 m ² SN	35%
- 2.5 pièces	55 m ² SN	15%
- Clusters	130-200 m ² SN	5%

La CoDHA vise à offrir une offre de logements devant répondre principalement à trois type de population, à savoir des familles (grands appartements), des jeunes ménages ainsi qu'à des personnes plus âgées mais valides (petits appartements facilement accessibles). En outre, la CoDHA prévoit la production d'appartements communautaires de type cluster. (Ville de Nyon, 2013b : 18).

⁵⁶ Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC). RSV 700.11.1.

⁵⁷ Les chiffres énoncés dans le préavis et dans le rapport explicatif selon le rapport 47OAT se montent à 120-130 logements (Ville de Nyon, 2012f ; Team+, 2014).

« Les clusters, ou suites, sont de petits appartements au sein d'un grand appartement qui comprend de grandes pièces communes comme une cuisine, un salon. Ce sont nos coopérateurs qui nous ont poussés à développer ces typologies dans nos concours. Ces clusters permettent à des seniors, à des jeunes ou encore à des familles recomposées de cohabiter au sein d'un logement commun, avec toujours la possibilité de rester "chez soi", dans ses meubles, avec sa petite cuisine et sa salle de bain. Ces typologies sont récentes chez nous autres romands, mais elles sont très prisées et démontrent que la structure familiale classique et son mode d'habiter évolue très, très vite. » (Entretien 5).

Alors qu'aucun équipement public n'est prévu, le quartier doit également accueillir des locaux communautaires. Dans le même sens, le concept urbanistique doit assurer la mise en place de dispositifs favorisant la vie sociale et les possibilités de rencontres propres à l'idéal coopératif de la CoDHA et des quartiers durables. (Ville de Nyon, 2012f : 7).

5.6.3.3 L'accessibilité aux LUP

L'un des objectifs majeurs du projet d'éco-quartier du Stand consiste à garantir une accessibilité de logements aux ménages nyonnais. Dans le but de répondre à cet objectif, la Commune a déterminé des loyers indicatifs :

- Logements subventionnés : CHF 200.-/ m²/an
= CHF 1'700.-/mois pour 100 m²
- Logements à loyers abordables : CHF 250.-/ m²/an
= CHF 2'100.-/mois pour 100 m²
- Logements à loyers libres : CHF 300.-/ m²/an
= CHF 2'500.-/mois pour 100 m²

De plus, la Commune a également réservés une part des logements aux résidents nyonnais. A savoir :

- 100% des logements subventionnés
- 70% des logements à loyers abordables
- 50% des logements à loyers libres

Les ménages nyonnais ont eu l'opportunité de devenir membre de la CoDHA dès le lancement du projet. Aussi, plusieurs familles y ont déjà adhéré dans le but de se réserver un logement. Toutefois, ces questions doivent encore être précisées dans la convention établie entre la ville de Nyon et la CoDHA. En outre, l'attribution des logements se déroule selon des critères définis. Aussi, une Commission d'attribution doit être créée sous la responsabilité du Service des affaires sociales, de l'éducation et de la jeunesse (SASEJ). La charge des logements à loyers subventionnés devrait représenter environ 75'000 francs par année pour la Commune (Ville de Nyon, 2012f : 7).

5.6.4 Financement du projet

5.6.4.1 Les conditions du droit de superficie

L'accessibilité au logement pose la question du prix du terrain cédé en droit de superficie à la CoDHA. Dans le cas du projet du Stand, la ville de Nyon a fait réaliser une expertise du terrain pour déterminer la charge foncière en prenant compte la surface constructible, la densité prévisible ainsi que les contraintes d'utilisation du sol. Le terrain a finalement été évalué à environ 8 millions de francs. Ceci dans le but de rester compatible avec les exigences légales (Ville de Nyon, 2012f : 6). En effet, l'article 16 du *Règlement d'application de la loi sur le logement* (RLL) précise qu' « un rapport équilibré doit

exister entre le coût du terrain et le coût de construction. Seuls les projets comportant pour le terrain un coût compatible avec le but de la loi sont admis. » (al.1). « Les projets prévoyant la mise à disposition du terrain par la commune ou des particuliers, sous forme de droit de superficie, peuvent bénéficier des aides financières de l'Etat si la rente servie au droit de superficie est équitable. » (al.2).

Aussi, la valeur du terrain déterminée ne correspond pas à sa valeur vénale potentielle. Selon l'examen financier réalisé par l'administration cantonale, le coût d'ensemble de construction du projet est estimé à près de 45 millions⁵⁸. Cumulé au 8 millions du terrain, le financement général du projet devrait atteindre près de 53 millions de francs⁵⁹. Aussi, la valeur du terrain représente approximativement 15% du coût total de l'opération alors que la construction représente 85% (SELT, 2011). Il convient de souligner que le « poids » du terrain est nettement inférieur à la moyenne des opérations immobilières pratiquées puisque celui-ci a même pu monter jusqu'à 60%. Toutefois, cette répartition peut être considérée comme correspondant à une situation normale. En effet, dans le cadre de son contre-projet, le Conseil d'Etat espère, à travers l'introduction de quotas, faire baisser le prix du terrain justement à 15-20% du plan financier (Entretien 2).

La valeur du terrain constitue le paramètre nécessaire pour calculer la rente du DDP. Néanmoins cette dernière peut prendre différente forme. Pour calculer la rente du droit de superficie, la ville de Nyon a envisagé différentes options basées soit sur le prix de revient, soit en déterminant un montant fixe ou encore en déterminant le rendement souhaité de l'opération. C'est cette dernière solution que préconisent les autorités communales. Elles ont choisi un taux de 5%, ce qui constitue le maximum admissible par la législation. La Ville justifie ce choix principalement par un souci d'équité avec les autres coopératives et vise à ne pas créer de précédent (Ville de Nyon, 2012f : 7).

Dans le but d'assurer la faisabilité du projet, la Commune est contrainte de sous-évaluer la valeur du terrain afin d'appliquer un tarif foncier bas. La rente du droit de superficie doit apporter à la Ville un revenu annuel d'environ 400'000 francs qui sera indexé pour tenir compte de l'inflation (Ville de Nyon, 2012f : 7). En ce sens, il apparaît que l'effort financier de la Commune pour la production de ces logements repose principalement sur une charge foncière calculée pour assurer la faisabilité du projet, et non pas sur un cautionnement cantonal ou communal. Aussi, le projet doit être économiquement viable pour le promoteur, et la Commune doit en retirer un minimum de rente. L'effort consenti sur le droit de superficie semble acceptable politiquement dans la mesure où il constitue le seul soutien financier de la Commune en faveur de la CoDHA (Entretien 4).

5.6.4.2 Le financement d'un projet par une coopérative

Après s'être intéressé aux conditions d'accès du terrain, il convient maintenant de se pencher plus directement sur le financement de logements d'utilité publique par une coopérative. En effet, une coopérative peut manquer des fonds propres nécessaires au financement d'un projet. Malheureusement, il n'a pas été possible d'obtenir le plan financier de la CoDHA pour le projet du Stand. Toutefois, la présentation générale des besoins financiers d'une coopérative doit permettre de faire ressortir les principaux besoins d'un tel acteur.

Dans le cadre de la production de logements, la coopérative va devoir établir le coût total de l'opération en intégrant tous les coûts. Un plan de financement est élaboré dans le but de déterminer

⁵⁸ Ce chiffre comprend l'ensemble des opérations à mener selon les codes des frais de constructions CFC 1 à 5 (SIPAL, 2015). Voir Annexe 14.

⁵⁹ Ce montant a été estimé en fonction de l'indice des coûts à la construction en 2010.

le coût total de l'opération ainsi que son financement. Pour ce faire la coopérative va intégrer non seulement les coûts, mais également les apports financiers comprenant une estimation des recettes issues du revenu locatif, la recherche de cautions, de garanties ou encore de prêts sans intérêts. L'ensemble de cette démarche doit permettre à la coopérative d'obtenir un crédit de construction auprès d'une banque (Jolliet, 2004 ; Emmenegger, 2012).

La majorité des banques vont demander jusqu'à 20% de fonds propres, mais certaines peuvent n'exiger que 5%. Ceci est dû au fait que les coopératives peuvent offrir des garanties supplémentaires comme des prêts à intérêts favorables par la CCL ou le Fonds de roulement ; un cautionnement d'institutions comme la CCH ; des subventions ou des cautionnements de collectivités publiques etc. En effet, si les immeubles d'habitations satisfont aux conditions de la LOG et répondent à des exigences élevées en matière d'écologie, d'efficacité énergétique et de construction sans obstacle, les maîtres d'ouvrages d'utilité publique peuvent obtenir des prêts du fonds de roulement ou des quotes-parts de la CCL (Emmeneger, 2012 ; OFL, 2014a).

En ce sens, il convient de rappeler rapidement les soutiens indirects qu'offre la LOG aux MOP. Le fonds de roulement permet de réduire l'emprunt bancaire en assurant un prêt complémentaire aux MOP dans le cas où ils ne disposent pas des fonds propres nécessaires. Dans le cas d'une construction, les prêts peuvent s'élever à près de 50'000 francs par logements si les fonds propres se montent à 10% au minimum. Quant aux quotes-parts de la CCL, ces dernières peuvent être utilisées par les MOP pour consolider les crédits de construction une fois l'ouvrage réalisé. Finalement, les MOP peuvent également mobiliser la CCH qui leur offre un cautionnement des prêts et des crédits hypothécaires. Ces cautionnements permettent d'obtenir un financement plus élevé, allant jusqu'à 90% du prix de revient, et permettent d'obtenir un taux inférieur à celui d'un prêt hypothécaire traditionnel (Emmeneger, 2012 ; OFL, 2014a).

Dans le cadre de l'examen financier réalisé, par l'administration cantonale, pour le projet du Stand (Annexe 14⁶⁰), le financement général du projet pourrait se décliner de la manière suivante : la CoDHA apporterait 5% de fonds propres grâce à un apport de 20% de la CCL et de 4% issues du fonds de roulement. Dans cette situation hypothétique, l'hypothèque recouvrerait environ 71% du projet (SELT, 2011). Toutefois, cet examen financier ne reste qu'une hypothèse de travail. Bien que nous ne disposions pas du plan financier du projet, le préavis précédant le concours d'architecture explique la stratégie financière de la CoDHA. La coopérative ne devrait pas recourir à un cautionnement communal ou cantonal. Selon les directives de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la CoDHA doit amener un apport de fonds propres à hauteur de 20% et/ou un cautionnement qui correspond à environ 9 millions de francs. Le cautionnement devrait être assuré par la CCH qui s'engage à couvrir la part du financement qui se situe entre 70 et 90% de la valeur retenue permettant ainsi à la CoDHA d'apporter le solde de fonds propres à hauteur de 10% (Ville de Nyon, 2012f : 7-8).

5.6.4.3 Les parts sociales à la CoDHA

Les fonds propres dont dispose une coopérative reposent sur les parts sociales. En effet, tous les membres d'une coopérative doivent souscrire au moins une part sociale et ainsi participer au capital de celle-ci. Le montant du capital social exigé, déterminant la qualité de membre, va varier selon la coopérative ou le logement (Magnin, 2012 : 10). A la CoDHA, la part sociale s'élève au minimum à 100

⁶⁰ L'ASH (Association suisse pour l'habitat) mentionné dans l'examen financier est remplacé en 2013 par l'ARMOUP, Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

francs. Elle ne produit pas d'intérêt et elle est individuelle, non transmissible, et remboursable lors de la démission. Lors de l'attribution d'un logement, cette dernière est déduite des fonds propres à apporter. A ce propos, la CoDHA envisage deux modes distincts, à savoir des dépôts et des parts sociales. La plus grande partie des fonds propres est enregistrée sous forme de dépôts indexés au coût de la vie, le reste est formé de parts sociales, non indexé⁶¹.

