

Métamorphose

Critères et modalités d'attribution des parcelles de l'écoquartier des Plaines-du-Loup, mesures visant à soutenir le logement d'utilité publique et les coopératives d'habitants

Réponse au postulat de Monsieur Charles-Denis Perrin et consorts : « Etablissement d'un règlement pour l'attribution des droits de superficie dans le cadre du projet Métamorphose »

Rapport-préavis n° 2014/50

Lausanne, le 11 septembre 2014

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond au postulat de Monsieur Charles-Denis Perrin et consorts : « Etablissement d'un règlement pour l'attribution des droits de superficie dans le cadre du projet Métamorphose ».

Toutefois, compte tenu de l'ampleur du projet Métamorphose, des spécificités et affectations propres à chaque site, la Municipalité propose de préciser ici les règles et procédures d'attribution des parcelles communales pour le seul écoquartier des Plaines-du-Loup. A ce stade, il convient de rappeler que la Ville de Lausanne est propriétaire foncier d'environ 95 % du site et la Municipalité entend mettre ces terrains à disposition d'investisseurs sous forme de droits distincts et permanents de superficie.

Les sites de la Tuilière, de Malley et de Coubertin, pour l'essentiel dévolus à des activités sportives, répondent quant à eux à une logique différente de celle de la construction d'un quartier mixte de logements et d'activités. C'est pourquoi, ils ont fait ou feront l'objet de rapport-préavis spécifiques et ne sont donc pas concernés par le présent texte. Quant au site des Prés-de-Vidy, le préavis 2013/27¹ a permis de tracer les grandes lignes définissant les modalités de développement immobilier de ce nouvel écoquartier, pour lequel le parti urbanistique devrait être recherché dès la fin 2014. Le moment venu, ce site fera l'objet d'un préavis dédié qui, à l'instar du présent rapport-préavis, précisera le modèle de développement, les critères et processus de sélection des investisseurs et d'octroi des droits distincts et permanents de superficie.

Dès lors, le présent rapport-préavis rappelle, en premier lieu, les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle du futur écoquartier des Plaines-du-Loup qui doit, à terme, accueillir 3'100 emplois et plus de 6'900 habitants. S'agissant spécifiquement de l'habitation, environ 30 % des logements seront

¹ Préavis 2013/27 « Rapport au Conseil communal sur l'évolution du projet Métamorphose et sur son évaluation financière ».

subventionnés², 40 % à loyer régulé³ et les 30 % restant dédiés au marché libre ou à la vente en PPE. Cette variété des types de logement, qui vise à répondre aux besoins prépondérants de la population lausannoise, se traduira également par une mixité des investisseurs pouvant être classés comme suit : (1) les sociétés propriété de la Ville de Lausanne (SILL, FLCL), (2) les sociétés privées d'utilité publique (SUP), dont (3) les coopératives d'habitants et (4) les acteurs immobiliers traditionnels (fonds de pension, caisses d'assurances, etc.). Ces quatre catégories d'investisseurs devraient par ailleurs contribuer à la réalisation de l'écoquartier des Plaines-du-Loup pour des parts à peu près équivalentes.

En deuxième lieu, ce rapport-préavis propose, en réponse directe au postulat de Monsieur Charles-Denis Perrin et consorts, l'établissement d'une procédure et de critères clairs et transparents pour l'octroi des droits de superficie. Cette proposition vise à garantir des processus formalisés pour l'attribution de la grande majorité des lots (composés pour l'essentiel de logements), tout en offrant la souplesse nécessaire devant permettre l'implantation dans le quartier d'activités économiques ou de projets particuliers. Ces dispositifs particuliers en faveur de la mixité fonctionnelle sont précisés au chapitre 5.5.

Outre l'établissement d'une procédure formalisée pour le dépôt des offres et de critères d'évaluation clairs et transparents, le présent rapport-préavis décrit un dispositif inédit en prévoyant la création d'une « commission d'évaluation des offres et d'attribution des lots », chargée de réceptionner les offres, de les évaluer et de soumettre des propositions d'attribution à la Municipalité. En outre, la Municipalité souhaite repenser l'organisation du Groupe consultatif d'accompagnement et de suivi du projet Métamorphose (GCAS) créé par le Conseil communal en 2007, au profit d'une nouvelle commission consultative intégrant des représentants de la société civile et des groupes politiques présents au Conseil communal. Ce changement fait l'objet d'un préavis distinct. Cette commission, dans l'esprit de la démarche participative propre à l'ensemble du projet Métamorphose, sera non seulement informée mais également consultée sur toutes les étapes et processus importants du projet Métamorphose. Dans le cadre de la procédure d'attribution des lots, il est ainsi prévu que les propositions de la commission d'évaluation des offres et d'attribution des lots » lui soit présentée de manière à ce qu'elle puisse aussi émettre des recommandations ou des commentaires à l'attention de la Municipalité.

Ce processus débouchera in fine sur la signature par la Municipalité de promesses réservant des droits à bâtir. Ces dernières seront systématiquement conditionnées à l'octroi, le moment venu, de droits de superficie votés par le Conseil communal qui reste la seule autorité compétente en la matière.

Enfin, le présent rapport-préavis rappelle les outils à disposition de la Ville de Lausanne pour soutenir le logement d'utilité publique. Il propose également d'étudier la mise sur pied de « crédits relais » favorisant le développement des projets de coopératives d'habitants.