Parmi les 5 à 10% de fonds propres que la coopérative doit amener pour la réalisation d'un projet, ces derniers vont être divisés en fonction de la taille de l'appartement. Ce qui implique qu'un ménage doit généralement apporter entre 5'000.- et 6'000.- par pièce, y compris la cuisine. En principe, les coopérateurs amènent les fonds propres au moment de la signature du bail de location. Dans le cadre d'un projet de construction, une partie des fonds propres est amenée au moment de l'attribution de l'appartement. Toutefois, dans certains cas, les fonds propres peuvent également être versés par tranches sur une période définie avec la CoDHA⁶².

L'ensemble des fonds propres ne sont pas rémunérés mais sont compensés dans une certaine mesure par la stabilité et le prix relativement bas des loyers. De plus, l'ensemble des fonds propres sont remboursés au terme de la location. Bien que la coopérative implique ses membres financièrement, les habitants ne sont pas de simples locataires mais des coopérateurs. Ils sont dans une certaine mesure copropriétaires du bien dans lequel ils vivent et ont également la possibilité d'accéder à la gouvernance de la coopérative (Entretien 5).

Même si l'apport de ces fonds propres peut très largement s'apparenter à un investissement, ce modèle de financement peut s'avérer difficile pour une part importante de ménages. Généralement, plus la structure ou la taille de la coopérative est importante, moins l'apport de fonds propres pourra poser de problèmes aux membres en quête de logements. En effet, les « grandes » coopératives d'habitation, que l'on pourrait qualifier de traditionnelles, tendent davantage à proposer un système s'assimilant à une garantie de loyers de 3 mois. Aussi, il est possible de se demander si le modèle de financement de la CoDHA ne contredit pas dans une certaine mesure les objectifs du projet du quartier du Stand, à savoir un quartier mixte. Dans le même sens, il est également possible de s'interroger sur la responsabilité de l'acteur. En effet, la question de l'accessibilité aux logements incombe peut-être davantage aux collectivités publiques qu'à la coopérative elle-même. D'ailleurs, la Ville a souhaité que les habitants des logements subventionnés ne paient pas les parts sociales, dans le but de ne pas pénaliser les ménages à faible potentiel économique (Entretien 5).

5.6.5 Synthèse

A travers le projet du Stand, la Municipalité entend contribuer à la régulation du marché immobilier nyonnais et ainsi contribuer à résorber la pénurie de logements, notamment en matière de LUP. C'est par ailleurs en ce sens que seules des coopératives ont été conviées à l'appel d'offre à investisseurs. En effet, de par leurs statuts ces dernières garantissent une offre de logements accessibles.

Le projet du Stand a pour ambition de constituer un projet exemplaire, intégrant les trois piliers du développement durable. Face à ces enjeux, la CoDHA semble constituer un outil particulièrement intéressant. En effet, la CoDHA porte une attention particulière à la dimension écologique dans ses projets, notamment en favorisant des standards énergétiques élevés. D'un point de vue social, la CoDHA a l'avantage d'intégrer ses membres à l'élaboration des projets ainsi que dans la gestion des

⁶¹ <https://www.codha.ch/fr/faq-questions-fra-quentes>, consulté pour la dernière fois le 13.07.2015.

⁶² Idem.

immeubles. Dans la phase de planification, la coopérative va porter une attention toute particulière à la typologie des logements, favorisant ainsi une mixité sociale et intergénérationnelle. Dans cette perspective, la CoDHA constitue un outil particulièrement efficace pour répondre aux besoins particuliers de ses membres. Les logements de type cluster témoignent du large spectre de population auquel la coopérative veut répondre. La CoDHA se distingue également par son modèle de gestion des immeubles impliquant la création d'associations d'habitants. Ce modèle contribue à favoriser une meilleure appropriation du quartier par ses habitants et tend par ce biais à les inscrire pleinement dans la 3^{ème} voie qu'offre le logement coopératif.

Malgré ces objectifs élevés en termes de développement durable, la Municipalité a clairement insisté sur l'importance de fournir une offre de logements avec des loyers accessibles. La Commune étant propriétaire du terrain, cette dernière peut contribuer à orienter l'offre. Dans le cas du Stand, le projet comprend 70% de LUP, soit environ 170 logements. La Municipalité a fixé des plafonds de loyers pour chaque catégorie de logements envisagés. Ainsi, dans le but d'assurer la faisabilité financière du projet, la Commune a été contrainte de sous-évaluer la valeur du terrain afin de le ramener à environ 15% du coût total de l'opération. Le droit de superficie constitue la seule aide financière fournie par l'acteur public. Il est donc possible de soutenir que la CoDHA n'a pas véritablement bénéficié d'une distorsion du marché, puisqu'aucune aide au démarrage n'est en principe accordée par la ville de Nyon ou le Canton. Par conséquent, la CoDHA a dû adapter son système de financement au contexte nyonnais⁶³. Malheureusement, il n'a pas été possible d'obtenir davantage d'informations à ce propos.

Il convient maintenant de s'interroger sur la capacité de la coopérative à répondre aux attentes de LUP pour une commune comme Nyon. En effet, la CoDHA, par son fonctionnement, implique une dimension associative forte, ce qui implique théoriquement un engagement de ses membres ainsi que l'adhésion à un idéal de vivre autrement. Les objectifs de la CoDHA dépassent ainsi le simple objectif quantitatif d'une offre de logements accessibles au plus grand nombre. Aussi, lorsque par exemple la Commune réserve une part des logements à ses habitants, l'acteur public omet dans une certaine mesure l'esprit coopératif intrinsèque de la CoDHA.

De plus, considérant le modèle de financement de la CoDHA, notamment pour la constitution des fonds propres, il est possible de s'interroger sur les capacités du modèle à répondre aux besoins en logements de toutes les catégories de population. Toutefois, dans le cas présent, les questions liées à l'accessibilité aux logements sont assurées par la Ville. En effet, celle-ci peut influencer sur l'offre et s'assurer que les logements répondent bien à la demande. C'est par ailleurs en ce sens que la Commune a contraint la coopérative à ne pas demander la prise de parts-sociales pour les logements subventionnés. De plus, à moyen-long terme, les coopératives ont l'avantage de garantir des logements moins chers. En effet, le caractère sans but lucratif et la détermination du loyer sur les coûts permet aux coopératives de fournir une offre de logements entre 15 et 25% moins chers que les autres types de propriétaires pour des logements arrivés à maturation (Thalmann, 2012).

⁶³ <http://www.24heures.ch/vaud-regions/la-cote/ville-nyon-prepare-quartier-vivre-ensemble/story/15438588> , consulté pour la dernière fois le 10.08.2015

5.7 Les enjeux de la production de LUP à Nyon

La ville de Nyon fait face à de fortes tensions sur le marché immobilier et observe un déséquilibre social rampant. Par conséquent, l'un des enjeux majeurs consiste à augmenter l'offre de logements accessibles pour les Nyonnais. Pour ce faire, la Ville a élaboré un Objectif logement dans lequel elle s'est fixée pour objectif de produire 25% de LUP sur l'ensemble des plans de quartiers à légaliser et 40% sur ses propres terrains. Cet objectif peut être considéré comme atteint, puisque le projet de Marans-Couchant recouvre jusqu'à 30% de LUP alors que celui du Stand devrait atteindre le taux de 70%.

Dans le contexte communal, les logements d'utilité publique sont compris comme des logements pouvant être subventionnés ou non et dont l'accessibilité financière est assurée sur le long terme (Ville de Nyon, 2010 ; 2015). La définition de LUP en fonction de l'offre signifie que la Commune va déterminer un prix au m² par typologie de logements. Pour parvenir à ses objectifs, la Commune va devoir améliorer les conditions cadres pour le maître d'ouvrage, que ce soit par une baisse du tarif foncier ou par la densification. A l'aune des deux études de cas, il convient de distinguer les enjeux qu'impliquent ces modes de production.

Pour Marans-Couchant, l'enjeu consiste à imposer un quota de LUP répondant aux objectifs de la Commune, tout en fournissant des conditions cadres suffisamment intéressantes au propriétaire. Bien que dans ce projet les logements doivent être réalisés par une coopérative, ce choix résulte principalement d'un jeu entre investisseurs. Par conséquent, c'est bien le Fonds de prévoyance, en tant que propriétaire, qui a accepté d'inclure dans son projet un certain pourcentage de LUP. Aussi, il est possible de soutenir que la ville de Nyon, bénéficiant d'un marché immobilier attractif, possède une certaine marge de manœuvre en matière de négociations. Ce système a l'avantage de faire financer la production de LUP par le propriétaire privé et par conséquent de limiter les investissements de la Commune. En ce sens, il s'inscrit dans la continuité du modèle élaboré à la fin des années 1970.

Pour le projet du Stand, la Commune doit parvenir à établir un arbitrage entre le programme projeté et la faisabilité financière du projet. La cession de terrains en droit de superficie implique une intervention marquée de la Commune. En effet, cette dernière est contrainte de mener une politique foncière active et doit intervenir directement sur le marché foncier. Bien que rentables à termes, ces opérations nécessitent un investissement financier important. Toutefois, la maîtrise foncière garantit à la Commune la possibilité d'orienter l'utilisation du sol en fonction de ses besoins.

A la livraison et selon le critère du loyer, il est possible de supposer que la coopérative ne se distingue pas d'un propriétaire privé. En effet, la CoDHA et le Fonds de prévoyance du Crédit Agricole sont soumis aux mêmes règles sur le marché immobilier. Par conséquent, le coût de production ainsi que le prix du terrain vont impacter l'opération de la même manière, les coopératives ne profitent pas de véritable distorsion du marché. En effet, considérant les faibles taux d'intérêts, une coopérative, même en disposant de financements par le biais d'institutions qui lui sont propres ne parvient pas à fournir des logements moins chers qu'un autre acteur. Par ailleurs, la CoDHA tend même, par son modèle financier, à rendre l'accès au logement plus ardu pour une part de la population. Toutefois, ce commentaire nécessite d'être relativisé par le fait que la Ville peut intervenir sur les conditions d'accès aux LUP. En outre, pour le projet de Marans-Couchant les conditions ne sont pas encore clairement définies.

Ces éléments peuvent expliquer, dans une certaine mesure, la raison pour laquelle la Commune s'affranchit de la question de l'acteur au profit de l'offre. En effet, l'enjeu majeur pour la ville de Nyon consiste à répondre à la demande de logements abordables. D'un point de vue quantitatif, la qualité de l'acteur importe peu. La Ville a principalement le souci de trouver un acteur qui produit des logements aux conditions fixées.

Ainsi, bien que pour la ville de Nyon la coopérative ne constitue pas « la » mais « une » solution, il semble nécessaire de souligner les avantages de ce modèle dans le cadre de la production de logements d'utilité publique. Sur le long terme les coopératives garantissent des loyers plus faibles à qualité égale que ceux appliqués par d'autres propriétaires (Thalmann, 2012). Selon différents auteurs, les coopératives constituent une réponse efficace à l'inflation des coûts du logement (Laesslé, 2012 : 37). Lorsque les coopératives détiennent au moins 10% du marché, ces dernières jouent même un véritable rôle régulateur. Cependant, à l'échelle nationale ces dernières ne représentent qu'environ 4% du marché (Hauri, 2013b). En outre, bien que dans notre cas d'étude cela ne semble pas révélateur, il convient de souligner qu'à la fin des subventions ou lorsque le statut de LUP n'est plus garanti, une différence importante peut se marquer en fonction de la qualité du propriétaire.

De plus, possédant un fonds de rénovation, les quartiers détenus par des coopératives tendent à être mieux entretenus sur le long terme et contribuent par ce biais à maintenir la valeur du patrimoine immobilier (Ville de Nyon, 2012f : 10). Il est également possible d'affirmer que la coopérative possède un certain savoir-faire en matière de production de logements d'utilité publique. C'est par ailleurs l'un des arguments qui a poussé le Fonds de prévoyance à faire réaliser l'ensemble des LUP à une coopérative. En effet, selon différents auteurs, les coopératives ont l'avantage de posséder différentes solutions visant à limiter les coûts de production (Laesslé, 2012 : 37).

Sans vouloir comparer les projets du Stand et de Marans-Couchant, qui sont intrinsèquement différents, il convient de préciser l'intérêt d'un outil comme la CoDHA pour le développement d'un quartier durable. En effet, la CoDHA attache non seulement une importance aux démarches participatives, mais porte également une attention toute particulière à la typologie des logements réalisés. Ceci dans le but de répondre aux besoins les plus variés de ses membres. Dans le même sens, la CoDHA favorise le lien social en créant des espaces de rencontre et s'attache à favoriser la mixité sociale au sein même des immeubles. Il convient notamment de souligner que la CoDHA n'a pas pour habitude de créer une aile spécifiquement réservée à ce type de logements. De plus, la CoDHA, de par ses statuts, favorise la co-gestion des immeubles, garantissant ainsi non seulement une meilleure gestion, mais également une meilleure appropriation du quartier. En ce sens, la CoDHA s'inscrit pleinement dans la 3^{ème} voie que peut représenter le logement coopératif (Entretien 5).

Il est donc possible d'affirmer que la coopérative reste un acteur particulièrement intéressant pour produire et surtout pour gérer du LUP. Néanmoins, la coopérative ne peut pas, à elle seule, répondre à tous les enjeux auxquels font face les collectivités publiques. Il convient de rappeler que la politique du logement menée par la commune de Nyon a pour but d'augmenter rapidement l'offre de logements abordables afin de renforcer la mixité sociale de la ville et par conséquent son urbanité. Pour y parvenir, l'urbanisme négocié semble constituer un modèle capable de répondre à ces enjeux. Le choix de développer ce système repose non seulement sur l'histoire de la ville mais également sur les capacités financières de la Commune.

A l'échelle cantonale, le droit de superficie constitue le levier d'action traditionnel des pouvoirs publics, alors que la négociation des bonus d'utilisation apparaît comme un instrument novateur. Dans cette perspective il convient de préciser que la négociation prend tout son sens lorsque l'acteur public l'intègre en fonction du contexte et l'utilise dans le but de d'orienter l'usage des terrains. Aussi, en vue du contre-projet du Conseil d'Etat, il est nécessaire d'insister sur le fait qu'une définition *a priori* des bonus d'utilisation et une formalisation excessive aurait pour conséquence de limiter la pertinence de l'instrument et la marge de manœuvre de la Ville. En effet, le succès du modèle nyonnais réside justement dans la capacité qu'à la Ville à mener une approche stratégique, flexible et négociée de l'urbanisme.

6 Conclusions

Au niveau fédéral, la politique du logement se trouve imbriquée à différentes politiques publiques. D'un point de vue constitutionnel, elle constitue l'un des piliers de la politique sociale. Toutefois, l'intervention étatique sur le marché du logement est traditionnellement considérée comme étant du ressort des cantons et des communes. Aussi, les cantons participent à l'application de la législation fédérale et certains engagent des mesures visant à la compléter. Quant aux communes, ces dernières peuvent ou non posséder leur propre politique du logement.

La politique du logement repose sur deux axes distincts : l'aide au logement, qui comprend toutes les mesures entreprises par les collectivités publiques visant à favoriser la construction ou la rénovation de logements, et le droit du bail (Cuennet *et al*, 2002 : 15-16). L'aide au logement se distingue selon deux formes : l'aide à la personne et l'aide à la pierre. Dans le cadre de ce travail, seule l'aide à la pierre visant à augmenter l'offre de logements locatifs a été traitée. Aussi, et à l'instar de ce que soutient Bassand *et al*, il est possible de la comprendre comme une politique d'incitation misant sur l'existence d'acteurs para-étatiques ou privés pour son exécution (1984 : 22). Dans cette perspective, la production de logements est principalement le fait de l'économie privée. Les collectivités publiques n'ont pas pour vocation de produire des logements. L'objectif est de fournir un cadre juridique dans lequel l'économie privée peut développer ses activités. En effet, selon l'article 41, al.1, let. e. de la Constitution, la Confédération et les cantons s'engagent en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée.

D'ailleurs il convient de souligner que la généalogie de la politique du logement a mis en avant le fait qu'après la Deuxième Guerre Mondiale et jusqu'au début des années 1970, l'intervention fédérale s'est limitée à des interventions sporadiques. La politique fédérale du logement s'est principalement construite consécutivement à des situations de crise, impliquant la mise en place d'un contrôle des loyers. C'est pourquoi, dès le début des années 1950, l'ensemble des mesures entreprises par le Conseil fédéral avait pour but d'assurer un retour au marché libre, mis à mal par une inflation galopante.

Les autorités fédérales mettent alors en place une politique incitative qui se traduit par des mesures transitoires devant permettre de résorber la pénurie à court terme et favoriser la construction de logements abordables sur le long terme. Face au manque persistant de logements, la politique d'exception tend progressivement à devenir une politique pérenne. Il faut attendre 1972, suite à de multiples revendications, pour que la politique du logement devienne une tâche permanente de la Confédération. Alors que la politique fédérale visait principalement à fournir un complément aux politiques cantonales, l'entrée en vigueur de la LCAP en 1975 va marquer un pas en direction d'une centralisation de la politique du logement. Cependant suite à la crise des années 1990, l'aide fournie fut considérablement réduite aussi bien en termes d'objectifs que de crédits. D'une aide diffuse visant à augmenter la construction de manière globale, la politique fédérale du logement va se concentrer exclusivement sur un soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. C'est par ailleurs en ce sens que la LOG introduit explicitement la notion de « maîtres d'ouvrage d'utilité publique » (MOP).

Ce soutien aux MOP se matérialise dans la définition même de ce que sont les logements d'utilité publique. En effet, le concept de LUP repose à la fois sur le maître d'ouvrage et la notion « d'utilité publique » qui découle des statuts de ce dernier (DEFR et OFL, 2013b : 9). Quant à la définition cantonale vaudoise, celle-ci tend à varier sensiblement. En effet, la notion de LUP devrait tendre à se

déterminer en fonction du prix de l'offre fixé par les pouvoirs publics (DEFR et OFL, 2014a : 14). Dans le contexte vaudois, si le contre-projet du Conseil d'Etat devait être accepté, le LUP devrait alors recouvrir quatre catégories de logements, à savoir les logements pour étudiants, les logements protégés, les logements subventionnés ainsi que les logements à loyers abordables. Cette conceptualisation du LUP a pour conséquence de relativiser la qualité de l'acteur et de permettre à des acteurs privés comme les caisses de pensions d'accéder au secteur d'utilité publique.

Traditionnellement, la production de logements se concrétise par un engagement financier direct ou indirect des collectivités publiques. Toutefois, dans le but d'activer des promoteurs privés, l'acteur public peut également mobiliser des mesures d'ordre réglementaires, issues de l'aménagement du territoire. Le développement progressif de ce type de mesures n'a pas pour ambition de supplanter les instruments financiers mais vise, au contraire, à les compléter. Les mesures réglementaires ont l'avantage de n'engendrer que des coûts limités pour l'acteur public et permettent d'activer des promoteurs privés en vue de la réalisation de LUP. En ce sens, le contre-projet du Conseil d'Etat propose de définir des bonus d'utilisation à titre incitatif pour les parcelles déjà construites et de déterminer des quotas de LUP également récompensés par des bonus.

Le présent travail vise à présenter les leviers d'action dont dispose une collectivité pour favoriser la production de LUP et à analyser les enjeux liés à la production de LUP par une typologie variée d'acteur. Dans cette perspective, la ville de Nyon offre un cas d'étude particulièrement intéressant. En effet, cette dernière, opérant déjà avec une définition du LUP en fonction de l'offre, mobilise aussi bien des maîtres d'ouvrage d'utilité publique que des propriétaires privés.

Avant de pouvoir exposer les éléments clés des deux projets analysés à Nyon, il convient de souligner les limites méthodologiques du présent travail. Les deux cas d'études analysés ne peuvent pas permettre de tirer de conclusions généralisables. En outre, certains éléments alimentant nos questions de recherche n'ont pas pu trouver de réponse. Il aurait notamment été pertinent d'en savoir davantage sur le plan financier d'une coopérative afin de pouvoir mieux comprendre ses besoins effectifs ainsi que le type d'aide financière mobilisé par un tel acteur. Dans le même sens, il aurait été intéressant de connaître les adaptations financières demandées par la ville à la CoDHA. En outre, dans le projet de Marans-Couchant, il aurait assurément été enrichissant de pouvoir obtenir davantage d'informations sur les conditions que va imposer le Fonds de prévoyance à la coopérative pour la réalisation de LUP. Malgré ces lacunes, les informations récoltées permettent de répondre aux questions énoncées au début du présent travail. Aussi, il semble maintenant nécessaire de revenir sur les deux hypothèses de travail qui ont alimenté cette recherche.

Notre première hypothèse consistait à dire qu'une Commune, en établissant des conditions cadres, notamment à partir d'instruments issus de l'aménagement du territoire et des politiques foncières, pouvait parvenir à activer une typologie variée d'acteurs pour favoriser la production du LUP.

Cette hypothèse semble pouvoir être validée puisque le projet de Marans-Couchant devrait assurer la réalisation de 30% de LUP par une caisse de pensions sur son propre terrain, alors que le projet du Stand, réalisé par une coopérative dans le cadre d'un droit de superficie, devrait atteindre près de 70% de LUP. Fort de ce constat quantitatif, il apparaît nécessaire de revenir sur les principaux enjeux qui déterminent la politique communale du logement menée par la ville de Nyon. Cette politique est fondée sur un modèle d'urbanisme négocié impliquant aussi bien la négociation de bonus d'utilisation du sol avec des propriétaires privés que la réalisation d'une politique foncière active permettant la

cession de terrains en droits de superficie. La conceptualisation du LUP en fonction de l'offre fait que la Commune va déterminer par avance un prix au m² par types de logements. Pour assurer leur production, la Ville va devoir améliorer les conditions pesant sur le maître d'ouvrage. A Nyon, cela se traduit aussi bien par une baisse du montant de la rente due dans le cadre d'un droit de superficie que par le biais de la densification.

La négociation des droits à bâtir s'inscrit dans la continuité du modèle élaboré à la fin des années 1970 par la ville de Nyon. En ce sens, il convient de rappeler qu'en matière de planification, la Commune de Nyon se situe toujours dans la zone d'extension de la zone à bâtir de 1984. Aussi, la Ville se développe par le biais de planifications *ad hoc* qui entrent en force et qui sont plaquées dessus. C'est justement dans le cadre de l'élaboration de ces plans d'affectation spéciaux que la Ville va négocier un certain taux de LUP en échange d'une densification du sol supplémentaire à celle prévue dans le plan d'extension. Ce système a l'avantage de faire financer la production de LUP par le propriétaire privé et permet ainsi de limiter les investissements de la Commune. En outre, il permet également à la Commune d'effectuer une pesée des intérêts fine et ainsi d'ajuster l'offre de LUP en fonction des besoins de la population.

La ville de Nyon mène depuis longtemps une politique foncière active lui permettant de concéder des terrains en droit de superficie. L'enjeu principal pour la Ville vise à établir un programme permettant de répondre à ses attentes en matière de LUP tout en assurant la faisabilité du projet. Ce système a l'avantage de permettre à la Commune d'orienter directement l'utilisation du sol en fonction de ses besoins. Néanmoins, il nécessite un engagement important de l'acteur public puisque la Ville est contrainte d'intervenir directement sur le marché foncier pour pouvoir renforcer son offre de LUP.

Ainsi, le modèle d'urbanisme négocié pratiqué par la Commune et sa stratégie foncière la poussent à dépasser sa simple fonction réglementaire pour devenir un acteur à part entière du développement de la ville. De manière plus générale, il est possible de soutenir que la production de LUP est largement liée à une volonté politique forte et à l'investissement direct des collectivités publiques, tant sur le marché immobilier que sur la mise en œuvre d'un aménagement du territoire stratégique. La commune de Nyon est donc capable d'activer aussi bien des maîtres d'ouvrage d'utilité publique que des privés pour produire du LUP. D'autant que ce système a l'avantage d'assurer une certaine diversité de producteurs de logements présents sur le territoire communal. Cela démontre la maturité de la politique et du modèle appliqué par la ville de Nyon.