² Logements subventionnés : logements bénéficiant d'une « aide à la pierre », c'est-à-dire d'une contribution linéaire destinée à diminuer la charge locative de l'immeuble au sens de l'art. 28 de la loi cantonale sur le logement de 1975 (RS 840.11).

³ Logements à loyer régulé : logements attribués librement dont le loyer de départ est fixé dans le droit de superficie et contrôlé par la Ville de Lausanne sur toute sa durée (généralement de 90 ans).

2. Table des matières

1. Objet du rapport-préavis	1
2. Table des matières	3
3. Objet du postulat	4
4. Consultation préalable	4
4.1 <i>Organisation</i>	4
4.2 <i>Résultats</i>	4
5. Réponse de la Municipalité	6
5.1 <i>Contexte et champ d'application</i>	6
5.2 <i>Un processus au service des ambitions du quartier</i>	7
5.3 <i>Objectif de mixité sociale</i>	8
5.4 <i>Quels investisseurs pour les Plaines-du-Loup</i>	9
5.4.1 <i>Le rôle de la FLCL et de la SILL</i>	10
5.4.2 <i>Une répartition équilibrée des droits à bâtir</i>	11
5.5 <i>Objectif de mixité fonctionnelle et d'implantation d'activités</i>	12
5.6 <i>Une souplesse nécessaire pour des projets novateurs</i>	13
5.7 <i>Conditions de participation aux appels d'offres</i>	13
5.8 <i>Un processus en six étapes</i>	15
5.8.1 <i>Cadrage du processus et rédaction des appels d'offres</i>	15
5.8.2 <i>Mise au concours</i>	16
5.8.3 <i>Réception et analyse des offres par la commission d'évaluation et d'attribution des lots</i>	17
5.8.4 <i>Propositions d'attribution</i>	17
5.8.5 <i>Décisions d'attribution et consolidation des pools d'investisseurs</i>	17
5.8.6 <i>Promesses municipales réservant des droits à bâtir</i>	17
5.9 <i>Soutien en faveur de la construction de logement</i>	18
5.9.1 <i>Bureau de développement</i>	18
5.9.2 <i>Mesures spécifiques dédiées aux logements à loyers modérés</i>	19
5.9.3 <i>Mesures spécifiques dédiées aux coopératives d'habitants</i>	19
6. Conséquences du rapport-préavis	20
6.1 <i>Conséquences financières sur le budget d'investissement</i>	20
6.2 <i>Conséquences financières sur le budget de fonctionnement</i>	20
7. Conclusions	21

3. Objet du postulat

Le postulat de Monsieur Charles-Denis Perrin et consorts a été déposé lors de la séance du Conseil communal du 22 novembre 2011 en demandant son renvoi à une commission. Cette dernière s'est réunie le 23 avril 2012 et a décidé, à l'unanimité et sans abstention, de renvoyer le postulat à la Municipalité qui a désigné la Direction du logement et de la sécurité publique pour élaborer la réponse.

Ce postulat demande à la Municipalité d'édicter, dans le cadre du projet Métamorphose, des règles claires et transparentes d'attribution des droits distincts et permanents de superficie. Plus précisément, il demande l'élaboration d'un processus d'attribution des lots définissant l'ensemble des étapes, depuis les appels d'offre jusqu'aux promesses municipales réservant les droits à bâtir, en passant par la description de la phase de sélection des investisseurs. Dans un but de transparence et de sécurisation des futures opérations de construction, il est également demandé de préciser les critères de sélection des investisseurs, les délais des procédures ainsi que les obligations de l'investisseur et éventuelles clauses de dédite associées à la réservation des terrains.

4. Consultation préalable

4.1 Organisation

En 2013, sur mandat de la Municipalité, le Service du logement et des gérances a travaillé à l'élaboration d'un processus d'attribution des lots applicable au site des Plainnes-du-Loup. Sur cette base, et au vu des enjeux considérables de l'écoquartier des Plainnes-du-Loup, la Municipalité a décidé d'organiser une consultation des milieux intéressés, dont les groupes politiques, avant de soumettre un rapport-préavis au Conseil communal.

Cette consultation a eu lieu du 12 novembre au 5 décembre 2013. Les groupes politiques représentés au Conseil communal, la Chambre vaudoise immobilière (CVI), l'Asloca, l'Association écoquartier et la Plateforme d'échange des coopératives d'habitants pour les écoquartiers (PECHE) ont été consultés. Le questionnaire remis aux milieux intéressés est joint au présent rapport-préavis (cf. annexe, chapitre 1). Tous les acteurs ont répondu, à l'exception de la CVI et de l'Asloca. Il en est ressorti une adhésion générale aux objectifs et à la méthodologie, tous deux proposés par la Municipalité, avec un certain nombre de commentaires et de réserves présentées au chapitre 4.2. Dans la mesure du possible, les remarques issues de la consultation ont été prises en compte dans la rédaction du présent rapport-préavis.

4.2 Résultats

Sont présentés ci-dessous, une synthèse des réponses et commentaires apportés à la consultation :

Question 1

A la question « Approuvez-vous la politique de mixité sociale dite des trois tiers telle que proposée dans le programme des Plainnes-du-Loup, soit environ 30 % de logements subventionnés, 40 % de logements à loyers régulés (prix coûtant, sans condition de revenus ou d'occupation, avec contrôle de droit privé du respect du droit du bail), 30 % de logements libres de tout contrôle des loyers ou en propriété par étage ? », l'ensemble des milieux consultés ont répondu favorablement.