Bien que la production de LUP puisse être assurée, d'un point de vue quantitatif, par différents acteurs, il convient maintenant de se pencher sur la dimension qualitative qu'implique cette politique du logement. En ce sens, la seconde hypothèse avance l'idée que les coopératives constituent des partenaires particulièrement intéressants pour des communes car elles parviennent à produire et à gérer sur le long terme des logements d'utilité publique.

A la lumière des deux projets analysés, il apparaît que les coopératives ne parviennent pas, au moment de la livraison, à fournir des logements moins chers que ceux proposés par des acteurs privés. De plus, le mode de financement de la CoDHA tend même à complexifier l'accès au logement pour une part de la population. Toutefois, il convient d'insister sur le fait que la coopérative garantit à moyen-long terme une offre de logements meilleur marché. En outre, il est également nécessaire de rappeler que la Commune, par le biais de la convention établie, peut influencer sur les conditions d'accès au logement. En

effet, la ville de Nyon définit non seulement le prix des logements mais peut également, au travers d'une Commission d'attribution, définir les bénéficiaires des LUP.

Le développement d'un projet par une coopérative peut nécessiter un effort important des collectivités publiques, passant généralement par la mise à disposition d'un terrain et parfois des efforts financiers particuliers lors de la réalisation du droit de superficie. Dans le cas du Stand – voire de Nyon – cet argument nécessite d'être relativisé puisque les conditions d'octroi du droit de superficie ont principalement été élaborées dans le but d'assurer la faisabilité financière du projet. Aussi, ces conditions auraient probablement été appliquées à n'importe quel type d'investisseurs. En outre, il faut rappeler que le droit de superficie a l'avantage de permettre à la Commune d'orienter le développement du projet. Aussi, bien que le droit de superficie contraint la Ville à fournir un effort financier, il lui assure la possibilité de définir un programme qui répond à ses attentes.

Dès lors l'enjeu majeur pour la Ville consiste à trouver un maître d'ouvrage capable de répondre à ses objectifs. Dans cette perspective, la coopérative constitue un partenaire particulièrement intéressant puisqu'elle possède un certain savoir-faire dans la production et la gestion de LUP. Aussi, la collectivité publique pourra choisir le type de coopérative en fonction de ses attentes. En effet, les grandes coopératives auront l'avantage d'avoir des moyens financiers importants leur permettant de fournir une offre de logements moins chers à tous les membres. Les petites coopératives, quant à elles, offrent, de par leurs natures et objectifs participatifs, des perspectives alternatives. Aussi, pour une Commune le choix de la coopérative revêt un caractère déterminant puisque la coopérative ne peut pas répondre à tous les critères.

Sans pouvoir évaluer la pertinence du choix de la CoDHA pour le quartier du Stand, il convient de revenir sur quelques éléments. Le projet du Stand a pour ambition de constituer un quartier durable et a par conséquent des objectifs ambitieux d'un point de vue environnemental, social et économique. Dans cette perspective, la coopérative constitue un outil particulièrement intéressant. En effet, la CoDHA de par son fonctionnement favorise l'intégration de ses habitants aussi bien durant la phase de production que de gestion des logements. Le modèle coopératif a l'avantage de fournir une meilleure appropriation des logements par ses habitants. De plus, la coopérative accorde une importance toute particulière à la mixité sociale. Par conséquent, cette dernière va orienter la typologie des logements en fonction des besoins de ses habitants et va également rechercher à développer un projet urbanistique favorisant le lien social. En ce sens, le projet élaboré par la CoDHA dépasse la simple offre de logements meilleurs marchés mais propose une alternative au logement locatif traditionnel, concrétisant ainsi ce que d'aucuns identifient comme la troisième voie entre la location et la propriété.

Finalement, il est donc possible de soutenir que la coopérative ne peut pas répondre à l'ensemble des enjeux auxquels est confrontée la ville de Nyon, notamment d'un point de vue quantitatif. Toutefois, il convient d'insister sur le fait que la coopérative contribue à apporter une dimension qualitative supplémentaire, aussi bien dans la production que dans la gestion des logements d'utilité publique. Ainsi, lorsque la collectivité publique assure le développement de conditions cadres intéressantes, les coopératives constituent des outils intéressants pour les communes.

Liste des figures

Figure 1 Taux de vacance des logements.....	1
Figure 2 Evolution de la construction de logements et taux de vacances.....	2
Figure 3 Répartition des ménages par charges locatives.....	3
Figure 4 Instruments de la LOG dès 2003, en fonction du segment de marché et de l'objectif visé. ..	40
Figure 5 Fonctionnement de la CCL.....	42
Figure 6 Les catégories de LUP.....	49
Figure 7 Rôle des communes sur le marché du logement en association avec d'autres acteurs.....	52
Figure 8 Scénarios d'évolution de la population.....	71
Figure 9 Projets en cours ou en étude à Nyon.....	77
Figure 10 Schéma de l'organisation d'un projet au sein de la CoDHA.....	98

7 Bibliographie

Documents officiels :

Conseil fédéral :

(1947), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures destinées à encourager la construction de logements (régime transitoire). (Du 29 avril 1947). » FF 1947 II 1.

(1955), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation de l'additif constitutionnel sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit (Du 1er novembre 1955). » FF 1955 II 1027.

(1956), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'application du contrôle des prix. (Du 8 mai 1956). » FF 1956 I 1044.

(1957), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les mesures destinées à encourager la construction de logements économiques (Du 28 juin 1957). » FF 1957 II 131.

(1959), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le maintien du contrôle des prix. (Du 25 août 1959). » FF 1959 II 441.

(1964), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements. (Du 21 septembre 1964). » FF 1964 II 649.

(1970), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements. (Du 26 août 1970). » FF 1970 II 505.

(1971), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un nouvel article 34sexies sur l'encouragement de la construction de logements et d'un article 34septies sur la déclaration de force obligatoire générale des conventions d'associations dans le domaine du logement. (Du 30 juin 1971). » FF 1971 I 1677.

(1973), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. (Du 17 septembre 1973). » FF 1973 II 663.

(2002), « Message relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés. (Du 27 février 2002). » FF 2002 2649.

(2013), *Le Conseil fédéral facilite l'accès aux terrains à bâtir pour la construction de logements d'utilité publique*, Communiqué de presse, du 23.10.2013.

(2014), *Le Conseil fédéral entend poursuivre le dialogue en matière de politique du logement*, Communiqué de presse, du 17.12.2014.

Arrêtés fédéraux :

Arrêté fédéral concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation. (Du 8 octobre 1947). FF 1947 III 276.

Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit. (Du 26 septembre 1952). FF 1952 III 127.

Arrêté fédéral instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit. (Du 10 juin 1953). FF 1953 II 620.

Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit (Prorogation de l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952). (Du 22 décembre 1955). FF 1955 II 1496.

Arrêté fédéral concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social. (Du 31 janvier 1958). FF 1958 I 356.

Arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix. (Du 24 mars 1960). FF 1960 I 1244.

Arrêté fédéral le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix. (Du 9 octobre 1964). FF 1964 II 823.

Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. (Du 30 juin 1972). FF 1972 I 1815.

Conseil d'Etat vaudois :

(1953a), « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le problème du logement (Du 31 août 1953). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 812-909.

(1953b), « Projet de loi sur les mesures de coordination et d'encouragement en matière de logement. Exposés des motifs. (Du 2 décembre 1953). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 658-673.

(1961), « Projet de loi modifiant la loi du 8 décembre 1953 sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyers modestes. Exposés des motifs. (Du 16 mai 1961). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 486-492.

(1965), « Projet de loi sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyers modérés (Loi sur le logement). Exposés des motifs. (Du 15 novembre 1965). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 166-182.

(1969), « Réponse du Conseil d'Etat : Interpellation André Jotterand et consorts concernant l'étude du marché du logement dans le canton. (Du 10 décembre 1969). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 1122-1128.

(1975), « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative populaire « Logement » demandant la révision partielle de la loi sur le logement et projet de décret ordonnant la convocation des assemblées de commune à l'effet de se prononcer sur cette initiative. Exposés des motifs. (Du 1^{er} septembre 1975). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 1015-1058.

(1987), « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement ainsi que sur la motion Henri Monod et consorts concernant une aide aux acquéreurs d'appartements et sur la motion Pierre Payot et consorts demandant l'amélioration des conditions d'octroi de l'aide individuelle en matière de logement. (Du 17 février 1987). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 1624-1707.

(2002), « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement. (Du 4 juin 2002). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 1014-1097.

(2006), « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique cantonale du logement. Exposés des motifs et projets de lois. (Du 7 mars 2006). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 8573-8613.

(2014), juillet :

(2014a), « Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logement »

(2014b), « Projet de loi modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 »

(2014c), « Exposé des motifs et projet de décret »

(2014d), « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil »,

<http://www.bicweb.vd.ch/communiqu.aspx?pObjectID=491498> , consulté pour la dernière fois le 10.08.2015.

Lois et ordonnances :

Loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements (LCL). RO 1966 449.

Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT). RO 1974 11.

Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). RO 1975 498.

Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). RO 1983 797.

Ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF). RO 1990 835.

Loi fédérale du 23 juin 1995 sur les contrats-cadres de baux à loyers et leur déclaration de force obligatoire générale. RO 1990 835.

Loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (LOG). RO 2003 3083.

Ordonnance du 26 novembre 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (OLOG). RO 2004 551.

Législation cantonale vaudoise :

Loi du 8 décembre 1953 sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyers modestes. (Loi sur les logements). FAO 1953 101 1774.

Loi du 22 novembre 1965 sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyers modérés (Loi sur le logement). FAO 1965 99 3126.

Loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE). RSV. 710.01.

Loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL). RSV 840.11.

Loi du 4 mars 1985 concernant 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). RSV 840.15.

Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). RSV 700.11.

Loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL). RSV 840.13.

Règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC). RSV 700.11.1.

Règlement du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (RCOL). RSV 840.11.2.

Règlement du 17 janvier 2007 d'application de loi du 9 septembre 1975 sur le logement (RLL). RSV 840.11.1.

Règlement du 17 janvier 2007 sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés. (RCOLLM). RSV 840.11.2.5.

Règlement du 5 septembre 2007 sur l'aide individuelle au logement (RAIL). RSV 840.11.3.

Plan directeur cantonal (PDCn). Adaptation 2bis entré en vigueur le 15 juin 2013. Version du 11 juin 2013.

Nyon :

Ville de Nyon :

(1985), *Règlement communal sur le plan d'extension et sur la police des constructions.*

(2009), Préavis No. 112. *Mise en oeuvre de l'Aide individuelle au logement (AIL) à Nyon.*

(2010), Rapport No. 169. *Objectif logement.*

(2011), Programme de législature. *Nyon, ville en mutation.*

(2012a), Préavis No 58. *Adoption du plan de quartier « Marans-Couchant ».*

(2012b), *Convention entre la municipalité de la commune de Nyon et le Fonds de prévoyance du Crédit agricole (Suisse) S.A.*

(2012c), *Synthèse des oppositions / observations et propositions de réponses. Plan de quartier Marans-Couchant.*

(2012d), *Règlement. Plan de quartier « Marans-Couchant ».*

(2012e), *Décision finale. Plan de quartier « Marans-Couchant ».*

(2012f), *Préavis No 76. Quartier du Stand. Mise en valeur de la parcelle No 1071. Demande de crédit de CHF 546'000.- pour l'organisation d'un concours d'architecture et l'élaboration d'un PPA.*

(2012g), *Préavis No. 63. Règlement concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire.*

(2013a), *Préavis No. 114. Règlement communal sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics.*

(2013b), *Cahier des charges. « Eco-quartier du Stand », Concours de projets d'architecture à un degré en procédure ouverte. Comprenant : la construction de logements sur la parcelle 1071, cédée en droit de superficie à la Coopérative de l'Habitat Associatif CoDHA.*

(2014a), *Rapport du jury. Concours de projets d'architecture à un degré en procédure ouverte. Comprenant : la construction de logements sur la parcelle 1071, cédée en droit de superficie à la Coopérative de l'Habitat Associatif CoDHA.*

(2014b), *Règlement. Version pour examen préalable. Plan Partiel d'affectation « Le Stand ».*

(2015), *Préavis No. 208. Objectif logement – 2^e étape.*

Géoportail SITNyon : <http://map.nyon.ch/theme/cadastre> , consulté pour la dernière fois le 10.08.2015.

Conseil communal (2012), *Procès-verbal*. Séance du 8 octobre 2012.

Commission communale :

(2012a), *Rapport de majorité No 58. Adoption du plan de quartier « Marans-Couchant ».*

(2012b), *Rapport de minorité No 58. Adoption du plan de quartier « Marans-Couchant ».*

COMITE DE PILOTAGE POUR LE SCHEMA DIRECTEUR DE L'AGGLOMERATION NYON (COFIL) :

(2006), *Schéma directeur de l'agglomération nyonnaise. Rapport de synthèse.*

(2009), *Schéma directeur de l'agglomération nyonnaise. Résumé.*

Association et groupes d'intérêts :

ASLOCA :

(2014), *La Confédération doit s'acquitter de ses responsabilités*, Communiqué de presse, du 17 décembre 2014, Berne : Auteur.

(2015a), *Objectifs stratégiques assignés aux CFF*, Communiqué de presse, du 01.04.2015, Berne : Auteur.

(2015b), *Révision II de la loi sur l'aménagement du territoire. Fixons des objectifs en faveur du logement – sans nouveaux retards*, Communiqué de presse, du 05.05.2015, Berne : Auteur.

Pour des logements abordables : initiative populaire adoptée, <http://www.smv-asloca-asi.ch/fr/pour-des-logements-abordables-initiative-populaire-adoptee>, consulté pour la dernière fois le 13.07.2015.

ASLOCA-Vaud :

(2011a), *Pourquoi une initiative ?*, du 04.05.2011, Lausanne : Auteur.

(2011b), *Que propose l'initiative ?*, du 04.05.2011, Lausanne : Auteur.

(2014a), *Un contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA*, Communiqué de presse, du 17.04.2014, Lausanne : Auteur.

(2014b), *Contre-projet à l'initiative « Stop à la pénurie de logements »*, Communiqué de presse, du 01.09.2014, Lausanne : Auteur.

(2014c), *Les grandes manœuvres ont commencé*, du 08.12.2014, Lausanne : Auteur.

(2015), *Texte introductif des Assises du logement*, du 06.06.2015, Lausanne : Auteur.

CoDHA, Coopératives de l'Habitat Associatif :

(2009), *La CoDHA. Coopérative de l'Habitat Associatif. 15 ans : 1994 – 2009*. Genève : Auteur.

(2013a), *Charte écologique*. Genève : Auteur.

(2013b), *Rapport d'activité 2012*. Genève : Auteur.

(2014a), *Rapport d'activité 2013*. Genève : Auteur.

(2014b), *Statuts de la CoDHA*. Genève : Auteur.

(2015), *Rapport d'activité 2014 CoDHA. 1994 – 2004 : 20 ans*. Genève : Auteur.

« Présentation, organisation » : <https://www.codha.ch/fr/presentation-organisation>, consulté pour la dernière fois le 18.08.2015.

« Questions fréquentes » : <https://www.codha.ch/fr/faq-questions-frequentes>, consulté pour la dernière fois le 18.08.2015.

COOPERATIVES D'HABITATION SUISSE, WOHNEN SCHWEIZ (2013), *Construction de logements : la troisième voie*, Lausanne, Lucerne, Zurich: Auteur.

COOPERATIVES D'HABITATION SUISSE,

(2014), *La Confédération coupe dans la promotion du logement alors qu'elle entend renforcer la construction de logements d'utilité publique*, Communiqué de presse, du 27.11.2014, Zurich : Auteur.

(2015a), *Le Parlement s'exprime clairement en faveur d'un instrument éprouvé de la promotion du logement*, Communiqué de presse, du 09.03.2015, Zurich : Auteur.

(2015b), *Terrains de la Confédération : une chance ratée pour les logements à loyer ou à prix modérés*, Communiqué de presse, du 01.04.2015, Zurich : Auteur.

Rapport :

Confédération :

ANGELINI T., GURTNER P. (1978), « Marché et politique du logement en Suisse. Rétrospectives et prévisions. » *Bulletin du logement*, vol. 5, Berne : Chancellerie fédérale.

COMMISSION FEDERALE DES PRIX (1956), *L'encouragement à la construction de logements économiques*, 63^e supplément à *La vie économique*, Berne : DFEP.

COOPERATIVE DE CAUTIONNEMENT HYPOTHECAIRE (CCH), « Nous-mêmes » <http://www.hbg-cch.ch/f/ueberuns/>, consulté pour la dernière fois le 15.05.2015.

COMMISSION FEDERALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS (CFCL) :

(1963), *Le marché locatif et la politique en matière de logements*, 72^{ème} supplément à *La vie économique*, Berne : DFEP.

(1999) « Encouragement à la construction de logements et à l'accèsion à la propriété – Quel avenir ? » *Bulletin du logement*, vol. 67, Granges : Office fédéral du logement.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE, DE LA FORMATION ET DE LA RECHERCHE (DEFR), OFFICE FEDERAL DU LOGEMENT (OFL) :

(2013a), *Sondage sur la politique du logement des villes et des communes*, novembre 2013, Berne : Auteur.

(2013b), *Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes*. Rapport intermédiaire du groupe de travail, du 3 décembre 2013, Berne : Auteur.

(2014a), *Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes*. Rapport du groupe de travail, du 2 décembre 2014, Berne : Auteur.

(2014b), *Droit de préemption des communes – Rapport à l'attention du Conseil fédéral*, du 17 décembre 2012, Berne : Auteur.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES (DFF), ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS (AFC) (2010), *La politique d'encouragement à la propriété du logement*. Rapport de l'administration fédérale des contributions, de l'Office fédéral des assurances sociales et de l'Office fédéral du logement, Berne : Auteur.

ERNST BASLER & PARTNER (2012), *Logements à prix modérés à l'aide de mesures d'aménagement du territoire ? Analyse d'impact et recommandation*. Résumé, Granges : Office fédéral du logement.

FAHRLÄNDER S. et al (2012), *La construction de logements locatifs « à prix avantageux » est possible*, Résumé du rapport technique, Granges : Office fédéral du logement.

GEIGER M. (2006), « Le marché du logement locatif. Analyse des causes et des effets dans le plus grand marché de Suisse. » *Bulletin du logement*, vol. 77, Granges : Office fédéral du logement.

GURTNER P. *et al* (1995), « Les 20 ans de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements. » *Bulletin du logement*, vol. 61, Granges : Office fédéral du logement.

HANSER C., KUSTER J., FARAGO P. (1995), « Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs. Exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP). » *Bulletin du logement*, vol. 59, Granges : Office fédéral du logement.

HAURI E., STEINER V., VINZENS M. (2006), « L'habitat en Suisse. Développement territorial et logement. » *Bulletin du logement*, vol. 78, Granges : Office fédéral du logement.

HORNUNG D., RÖTHLISBERGER T. (2010), *Evaluation de l'activité de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL*, Résumé du rapport mandaté par l'Office fédéral du logement, Berne : Auteur.

OFFICE FEDERAL DU LOGEMENT (OFL) :

(2013a), *Loi sur le logement LOG. Aide-mémoire 1 : Aperçu des objectifs et moyens d'encouragement*. Granges : Auteur.

(2013b), *Loi sur le logement LOG. Aide-mémoire 3 : Soutien aux projets modèles en matière d'habitat*. Granges : Auteur.

(2014a), *Loi sur le logement LOG. Aide-mémoire 2 : Aide fédérale aux organisations faïtières de la construction de logements d'utilité publique et à leurs institutions*. Granges : Auteur.

(2014b), *Logement à prix avantageux. Un kit d'options à la disposition des villes et des communes*. Granges : Auteur.

(2015), *Rapport annuel 2014*, Granges : Auteur.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS) (2015), *Construction et logement 2013*, Neuchâtel : Auteur.

ROHRBACH H. (2014), *L'évolution du droit du bail en Suisse de 1911 à nos jours*, Granges : Office fédéral du logement.

SCHÜSSLER R., THALMANN P. (2005), « Qu'est-ce qui pousse et freine la construction de logements ? Enquête auprès des bâtisseurs et des investisseurs. » *Bulletin du logement*, vol. 76, Granges : Office fédéral du logement.

PSP, BSS (2012), *Aide au logement au moyen de prêts à taux d'intérêt préférentiel du fonds de roulement : analyse de l'exécution et des effets*. Rapport succinct. Mandaté par l'Office fédéral du logement. Bâle : Auteur.

VLP-ASPAN (2010), « Promouvoir la construction de logements d'utilité publique par des mesures d'aménagement. » in *Territoire & Environnement*, janvier 2010, No 1/10. Berne : Auteur.

Vaud :

COMMISSION CANTONALE DU LOGEMENT (1975), « Rapport de la commission : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative populaire « Logement » demandant la révision partielle de la loi sur le

logement et projet de décret ordonnant la convocation des assemblées de commune à l'effet de se prononcer sur cette initiative. (Du 1^{er} septembre 1975). » *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, Lausanne : imprimerie vaudoise, 1058-1071.

DEPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DE LA SECURITE (DIS) :

(2014a), « Lutte contre la pénurie de logements », Conférence de presse, du 3 mars 2014. Lausanne : Auteur.

(2014b), « Contre-projet à l'initiative populaire cantonale « Stop à la pénurie de logements ». Tableau miroir LATC-LL. » Lausanne : Auteur

DEPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DE LA SECURITE (DIS), DEPARTEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (DTE) (2014), « Présentation du contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative « Stop à la pénurie de logements », Conférence de presse, du 29 août 2014. Lausanne : Auteur.

ETAT DE VAUD :

« Le déroulement d'une procédure de plan de quartier », http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/fichiers_pdf/procedure_P_Q.pdf , consulté pour la dernière fois le 30.06.2015.

« Le déroulement d'une procédure d'affectation type PGA ou PPA », http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/fichiers_pdf/procedure_P_GA-PPA.pdf , consulté pour la dernière fois le 30.06.2015.

I-CONSULTING :

(2014a), *Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ?*, Lausanne : Observatoire BCV de l'économie vaudoise.

(2014b), *Logements vaudois : taux d'effort des ménages*, Lausanne : Auteur.

SERVICE DE L'ECONOMIE, DU LOGEMENT ET DU TOURISME (SELT) :

(2010), *Produire des logements. Soutiens cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat*, Lausanne : Auteur.

(2011), *Etude de faisabilité du 7 novembre 2011. Analyse du potentiel de construction de logements sur la parcelle 1071 de la commune de Nyon.*

SERVICE IMMEUBLES, PATRIMOINE ET LOGISTIQUE (SIPAL) (2015), *Code des frais de construction CFC.* [http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/construction/batiments_publics/directives-constructions/01/A151 .pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/construction/batiments_publics/directives-constructions/01/A151.pdf) , consulté pour la dernière fois le 30.06.2015.

STATISTIQUE VAUD (SCRIS) :

(2014a), *Perspectives de ménages, 2010-2030. Demande de logements et population active.* Lausanne : Auteur.

(2014b), « *Logements vacants : l'amorce d'une hausse ?* » in *Numerus*, No 4, septembre, Lausanne : Auteur.

(2015), *Logements vacants : marché toujours tendu*, Communiqué de presse, du 07.07.2015.

TEAM+ (2014), *Commune de Nyon. Plan partiel d'affectation « Le Stand ». Rapport explicatif selon l'article 47 OAT. Version pour examen préalable.* Lausanne : Auteur.

Ouvrages ou parties d'ouvrages scientifiques :

BASSAND, M. (1974), *La dynamique de la politique du logement en Suisse*, Genève : Université de Genève.