Concernant le segment du marché régulé, le PLR a toutefois insisté sur la nécessité de maîtriser les loyers en introduisant, à l'instar de ce qui se pratique dans le cadre de l'aide à la pierre, un contrôle serré du coût des opérations (prix plafond au m², rendement autorisé, etc.). Le PLR estime que la Ville incitera ainsi les futurs investisseurs à développer des projets rationnels et économiques, débouchant *in fine* sur des loyers régulés cohérents avec le niveau de revenus des Lausannois. Le groupe UDC propose, pour sa part, que les logements à loyer régulé soient prioritairement réservés aux personnes domiciliées à Lausanne depuis plusieurs années (par ex. retraités, au moins cinq ans ; actifs, au moins trois ans). De manière à limiter les risques pris par la Ville, l'UDC souhaite également, dans le cadre

d'opérations de logements subventionnés ou à loyer régulé, que les investisseurs mobilisent des fonds propres représentant au moins 20 % du coût des travaux.

Question 2

De manière à atteindre les objectifs de mixité sociale, la Municipalité a identifié quatre catégories principales d'investisseurs : les sociétés et fondations appartenant à la Ville, les sociétés privées d'utilité publique, les coopératives d'habitants ainsi que les institutionnels et privés traditionnels. A la question « Faut ouvrir les lots destinés aux logements à loyer régulé aux fonds immobiliers et acteurs privés traditionnels qui se soumettraient aux mêmes règles que les sociétés d'utilité publique ? », les avis sont majoritairement négatifs avec quelques réserves et commentaires détaillés ci-dessous.

La Gauche, la PECHE et le PS sont opposés à cette proposition avec, pour le PS, une éventuelle entrée en matière pour autant que cette ouverture se fasse de manière subsidiaire. Cette position plus nuancée du PS rejoint celle des Verts et de l'Association écoquartier, pour qui cette ouverture est envisageable si, et seulement si, la part totale des lots attribués aux investisseurs institutionnels et privés traditionnels n'augmente pas. Le PLR et l'UDC seraient favorables mais émettent des réserves. Le PLR estime que le segment des logements régulés et à loyers abordables sera moins attractif pour les caisses de pensions, contraintes à des niveaux de rendement supérieurs aux sociétés d'utilité publique. En cas d'ouverture, elles devront donc construire particulièrement bon marché pour satisfaire à la double condition de valeur plafonnée des loyers et de valeur plancher de rendement. L'UDC accepte cette ouverture uniquement pour les caisses de pensions dont les assurés sont en majorité domiciliés à Lausanne (priorité 1) ou dans le canton de Vaud (priorité 2).

Question 3

La proposition municipale de réserver 25 % des lots aux sociétés et fondations de la Ville est soutenue par l'ensemble des milieux consultés, à l'exclusion du PLR. Ce dernier estime que la Ville devrait fixer les types de logements, les montants et conditions d'évolution des loyers puis, attribuer les DDP aux institutions offrant les meilleures garanties de succès vis-à-vis de ces objectifs. Le PLR craint enfin que le fait de réserver 25 % des terrains à la SILL et la FLCL ne les contraignent à augmenter leurs structures administratives.

L'UDC précise qu'elle souhaite que les sociétés publiques réalisent leurs opérations avec au moins 20 % de fonds propres. De son côté, la PECHE souhaite que les sociétés de la Ville intègrent dans leurs projets un processus associant une réflexion sur la qualité de vie et assurant une place à la participation citoyenne.

Question 4

La proposition municipale de réserver 20 à 30 % des logements à des coopératives d'habitants sur la première étape de réalisation du quartier est soutenue par l'ensemble des groupes d'intérêt consultés, à l'exclusion du PLR.

Le PS a exprimé son souhait que les coopératives d'habitants soient ouvertes à la plus grande diversité possible de coopérateurs et que les DDP qui leur seront octroyés prévoient des clauses précises et contraignantes, assurant le maintien de l'esprit coopératif sur le long terme, évitant ainsi une lente dérive vers un modèle d'accès à la propriété alternatif à la PPE. L'Association écoquartier et la PECHE sont favorables à ce que la part de logements construits par des coopératives d'habitants soit la plus grande possible. Finalement, pour le PLR, le modèle coopératif doit rester marginal et ne représenter que 5 à 10 % des logements à construire.

Question 5

A la question « Souhaitez-vous la mise en place de mesures de soutien et, en particulier, la création d'un crédit relais pour faciliter le développement des projets des coopératives d'habitants, en plus des outils usuels prévus par la loi sur le logement ? », les avis sont favorables, à l'exception de l'UDC et d'un avis nuancé du PLR.

Le PS, les Verts, La Gauche, l'Association écoquartier et la PECHE appuient la mise en place de mesures de soutien et, en particulier, la création d'un crédit relais destiné à faciliter le développement de projets en coopératives d'habitants. L'UDC soutient des mesures d'information et de formation à l'attention des coopératives mais s'oppose à la mise en place d'un système de crédit relais. Le PLR

s'oppose à la création d'une structure interne à l'administration qui serait destinée à apporter un appui technique au développement des projets coopératifs. A contrario, il est favorable à la mise en œuvre d'un crédit relais, pour autant que son remboursement soit garanti et que les coopérateurs mobilisent un montant équivalent sur la base de leurs fonds propres. L'ensemble des coopérateurs devraient en contrepartie cautionner personnellement ces prêts proportionnellement au nombre de parts sociales qu'ils auront dans la coopérative.