BASSAND M., CHEVALIER G., ZIMMERMANN E. (1984), *Politique et Logement : mise en œuvre d'une politique fédérale d'incitation à la construction de logements sociaux*, Lausanne : Presses Polytechniques Romandes.

BERTA, E. (1992), « Trois exemples de mise en pratique de la négociation. Plan de quartier « Les Fontaines » à Nyon » in RUEGG, J. *et al*, (dir.), *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes : 121-127.

CSIKOS, P (2009), « Les stratégies foncières des grands propriétaires collectifs : Le cas des caisses de pension » *Working Paper de l'IDHEAP*, No 7/2009a, Chavannes-Lausanne : IDHEAP.

CUENNET S., FAVARGER P., THALMANN P. (2002), *La politique du logement*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

DA CUNHA A., DIND J-P., SCHERER S. (2012), *Définition des droits de superficie pour la réalisation de logements : étude comparative de six collectivités publiques*, Rapport d'étude. Lausanne : Université de Lausanne : IGD.

GERBER, J-D. (2008), « Les stratégies foncières des grands propriétaires collectifs : Le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zürich » in *Working Paper de l'IDHEAP*, No 8/2008, Chavannes-près-Renens : IDHEAP.

HAURI, E. (2009), « Quelle politique pour le logement social ? » in PATTRARONI, L. *et al*, (dir.), *Habitat en devenir : enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 299-321.

LAESSLE, M. (2012), « Les coopératives d'habitation comme alternative au marché immobilier : Valeur d'usage et valeur d'échange du logement » in *Cahier de l'IDHEAP*, No 269/2012, Chavannes-Lausanne : IDHEAP.

LING, P. (2006), « Résiliation du bail et droit au logement en droit suisse. Etude de l'effet horizontal d'un droit social » in BESSON *et al*. (dir.) *Les droits de l'Homme au Centre*, Genève : Schulthess, 653-677.

MAGNIN, P. (2012), « La coopérative d'habitation comme réponse à la crise du logement ? » in ARTIAS Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale, *Dossier du mois*, décembre 2012-janvier 2013, Yverdon-les-Bains : Auteur.

PICTET R., DENEBOURG H. (2001), « Introduction. Office cantonal du logement » in Archives cantonales vaudoises, ACV S 139.

NAHRATH S., CSIKOS P., GERBER J-D., KNOEPFEL P. (2009), « Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national. Etude comparée » in *Cahier de l'IDHEAP*, No 246/2009, Chavannes-Lausanne : IDHEAP.

QUIVY R., VAN CAMPENHOUDT L. (2014⁴), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris : Dunod.

RABINOVICH A., POSCHET L. (2006), *Vivre autrement : la coopérative de l'habitat associatif (CoDHA). Evaluation comparative de deux réalisations d'habitat collectif à Genève*. Mandat de l'Office fédéral du logement. Rapport technique. Lausanne : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne : INTER, REME, ENAC.

REY, C. (1976), *Cadre, Organisation, Financement de la promotion de logements en Suisse*, Fribourg : Université de Fribourg : Faculté de droit et des sciences économiques et sociales.

RUEGG, J. (2008), « Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repère » in *Urbia – Les cahiers du développement urbain durable*, No 6, 9-26.

RUZICKA-ROSSIER, M. et al (2008), *Urbanisme et territoires : espaces en mouvement entre Jura et Léman, Coppet, Nyon, Gland, Rolle, Tome I : Le livre de l'existant ; l'éventail des possibles*, Lausanne : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne : ENAC.

SALON, G. (1987), « La politique du logement en Suisse » in HEYMANN-DOAT, A. (dir.), *L'Etat et le logement. Histoire comparée des techniques juridiques*, Paris : l'Arbre Verdoyant, 169-204.

TILLEMANS L., WEBER P., RUEGG J., PRELAZ-DROUX R. (2012), *Maitriser le foncier pour maitriser la production urbaine. Moyens disponibles en Suisse, exemples de stratégies de maitrise foncière et recommandations en termes de bonnes pratiques*. Rapport de recherche COST TU602. Lausanne : Université de Lausanne, Yverdon-les-Bains : HEIG-VD.

THALMANN P., FAVARGER P. (2002), *Locataire ou propriétaire ? Enjeux et mythes de l'accession à la propriété en Suisse*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

THEURILLAT, T. (2010), « La ville négociée : entre financiarisation et durabilité » in *Working Paper 4*, Neuchâtel : Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS).

THEURILLAT T., CORPATAUX J., CREVOISIER O. (2010) « Property Sector Financialization : The case of Swiss Pensions Funds (1992-2005) » in *European Planning Studies*, 18:2, 189-212.

THEURILLAT T., RERAT P., CREVOISIER O. (2014), « Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires » in *Géographie, Economie, Société*, 2014/2, Vol. 16, 233-254.

WERMELINGER, A. (2014), *Cours de droit foncier*. Lausanne : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne : Chaire de droit.

ZIMMERMANN, C. (1990), « *Historique des politiques du logement et de leurs effets en Suisse* » Cahiers de recherches économiques, No 9011, Lausanne : Université de Lausanne : Département d'économétrie et d'économie publique.

Articles de revues et journaux :

ENZLER, C. (2010), « Les aides financières de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL » in *La vie économique. Revue de politique économique*, juillet 2010, 26-29.

GERVASONI, G. (2010), « Interview avec Guido Gervasoni, directeur de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) » in *Habitation*, février 2010, 8-11.

EMMENEGGER, J.-C. (2009), « Situation du logement d'utilité publique en Romandie ? » in *Habitation*, octobre 2009, 12-29.

EMMENEGGER, J.-C. (2010), « Pénurie du logement et politique communale » in *Habitation*, juin 2010, 4-7.

EMMENEGGER, J.-C. (2012) « Comment financer au mieux les projets des coopératives d'habitation » in *Habitation*, juin 2012, 20-24.

GURTNER, P. (2009), « Interview avec Peter Gurtner » in *Habitation*, octobre 2009, 4-7.

HAURI, E. (2001), « Le projet de loi sur la promotion du logement » in *La vie économique. Revue de politique économique*, novembre 2001, 8-12.

HAURI, E. (2013a), « Optimiser la politique du logement de la Confédération sans intervenir immédiatement sur le marché » in *La vie économique. Revue de politique économique*, juin 2013, 12-15.

HAURI, E. (2013b), « Interview avec Ernst Hauri » in *Habitation*, mars 2013, 6-9.

HAURI, E. (2013c), « La production de logements et ses chantiers à venir » in *La vie économique. Revue de politique économique*, novembre 2013, 4-7.

JOLLIET, F. (2004), « Coopérative d'habitation : un mode d'emploi » in *Habitation*, mars 2004, 4-7.

SCHINDELHOLZ, J. (2013), « Quelles mesures d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés ? » in *Habitation*, juin 2013, 26-27.

SFAR, D. (2013a), « Le Conseil fédéral tient à optimiser la politique du logement sans intervenir immédiatement sur le marché » in *Habitation*, septembre 2013, 34-35.

THALMANN, P. (2012), « Pourquoi la Suisse a besoin de logements d'utilité publique » in *Habitation*, septembre 2012, 16-19.

24heures, « La ville de Nyon prépare son quartier du vivre ensemble », le 9 juillet 2015, <http://www.24heures.ch/vaud-regions/la-cote/ville-nyon-prepare-quartier-vivre-ensemble/story/15438588> , consulté pour la dernière fois le 10.08.2015.

Présentations et travaux de mémoires :

BONNARD, M. (1970), *Les problèmes du logement subventionné à Genève*, Genève : Université de Genève : Ecole d'Architecture.

GUERRIERI, A. (2011), *La maîtrise foncière des villes : Un levier pour la qualité urbaine et la durabilité*. Lausanne : Université de Lausanne : IGUL.

MARTIGNIER, C. (2013), *Quels logements implanter dans le futur quartier de la Longeraie à Morges ? Typologie, critères d'évaluation et analyse systématique*. Lausanne : Université de Lausanne : IGD.

NOBS, A. (2013), *La gestion foncière et immobilière des villes comme stratégie de maîtrise de leur territoire : Le cas de la réhabilitation du quartier Est de la Chaux-de-Fonds*, Lausanne : Université de Lausanne : IGD.

PERREGAUX-DUPASQUIER, C. (2014), *Outils de politique foncière et de politique du logement du point de vue de l'aménagement du territoire*. Yverdon-les-Bains: VLP-ASPAN.

SFAR, D. (2013b), *Les mesures de politique du logement prises par les villes : un aperçu*. Granges : Office fédéral du logement.

SFAR, D. (2014), *Politique du logement : enjeux et perspectives pour les communes*, Lausanne : IDHEAP.

REY, F. (2009), *Du logement subventionné au logement d'utilité publique. Apports et limites de la nouvelle politique du logement du canton de Genève*. Lausanne : Université de Lausanne : IGUL.

Entretiens :

Entretien 1 : Bernard Woeffray, Chef du Service de l'urbanisme à la Ville de Nyon, 20.10.2014.

Entretien 2 : Jacques Biermann, Chef de la Division logement à l'Etat de Vaud, 03.03.2015.

Entretien 3 : Raphaëlle Probst Outzinout, Adjointe au Chef de Service, Service de l'urbanisme de la Ville de Nyon, 05.03.2015.

Entretien 4 : Fabienne Freymond-Cantone, Municipale socialiste à la Ville de Nyon, responsable de l'Urbanisme, des Ressources et des Relations humaines et Députée vaudoise, membre de la commission du Grand Conseil pour le contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative de l'ASLOCA, 16.04.2015.

Entretien 5 : Charles Truchot, Assistant à maîtrise d'ouvrage pour la CoDHA, 06.05.2015.

Entretien 6 : Yves Piccand, Représentant du Fonds de prévoyance du Crédit Agricole (Suisse), 10.08.2015.

8 Annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien pour les collectivités publiques

- Quels sont les principaux enjeux en matière de logements ? (besoins, accessibilité au logement)
- Quels sont les principaux obstacles/contraintes à la mise en œuvre de la politique du logement ?
- Quels sont les objectifs stratégiques poursuivis et quel est le paradigme dans lequel se dessine l'intervention publique sur le logement ? (public cible, catégories de LUP)
- Quelles sont les conditions cadre à mettre en place et les modalités d'actions de la politique du logement ? (lois et règlements, politique foncière, urbanisme négocié)
- Quels sont les outils utilisés ? (subventionnement, droits de superficie, négociation d'indice d'utilisation)
- Quels sont les types d'acteurs à mobiliser ? Et surtout existe-t-il un type d'acteur à mobiliser ?
- Quelle est la relation avec les MOP, quels avantages et inconvénients peuvent-ils avoir ?
- Quelle est la relation avec les autres échelons étatiques ?

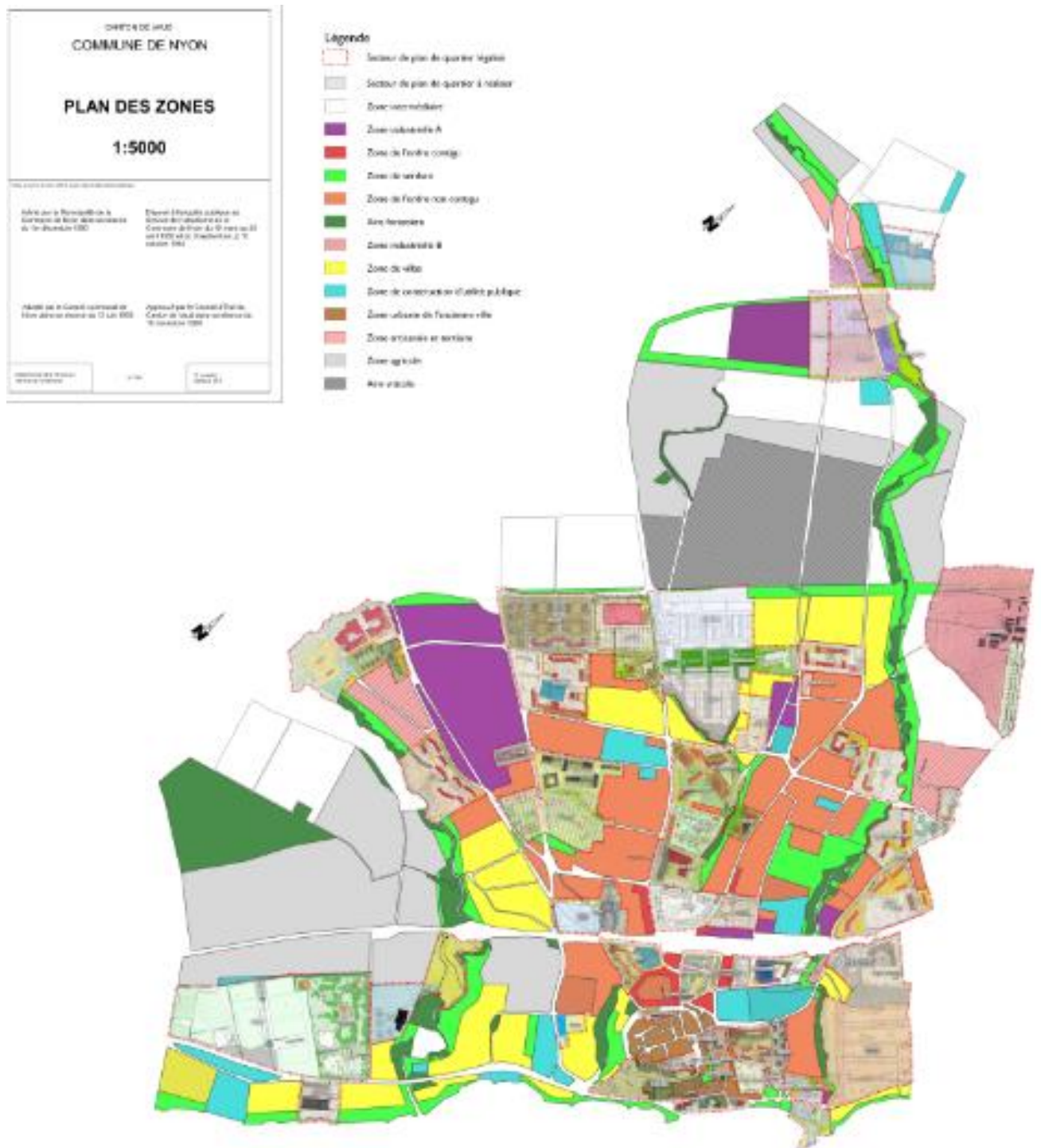
Annexe 2 : Guide d'entretien pour la CoDHA

- Quelles sont les particularités du modèle de la CoDHA ? (statut, structure, fonctionnement)
- Quels sont les principaux objectifs et les grandes lignes stratégiques de la CoDHA ? (expansion, vie locale)
- Quels sont les idéaux et invariants qui animent les projets de la CoDHA ? (social, écologique, typologie des logements)
- A quel public s'adresse les logements produits par la CoDHA ? (catégorie sociale, aspiration sociale)
- Comment fonctionne la coopérative et avec quelle stratégie financière ? (modèle financier, participation, parts sociales) ?
- Quelles sont les différences pour un locataire-coopérateur membre de la CoDHA par rapport à une autre coopérative ou à un autre locatif ? (mode de vie, participation, gestion)
- Quelles sont les avantages et contraintes d'un tel modèle ?
- Quels sont les éléments qui déterminent le démarrage d'un projet ? (opportunité, appel d'une collectivité publique)
- Quels sont les problèmes récurrents rencontrés ? (limites du modèle coopératif de la CoDHA)
- Quels sont les leviers d'actions à mobiliser pour le succès d'un projet ? (choix techniques, pratiques)
- Quels sont les enjeux de la ville de Nyon et de la région ? (marché du logement, politique du logement)
- Quelle est la perception de la politique du logement menée par les collectivités publiques ? (outils utilisés, conditions cadres)
- Quels sont les éléments stratégiques et besoins pour le développement futur de la coopérative ? (type de soutien financier, foncier)
- Quelle est la perception du développement futur de la politique du logement ? (notion de LUP, activation d'acteurs privés, négociation)

Annexe 3 : Guide d'entretien pour la caisse de pensions

- Quels types de placements recherchent la caisse de pensions ? (actions, obligations, immobiliers, prêts)
- Quels sont les buts intrinsèques recherchés par une caisse de pensions lorsqu'elle investit dans l'immobilier ?
- De quelle manière sont réalisés les placements dans l'immobilier de la caisse de pensions ? (circuit d'investissement direct ou indirect)
- Quels types d'opérations sont recherchés par une caisse de pensions ?
- Dans quelle zone géographique investit la caisse de pensions ? (local, régional, national)
- Quels sont les attentes d'une caisse de pensions lorsqu'elle investit dans l'immobilier ? (rendements, risques)
- Dans le cadre de la réalisation de projets, la gestion est-elle assurée en interne ou en externe ? Quels types d'acteurs sont mobilisés ?
- Quels sont les éléments clés qui motivent la caisse de pensions à réaliser du LUP ?
- Quels sont les enjeux de la négociation réalisée avec la collectivité publique ?
- Quelle garantie offre la caisse de pensions quant à la production et surtout la gestion des LUP ?
- Quelle est la perception de la politique du logement menée par les collectivités publiques ?
- Quelle est la perception du développement futur de la politique du logement ? (notion de LUP, activation d'acteurs privés, négociation)

Annexe 4 : Plan général d'affectation de Nyon (1984).



Annexe 5 : Situation parcelle No 746, Projet « Marans-Couchant ». Géoportail de la ville de Nyon : <http://map.nyon.ch/theme/cadastre> , consulté pour la dernière fois le 10.08.2015.



Annexe 6 : Le concept urbanistique du projet de Marans-Couchant. (Ville de Nyon, 2012a : 3).

Le concept urbanistique

Le PQ Marans-Couchant présente de nombreux enjeux et objectifs qui visent notamment à :

- Assurer une densité bâtie importante, bien intégrée à son environnement proche, présentant une bonne mixité fonctionnelle (logements libres et d'utilité publique, propriétés par étages (PPE), activités, services, etc.), sociale et intergénérationnelle.
- Conférer un rôle de centralité au quartier en tentant d'unifier, par la composition urbaine envisagée, un tissu urbain hétérogène et discontinu.
- Prendre en compte les aspects du développement durable dans toutes leurs composantes, en prêtant une attention particulière aux aspects environnementaux, à la mobilité, à l'énergie, etc.

Pour mieux s'intégrer dans le tissu bâti hétérogène, le projet se fonde sur un concept de « patchwork » : il met en scène différents niveaux de constructions.

Le *socle* est un élément unificateur de l'ensemble bâti et il définit l'espace collectif central du quartier : il constitue un « espace cour » de référence.

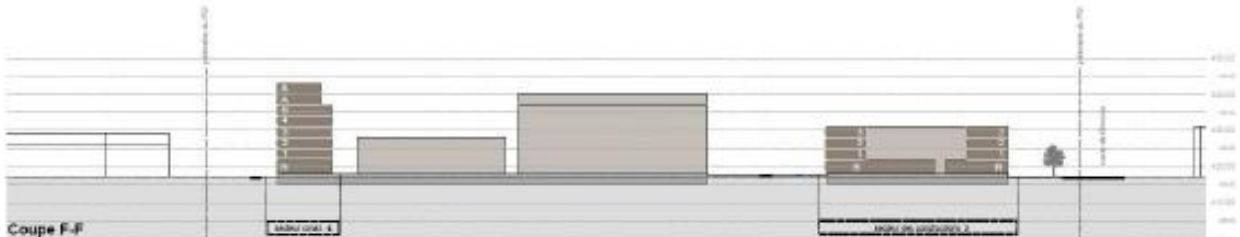
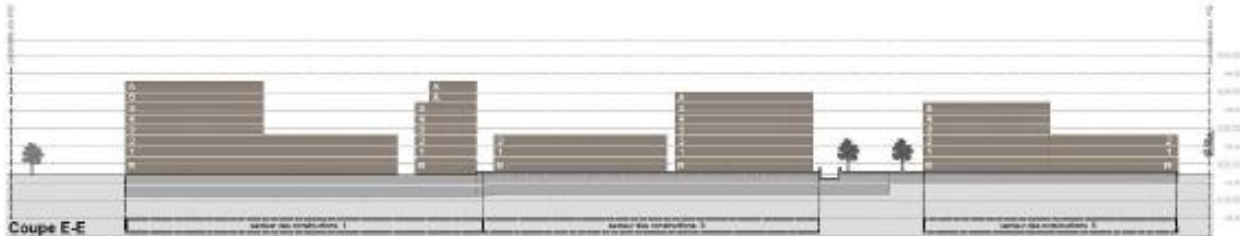
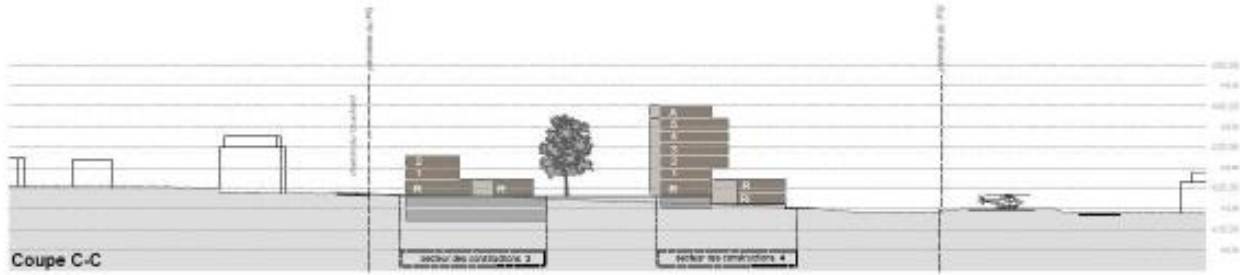
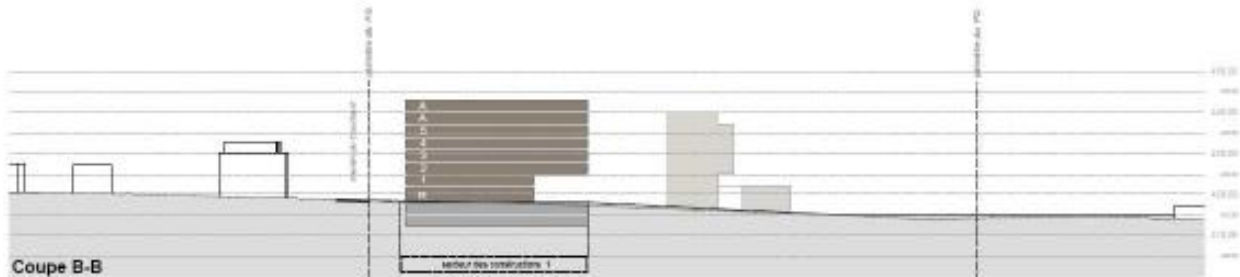
Des *bâtiments intermédiaires* complètent le socle et peuvent accueillir différents programmes qui bénéficient d'une toiture-terrasse végétalisée comme prolongement extérieur. Ces espaces ont une vocation d'usage collectif ou semi-privatif et seront mis à disposition des infrastructures de service ou des habitants (locataires et/ou propriétaires). Avec plus de 40% de surface de plancher déterminante dédiée aux activités (commerces, services publics, etc.), le socle et les bâtiments intermédiaires se caractérisent ainsi par une forte mixité.

Le *bâtiment de tête* (carré), sis le long de la route de Divonne, est prévu pour offrir des surfaces d'activités (cabinets médicaux, bureaux, etc.).

Les *bâtiments repères*, qui comportent principalement des habitations, composent avec les bâtiments hauts avoisinants. Leur volumétrie a été pensée en fonction de leur position, de leur impact sur le voisinage (ombres portées) et ils accentuent les liaisons de mobilité douce. Leur expression architecturale pourra se traduire par des formes diverses. Le bâtiment qui se trouve à l'extrémité nord-est du quartier sera une PPE.

Une cohérence architecturale d'ensemble est garantie par le règlement.