Question 6

Les principes généraux relatifs à l'attribution des lots ainsi que le processus de sélection des investisseurs proposés par la Municipalité sont soutenus à l'unanimité avec les quelques réserves ou propositions complémentaires énoncées ci-dessous.

Les Verts et l'Association écoquartier souhaiteraient que les offres des investisseurs soient rendues publiques ; le PLR propose que les appels d'offre reprennent la philosophie des procédures soumises aux marchés publics, précisent mieux les critères de sélection des investisseurs et la pondération de chaque critère ; l'Association écoquartier souhaite qu'en cas de repêchage, priorité soit donnée aux projets des coopératives d'habitants dans la limite maximale d'un tiers des logements à construire.

Question 7

L'ensemble des groupes consultés soutient la création d'une commission d'évaluation, gage d'équité et de transparence dans le processus d'attribution.

Le souhait que celle-ci soit ouverte à des membres externes à l'administration et/ou à des représentants du Conseil communal a été exprimé par une majorité des groupes consultés. Enfin, l'UDC a proposé que cette commission établisse au minimum trois variantes d'attribution par pièce urbaine⁴, ensuite soumise à la Municipalité.

Question 8

Le principe de juger de la qualité des offres sur la base des critères de recevabilité et de sélection est soutenu à l'unanimité. Les critères présentés au chapitre 3 des annexes intègrent les quelques propositions complémentaires qui ont été formulées.

De manière générale, le PS attache une grande importance au fait qu'un des critères de recevabilité des offres soit que le candidat est l'investisseur final. Les Verts approuvent les critères retenus, en particulier s'agissant de la vision stratégique, des objectifs qualitatifs et des « spécificités » novatrices, considérant qu'ils permettent de laisser une place à l'innovation sociale et écologique. Le PLR insiste sur l'importance de juger également les offres sur un concept de gestion des immeubles favorisant la mixité intergénérationnelle, demande intégrée aux critères ci-annexés. Il propose de préciser sans équivoque les objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la Municipalité, ce qui sera fait à l'occasion de chaque appel d'offres. Finalement, à l'instar des procédures en marchés publics, il invite la Municipalité à préciser la pondération de chacun des critères de sélection des offres.

5. Réponse de la Municipalité

5.1 Contexte et champ d'application

Comme indiqué en introduction, le présent rapport-préavis porte sur l'élaboration du processus d'attribution des lots pour le seul quartier des Plaines-du-Loup. Pour rappel, ce site de 34 hectares à 95 % en main de la Ville de Lausanne, prévoit la construction d'un écoquartier de 550'000 m² de surface de plancher. A l'exclusion du programme public porté par la Ville, l'ensemble de ces constructions sera réalisé par des investisseurs tiers qui, à terme, seront au bénéfice de droits distincts

⁴ Pièce urbaine : ensemble cohérent d'îlots ou d'immeubles en relation directe et à réaliser de manière coordonnée par plusieurs investisseurs. L'illustration des Plaines-du-Loup annexée au Plan directeur localisé prévoit une quinzaine de pièces urbaines comprenant généralement de 100 à 350 logements.

et permanents de superficie. Les objectifs généraux fixés par la Municipalité et rappelés dans le préavis 2013/61⁵ sont les suivants : créer un morceau de ville qui soit dense ; rechercher une véritable mixité fonctionnelle et sociale ; constituer une continuité urbaine ; réaliser un quartier exemplaire du point de vue énergétique et environnemental.

Du point de vue programmatique, ce nouveau quartier devrait accueillir à l'horizon 2030 environ 3'500 logements autour desquels pourront se développer des commerces et des activités totalisant jusqu'à 3'100 emplois. L'offre en stationnement privé sera concentrée sur quatre ou cinq parkings collectifs propices à la mutualisation des places, entre logements et activités, et à un recours accru aux transports publics, au premier titre desquels le m3 qui desservira le quartier. En complément des installations sportives de proximité (tennis, patinoire, dojo, terrains de sport pour tous, etc.), le quartier prévoit la création d'espaces verts variés et de qualité. On y trouvera enfin les équipements publics indispensables, tels que deux écoles et leurs salles de gymnastique, des unités d'accueil pour enfants (garderies et APEMS) ainsi qu'une maison de quartier.

L'ampleur du projet, les objectifs ambitieux en terme de mixité sociale et fonctionnelle mais également la volonté d'avoir une diversité d'investisseurs, dont des coopératives d'habitants, sont autant d'aspects qui ont convaincu la Municipalité de la nécessité de formaliser les règles et procédures d'octroi des lots du futur écoquartier. Cette manière de faire doit contribuer à la réussite du projet et à l'atteinte de l'ensemble des ambitions nourries pour ce site. Elle doit aussi permettre d'assurer une transparence et des règles claires pour les nombreux investisseurs intéressés par l'écoquartier des Plaines-du-Loup.

Le champ d'application du présent rapport-préavis concerne donc l'élaboration d'une procédure et de critères d'attribution régissant l'octroi de droits de superficie pour l'ensemble des lots (logement et/ou activité), à l'exception des équipements publics (écoles, infrastructures sportives, etc.), et ce sur l'entier du périmètre des Plaines-du-Loup. Les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, de mixité d'investisseurs, les modalités spécifiques relatives à l'implantation d'activités économiques ainsi que la procédure et les critères proposés sont définis dans les chapitres suivants.

5.2 Un processus au service des ambitions du quartier

Avant même les premières esquisses des Plaines-du-Loup, l'ambition municipale a toujours été de réaliser un écoquartier. Le quartier des Plaines-du-Loup se veut donc connecté au centre-ville et aux quartiers voisins, écologique, énergétiquement exemplaire, architecturalement varié, conçu de manière participative et vivant parce que mixte sur le plan social et fonctionnel. S'agissant du volet logement, la Municipalité a plusieurs fois rappelé l'objectif de mixité sociale « des trois tiers » ainsi que sa volonté de soutenir la construction de logements d'utilité publique, réalisés notamment en coopératives d'habitants. La mixité sociale devra être réalisée au niveau de chaque pièce urbaine, en constituant un groupe d'investisseurs s'engageant à coordonner leurs actions pour assurer la cohérence de chaque îlot et du quartier dans son ensemble. A l'instar du Plan directeur localisé (PDL) et des futurs PPA, le processus d'attribution des lots doit être au service de ces ambitions et de la qualité d'ensemble du quartier.

Ainsi, le processus décrit dans ce rapport-préavis vise à fixer un cadre clair, informant les partenaires privés des différentes étapes menant à l'obtention d'une promesse de droit de superficie en vue de l'obtention finale d'un DDP octroyé par le Conseil communal. Cette clarté doit participer à l'établissement d'une relation de confiance entre la Ville et les acteurs immobiliers, condition essentielle sachant que les investissements privés aux Plaines-du-Loup pourraient atteindre les deux milliards de francs pour l'ensemble du quartier.

⁵ Préavis 2013/61 « Projet Métamorphose : adoption du plan directeur localisé des Plaines-du-Loup »

Le modèle proposé vise donc à garantir une mise en concurrence claire et transparente entre investisseurs. Il devra également permettre l'équité de traitement grâce à la mise sur pied d'une commission chargée d'évaluer les dossiers. Tenant compte des retours de la consultation, cette dernière sera chargée d'instruire les offres sur la base de critères préétablis et de soumettre des propositions et éventuelles variantes à la Municipalité. Les conclusions de la commission seront également présentées au nouvel organe consultatif qui sera mis en place par la Ville pour superviser l'ensemble de la démarche Métamorphose. Commentaires et remarques pourront alors être formulés à l'attention de la Municipalité.

5.3 Objectif de mixité sociale

Les objectifs de mixité sociale ont été rappelés à plusieurs reprises depuis la genèse du projet Métamorphose et en particulier s'agissant de la réalisation de l'écoquartier des Plaines-du-Loup.

Pour rappel, lors de l'adoption du préavis 2007/19⁶, le Conseil communal a décidé d'approuver « la construction d'un [...] écoquartier, qui vise entre autre, la mixité sociale et économique avec une cible d'au moins un tiers de logements à loyer contrôlé ».

En 2011, suite à la réponse municipale faite à l'interpellation de M. Giampiero Trezzini⁷, Le Conseil communal a adopté la résolution suivante : « *Le Conseil souhaite que la Municipalité veille au respect, tout au long du processus de construction du quartier des Plaines-du-Loup et pour chaque étape définie par la planification urbanistique, de l'application de la règle des trois tiers (1/3 subventionnés ou contrôlés ; 1/3 marché libre : locatif ou PPE ; 1/3 coopératives d'habitants).* ».

Ce rapport-préavis doit être l'occasion de définir clairement les objectifs de mixité sociale. Au préalable, il convient d'insister sur la différence entre la mixité sociale souhaitée, principalement influencée par les conditions de commercialisation (niveau de loyer, prix de vente, etc.) et le type d'investisseurs (fonds de pension, coopératives d'habitants, sociétés d'utilité publique, etc.). A titre d'exemple, une coopérative d'habitants peut tout aussi bien réaliser des logements de luxe que du logement social. Il en va de même d'une société d'utilité publique capable de faire du logement subventionné ou du marché libre. A cet égard, les décisions d'orientation prises par le passé ont souvent mélangé des notions de mixité sociale et de mixité d'investisseurs.

Pour garantir une mixité sociale, il convient avant tout de définir les proportions de chaque type de logements, avec l'objectif de réconcilier l'offre en logements et la demande des différentes catégories de revenus. Sur la base des observations régulières du Service du logement et des gérances et d'une analyse du taux d'effort consenti par les Lausannois pour se loger (cf. annexe, chapitre 5) – étude transmise au Conseil communal dans le cadre de la réponse à la question écrite de M. Henri Klunge⁸ - la Municipalité a affiné ses objectifs de mixité sociale. Pour le quartier des Plaines-du-Loup, ceux-ci se déclinent de la manière suivante :

- 30 % environ de logements subventionnés,
- 40 % environ de logements du marché libre à loyer régulé (fixation du loyer de départ et contrôle par la Commune du loyer au sens de sa conformité au droit du bail durant toute la durée du droit de superficie),
- 30 % environ de logements du marché libre ou en PPE.

⁶ Préavis n° 2007/19 « Projet Métamorphose - préavis d'intention et rapport-préavis » ; procès-verbal du Conseil communal de Lausanne, 4^e séance du 6 novembre 2007 – 3^e point.

⁷ Interpellation de M. Giampiero Trezzini « L'écoquartier des Plaines-du-Loup – qui et comment ? » ; procès-verbal du Conseil communal de Lausanne, 18^e séance du 31 mai 2011 – 1^{ère} résolution.