Annexe 8 : Plan de quartier « Marans-Couchant » Coupes. (Ville de Nyon, 2012a).



Annexe 9 : Situation parcelle No 1071, Projet du « Stand ». Géoportail de la ville de Nyon : <http://map.nyon.ch/theme/cadastre> , consulté pour la dernière fois le 10.08.2015.



Annexe 10 : Les objectifs de la commune formant les fondements du cahier des charges pour le concours d'architecture. (Ville de Nyon, 2012f : 4-5).

- construire des logements de qualité, quel que soit leur statut, au moyen d'une conception architecturale favorisant un cadre de vie agréable des habitations, ainsi que des espaces privatifs ou collectifs propices à l'échange ;
- organiser la répartition et la disposition spatiale des locaux communs et privés dans le but de favoriser la mixité sociale, fonctionnelle et intergénérationnelle, aspect incontournable du projet ;
- réaliser des espaces collectifs accessibles, conviviaux et sobrement aménagés, dans le but de faciliter leur appropriation et contribuer à la vie du quartier. Ces espaces sont ouverts, sans clôtures et leurs rapports avec les rez-de-chaussée sont particulièrement soignés ;
- inscrire le quartier dans le réseau écologique existant en le reliant au milieu environnant et en favorisant la biodiversité par la réalisation d'aménagements extérieurs et d'espaces verts

différenciés, multifonctionnels et de qualité. Le cordon boisé du Boiron doit être préservé afin de concilier au mieux la diversité biologique de cet espace avec le développement d'un quartier d'habitation dans la partie amont. L'impact sur le milieu naturel devra être limité ;

- favoriser les mobilités douces et l'usage des transports en commun, limiter la mobilité individuelle pour les véhicules à moteur. Le quartier, organisé de façon ouverte, sera relié aux quartiers voisins par un réseau de cheminements piétonniers, dont un cheminement le long du Boiron. Le chemin des Tines sera aménagé de façon à rassembler les parties anciennes et nouvelles du tissu urbain et renforcer les déplacements doux ;
- minimiser l'utilisation de ressources et l'empreinte écologique du quartier en s'engageant pour un concept énergétique global, efficace et majoritairement, voire totalement, renouvelable. L'utilisation de matériaux renouvelables à faible énergie grise et le développement d'un véritable concept de gestion de l'eau sont favorisés. Le standard Minergie-P-Eco est visé ;
- rechercher l'économie des moyens pour satisfaire à la fois les contraintes (environnementales, constructives, etc.) et les besoins (qualité architecturale, confort, etc.). Des mesures adéquates de rationalisation et d'économie seront mises en œuvre, dans une optique de minimisation du coût global sans renoncer à la qualité recherchée ;
- encourager la participation des futurs habitants en leur offrant la possibilité d'établir des choix lors de l'affinage du projet lauréat (matériaux, salles communes, aménagements extérieurs, etc.).

Annexe 11 : Projet « Zinzolin », de Farra & Zoumboulakis architectes, Lausanne. Commentaires et remarques du jury dans le cadre du concours d'architecture du Stand. (Ville de Nyon, 2013b : 20).

1er prix

ZINZOLIN
farra & zoumboulakis architectes
Lausanne

Collaborateurs :
Bassel Farra, architecte epfl sia
Christina Zoumboulakis, architecte epfl sia - urbaniste fsu

Rosa Climent, architecte stagiaire ump,
Rossana Lucchini, architecte epfl,
Cristina Platero, architecte etsaun
Luca Truscello, stagiaire

Consultants extérieurs:
Génie Civil: MP ingénieurs conseils SA, Claude Penseyres, Crissier
Paysage: Bureau de Paysage, Jean-Jacques Borgeaud, Lausanne
Environnement: Weinmann Energie SA, Enrique Zurita, Echallens
Maquette: Fondation Latreille, Pascal Diserens, Cully

Trois «lanières» de bâtiments viennent s'insérer le haut de la parcelle créant une succession de places et de cheminements de l'ouest à l'est de la parcelle.

La qualité urbanistique des espaces publics générés est convaincante et novatrice. L'implantation parallèle à la pente naturelle offre ainsi une succession de plateaux permettant une bonne connexion relationnelle.

Le premier, accueillant les commerces et un café, situe le plateau de rencontre et de convivialité en relation avec l'extérieur. Le second, un peu comme une rue en contre-bas génère des espaces plus intimes pour des activités en relation avec les habitants. Les places de jeux sont ainsi protégées et proches des usagers avec un accès direct aux locaux communs. Au bout du chemin en allant vers l'ouest, une place est réservée aux jardins et autres activités de plein air.

L'échelle des bâtiments proposés, leurs volumétries découpées, ainsi que leurs positionnements créent un ensemble qui s'intègre gracieusement dans le tissu urbain tout en assurant une densité importante de logements et ménageant de larges vues.

La transition entre les bâtiments et l'espace public est traitée de manière à favoriser la rencontre entre les habitants (salle communautaire, buanderie,...). Les sorties du parking débouchent sur le cœur de quartier favorisant ainsi les interactions avec les habitants. La présence des places de stationnement pour les vélos à côté des entrées favorise l'utilisation de la mobilité douce dans les modes de vie de chaque habitant ou utilisateur du lieu.

L'ensemble du quartier est exempt de mobilité motorisée. Le parking souterrain, accessible depuis le chemin Valmont, est implanté le long du chemin des Tines limitant ainsi les excavations du terrain. Les surfaces et l'agencement des locaux en sous-sol sont optimisés et inscrits dans l'emprise de l'assiette des bâtiments.

L'usage récréatif, environnemental et énergétique des toitures est pertinent.
Le projet intègre des espaces non définis, afin de laisser la porte ouverte à l'appropriation progressive par les habitants et usagers.

Le jury apprécie ce projet favorable aux économies d'énergie. Il apporte des réponses pertinentes notamment au niveau de l'efficacité de la forme urbaine et la compatibilité avec les exigences du label Minergie-P-Eco.

Outre la végétalisation des toitures, des noues sont prévues pour absorber les eaux pluviales avant leur rejet dans le Boiron en aval. Une réserve et une distribution est prévue pour l'arrosage des jardins.

Le projet propose une typologie innovante et flexible. Suivant la même logique que celle des bâtiments, la bande centrale dilatée des appartements définit un espace de référence, à l'image des typologies classiques dont la distribution se faisait depuis un vaste hall central.

Le jury apprécie la cohérence du projet respectant les programmes demandés. Le projet satisfait aux paramètres économiques et se situe dans les projets les plus économiques.

Annexe 12 : Planches projet « Zinzolin » lauréat du concours d'architecture pour le quartier du Stand.

Planche 1 :

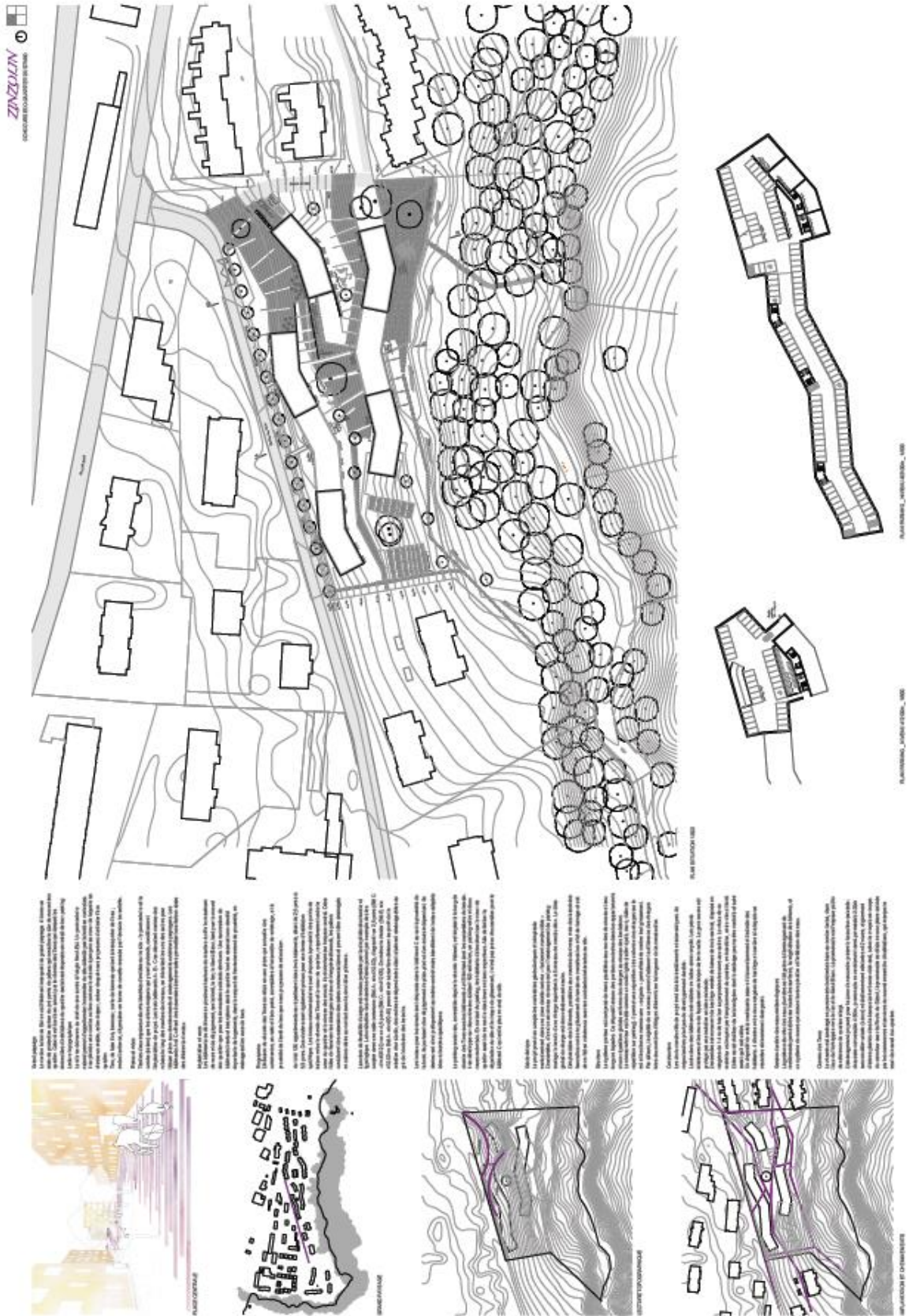


Planche 2 :



Planche 3 :

PROJET DE CONSTRUCTION

CONSTRUCTION

CONSTRUCTION

CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

ZINZONIN
UNIVERSITÉ DE LA CÔTE D'IVOIRE

PROJET DE CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

PROJET DE CONSTRUCTION

Planche 4 :



Annexe 14 : Examen financier projet « Le Stand ». (SELT, 2011).

Loi du 9 septembre 1975 sur le logement

Examen financier		annexe 3
Dossier No	: 2010-014	
Aide	: Linéaire	
Commune	: Nyon	
Objet	: Analyse du potentiel de construction de logements sur la parcelle 1071 de la commune de Nyon.	
Sis	: Lieu dit : Stand	
Propriétaire	: Codha (Genève)	
Architecte	: A définir	

Devis estimatif				
Total CFC 0			15.00%	8'018'560
Total CFC 1 à 5			85.00%	45'421'635
Total CFC 0 à 5			100.00%	53'440'195
LML	Logements au marché libre	CFC 1 à 5		12'976'325
		CFC 0		3'043'829
				16'020'154
LLA	Logements a loyer abordable	CFC 1 à 5		15'104'536
		CFC 0		2'877'055
				17'981'591
LSU	Logements subventionnés	CFC 1 à 5		10'911'951
		CFC 0		1'835'617
				12'747'568
Activités		CFC 1 à 5		1'485'000
		CFC 0		282'059
				1'747'059
Parkings				4'943'823
				53'440'195
Financement général	FP	5%	2'271'082	
	Hyp	71%	32'249'361	
	CCL	20%	9'084'327	
	ASH	4%	1'816'865	
		100%	45'421'635	