⁸ Question écrite n° 20 de M. Henri Klunge déposée le 8 octobre 2013 « Distribution d'une étude sur le logement » traitant de la confrontation entre les loyers du marché et les revenus des ménages lausannois.

Ce programme, très largement soutenu par les milieux intéressés durant la phase de consultation, doit permettre de répondre aux besoins des différentes catégories de la population lausannoise :

- La construction d'environ 30 % du programme en « logements subventionnés » doit permettre, compte tenu des planifications immobilières sur Lausanne, de maintenir la proportion actuelle de 10 à 12 % de logements construits ou rénovés avec l'aide des pouvoirs publics sur le territoire communal. Pour rappel, les loyers des logements subventionnés peuvent en principe être abaissés de 20 à 30 % (financement paritaire entre le Canton et la Ville) et ce, pour une durée de 15 ans. Le contrôle public des loyers demeure effectif à l'issue des 15 ans par l'intermédiaire d'une convention signée par l'investisseur, l'Etat et la Ville de Lausanne conformément à la loi sur le logement. La construction de logements subventionnés permet d'offrir des logements neufs à des loyers nets inférieurs aux prix du marché, généralement compris entre 160 et 190 francs par m² net et par an. Enfin, ces logements sont soumis à des conditions d'accès, en termes de revenus et de composition du ménage, fondées sur les dispositions réglementaires communales et cantonales. Les coûts de construction et les plans financiers obéissent également à des règles précises et font l'objet de contrôles de la part de la Commune et du Canton. Le rendement autorisé sur les fonds propres ne peut, par exemple, dépasser de plus de 1 % le taux hypothécaire de référence.
- Les logements du marché libre « à loyer régulé » sont des logements ouverts à tous, sans condition de revenu. Les loyers initiaux sont fondés sur le coût de construction et une rémunération raisonnable des fonds propres ; leur évolution est soumise à un contrôle de droit privé par la Municipalité, applicable sur toute la durée du DDP. Cette catégorie permet de mettre sur le marché des logements neufs à prix coûtant dont les loyers sont aujourd'hui généralement compris entre 240 et 260 francs par m² net et par an. En réponse à une préoccupation émise dans le cadre de la consultation, il convient ici de préciser que le logement « à loyer régulé » fera l'objet d'objectifs de coûts de construction précis et d'un suivi régulier, à l'instar de ce qui se pratique pour les logements subventionnés. Il en ira de même s'agissant du calcul des rendements autorisés. Si la loi cantonale sur le logement (LL) n'est pas directement applicable, les dispositions du droit du bail le sont. Ces conditions ainsi que les plans financiers des opérations seront précisés le moment venu dans les préavis accompagnant les droits de superficie.
- Quant aux logements du marché libre ou destinés à la vente en PPE, ils sont libres de contrôle des loyers par les pouvoirs publics, à l'exception des conditions de commercialisation de départ qui sont fixées dans le droit de superficie. Leur prix dépendra des conditions du marché et des valorisations foncières proposées. En effet, comme cela est indiqué dans les chapitres 3.2 et 4 de l'annexe au présent rapport-préavis, il est prévu sur ce segment du marché que la valeur foncière proposée par les investisseurs soit un des critères permettant d'évaluer la qualité des offres.

5.4 *Quels investisseurs pour les Plaines-du-Loup*

De manière à garantir les grands équilibres de mixité sociale décrits précédemment, la Municipalité souhaite réserver les appels d'offres à des investisseurs finaux s'engageant dans la réalisation des immeubles et leur gestion sur le long terme. Elle entend également faire appel à différentes catégories d'investisseurs : acteurs institutionnels et privés traditionnels, sociétés privées d'utilité publique (SUP), dont les coopératives d'habitants font partie, et sociétés propriétés de la Ville de Lausanne (FLCL, SILL). Ces quatre catégories d'investisseurs distincts peuvent donc être identifiées comme suit :

- **les investisseurs institutionnels et privés traditionnels** (caisses de pensions, sociétés d'assurances, fonds immobiliers, etc.). A priori ces acteurs devraient surtout être intéressés à la construction de logements du marché libre, en location ou en PPE,

- les sociétés privées d'utilité publique (SUP). Leurs statuts répondent aux conditions fixées par le droit fédéral⁹ et elles sont signataires de la charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique¹⁰. Sur le plan des définitions légales, il n'existe aucune différence juridique entre une coopérative d'habitants et une coopérative d'habitation « standard ». Il est donc délicat de les différencier précisément. Cela étant, afin de répondre aux souhaits plusieurs fois exprimés par le Conseil communal de favoriser le développement des coopératives d'habitants dans le projet Métamorphose, la Municipalité propose de séparer les SUP en deux groupes distincts qui soient clairement identifiables :
 - **les SUP dites « classiques »**, constituées le plus souvent en coopérative (parfois en fondation), répondant aux dispositions légales évoquées ci-dessus mais n'étant pas la propriété exclusive de leurs locataires. Pour la plupart, il s'agit de structures connues et partenaires de longue date des pouvoirs publics dans la construction de logements subventionnés notamment,
 - **les coopératives d'habitants**, répondant également aux dispositions légales fédérales mentionnées ci-dessus, propriété exclusive ou quasi exclusive de leurs locataires et porteuses, en règle générale, d'un projet participatif. Il s'agit, pour la plupart, de structures de taille plus petites, parfois en constitution et aujourd'hui encore peu actives sur le marché local à l'exception de la SCHL dont le cas est unique dans la région lausannoise,
- **les sociétés propriétés de la Ville de Lausanne** que sont la Fondation lausannoise pour la construction du logement (FLCL) et la Société immobilière lausannoise pour le logement SA (SILL).

5.4.1 *Le rôle de la FLCL et de la SILL*

Si l'essentiel du quartier des Plaines-du-Loup sera construit par des sociétés privées au bénéfice de droits de superficie, en droite ligne avec les opérations de logements en cours, la Municipalité entend que la FLCL et la SILL soient également associées à sa réalisation. La construction d'une part de « logement public » dans le quartier des Plaines-du-Loup s'inscrit dans la politique du logement aujourd'hui défendue par la Ville de Lausanne et permettra, en outre, de poursuivre le développement du patrimoine en devenir de la SILL.

Pour rappel, La Fondation lausannoise pour la construction de logements (FLCL) est une fondation de droit privé inscrite au Registre du commerce depuis le 28 avril 1967 et dont le capital de dotation est entièrement en mains de la Ville de Lausanne. Nommé par la Municipalité, le Conseil de fondation compte actuellement neuf membres choisis au sein de l'administration communale ou désignés par les partis politiques. Cette fondation a pour but de construire, acquérir et gérer des immeubles bénéficiant ou non de l'aide des pouvoirs publics. Son parc immobilier se compose, à ce jour, de 790 logements répartis en 50 immeubles qu'elle a construits ou rénovés avec l'aide des pouvoirs publics. Ils se situent tous à Lausanne et notamment à la « Bourdonnette », route de Chavannes 103-213 (construits en 1973), mais également chemin de Florency 10 (construits en 1996), Jardins de Prélaz 3-5-6-8 et chemin de Renens 17 (construits en 2003), rue Centrale 26-28-30 et chemin de la Clochette 16 A-B-C-D (construits en 2006). La FLCL achève actuellement la réalisation de 22 logements subventionnés Minergie-P-Eco sis chemin de Bonne-Espérance 30 et développe une trentaine de logements subventionnés au sein du quartier des Fiches (lot 6).

La création de la Société immobilière lausannoise pour le logement S.A. (SILL) a été décidée dans le cadre du rapport-préavis n° 2008/59¹¹ adopté le 23 juin 2009. Son conseil d'administration est nommé par la Municipalité et sa présidence assurée de droit par le conseiller municipal en charge du logement. Son but est la promotion de logements à loyers modérés tenant compte des critères du développement

⁹ http://www.armoup.ch/wp-content/uploads/2013/06/criteres_OFL_2014.pdf

¹⁰ <http://www.armoup.ch/wp-content/uploads/2013/06/Charte.pdf>

¹¹ Préavis 2008/59 « Recapitalisation de la CPCL »

durable. Pour atteindre ce but, elle peut procéder à toute opération immobilière, soit acquisition, construction, gérance, administration et vente de tous immeubles, participation à toutes entreprises actives dans le domaine de l'immobilier. Les deux missions conjointes de la SILL sont, d'une part, de réaliser prioritairement des immeubles subventionnés ou à loyers contrôlés et, d'autre part, en application de ses statuts, de mettre en œuvre des opérations tenant compte de tous les critères de développement durable, incluant des projets conçus selon les méthodes les plus novatrices dans ce domaine. Son parc immobilier se compose, à ce jour, de 52 logements répartis en deux immeubles du chemin de la Prairie et inaugurés en juin 2013.

Afin d'accroître rapidement son parc locatif, la SILL s'est vue confier le développement de six projets totalisant plus de 600 logements (Provence compris). Il s'agit de la réalisation d'un immeuble Minergie-P-Eco® de 37 logements au chemin de Bonne-Espérance 32 (livraison fin 2014) ; de deux immeubles implantés à l'avenue de la Sallaz regroupant 28 logements à loyers contrôlés (chantier en cours) ; d'une partie du site du Réservoir du Calvaire (environ 93 logements) ; de huit bâtiments Minergie-P-Eco®, sis chemin de Bérée (131 logements dont 47 subventionnés, 52 contrôlés et 32 en PPE) ; de 192 logements sur le lot 11 du quartier des Fiches et, enfin, de trois immeubles situés au lieu dit « En Cojonnex » et totalisant 71 logements dédiés à l'hébergement d'environ 200 étudiants.

Dans le cadre des Plaines-du-Loup, la Municipalité envisage de réserver environ 25 % des surfaces à bâtir du quartier (hors équipements publics) à ses deux sociétés, soit la FLCL et la SILL. Cela devrait représenter, sur l'ensemble du projet, entre 850 et 950 logements, c'est-à-dire environ 80 logements à réaliser par année. Le solde, soit 75 % des surfaces, serait réservé à des acteurs privés.

Cette répartition entre investisseurs privés et investisseurs propriété de la Ville a rencontré une large adhésion durant la phase de consultation. Toutefois, pour tenir compte des résultats de cette dernière, et quand bien même une part des surfaces constructibles sera spécifiquement réservée aux sociétés propriété de la Ville, il est proposé que celles-ci déposent néanmoins des dossiers à l'occasion des appels d'offres. A cette occasion, elles qualifieront leur projet pour le quartier et décriront les principales caractéristiques du programme qu'elles envisagent. Cette phase d'appel d'offres passée, elles devront évidemment satisfaire aux mêmes obligations que l'ensemble des autres investisseurs. Ce mode de faire permettra de composer des groupes cohérents d'investisseurs devant intervenir sur une même pièce urbaine.

5.4.2 Une répartition équilibrée des droits à bâtir

A la mixité sociale définie au chapitre 5.3, il convient donc de faire correspondre une nécessaire mixité des investisseurs. La réussite du projet, ne serait-ce que par l'ampleur des investissements à consentir, passe en effet inmanquablement par une diversité des maîtres d'ouvrage. A cet égard, il convient d'être attentif au fait que rares sont les investisseurs à pouvoir ou à souhaiter réaliser tous les types de logements. A titre d'exemple, les caisses de pensions n'investissent généralement pas dans du logement subventionné, ni d'ailleurs dans de la PPE. A l'inverse, certaines fondations ou sociétés d'utilité publique réalisent presque exclusivement des logements construits avec l'aide des pouvoirs publics. Finalement, dans le cadre des opérations qu'elle a récemment menées, la SILL a réalisé aussi bien du logement subventionné que des appartements à loyer régulé ou vendus en PPE.

La situation peut se résumer ainsi :

- les investisseurs institutionnels et privés sont concernés essentiellement par le créneau du marché libre ou de la PPE.
- les sociétés d'utilité publique (SUP) sont concernées essentiellement par le logement subventionné ou les appartements à loyer régulé,
- les coopératives d'habitants s'inscrivent essentiellement dans le cadre des logements à loyer régulé,
- quant aux sociétés publiques, elles réalisent principalement du logement subventionné ou à loyer régulier et éventuellement, pour une petite part et s'agissant exclusivement de la SILL, des appartements en PPE ou du marché libre.

Chacun des groupes d'investisseur sera également appelé à participer à des projets comprenant des surfaces d'activité.

Forte de ce qui précède, la Municipalité propose que ces quatre catégories d'investisseurs soient associées au développement des Plaines-du-Loup pour des parts à peu près égales, soit environ 25 % des droits à bâtir chacune. En effet, une telle répartition permet de concilier plusieurs objectifs :

- assurer une répartition équilibrée des droits à bâtir qui seront octroyés à chacune des quatre catégories d'investisseurs,
- mettre en place des conditions cadres favorisant l'atteinte des objectifs de mixité sociale,
- favoriser le logement d'utilité publique sans exclure les acteurs privés et institutionnels,
- viser un objectif ambitieux de logements construits en coopérative d'habitants (minimum 20 % dans la première étape), conformément à la volonté plusieurs fois exprimée du Conseil communal,
- donner une place importante aux sociétés publiques et plus particulièrement à la SILL, dans le développement de l'écoquartier.

En croisant les objectifs de mixité sociale et de diversité des investisseurs, nous pouvons caractériser et résumer comme suit la contribution attendue de chacune des quatre catégories aux différents types de logements à réaliser :

	Logements subventionnés	Logements à loyer régulé	Marché libre ou PPE	Total
Acteurs inst. ou privés	0 %	0 – 5 %	20 – 25 %	~ 25 %
Sociétés privées d'utilité publique	15 - 20 %	10 – 15 %	0 %	~ 25 %
Coopératives d'habitants	0 %	20 - 25 %	0 %	~ 25 %
Sociétés propriété de la Ville (SILL, FLCL)	10 - 15 %	5 - 10 %	0 - 5 %	~ 25 %
Total	~ 30 %	~ 40 %	~ 30 %	100 %

Ces chiffres, à considérer comme ordre de grandeur, illustrent les grands équilibres souhaités pour la réalisation des Plaines-du-Loup et ont été très majoritairement soutenus dans le cadre de la consultation évoquée au chapitre 4.

Afin que cette mixité d'investisseurs soit effective tout en garantissant à chacun de pouvoir accéder au marché, la Municipalité propose d'organiser un appel d'offres qui s'adressera à l'ensemble des investisseurs. Chaque offre sera cependant mise en concurrence uniquement avec les autres offres de la même catégorie d'investisseurs, l'attribution finale devant respecter l'équilibre décrit dans le tableau ci-dessus. Ce *modus operandi* a pour objectif d'éviter des situations de concurrence déloyale qui pourraient apparaître si, par exemple, les offres de coopératives d'habitants étaient en compétition avec les propositions d'investisseurs institutionnels.

Enfin, les sociétés propriété de la Ville seront invitées à déposer leurs projets en parallèle.

5.5 Objectif de mixité fonctionnelle et d'implantation d'activités

Le succès du futur écoquartier des Plaines-du-Loup ne dépend pas uniquement de la mixité sociale qui sera obtenue ou de la qualité écologique et architecturale des projets. Il est clairement également conditionné à l'implantation d'une diversité d'activités complémentaires et pourvoyeuses d'emplois, qu'il s'agisse de commerces, de bureaux, d'activités artisanales ou encore de services publics ou parapublics.

Les futurs PPA définiront la proportion de surfaces dédiées aux activités, voire des localisations à l'échelle des pièces urbaines (rez-de-chaussée actifs, proportion d'activité plus importante rendue possible sur l'avenue des Plaines-du-Loup, etc.). A cet égard, les investisseurs souhaitant investir aux Plaines-du-Loup, déposeront des offres incluant les surfaces d'activités requises par les PPA tout en qualifiant leur programme. S'ils connaissent déjà les futurs locataires, ils décriront le type d'activités qu'ils souhaitent implanter dans le quartier ; dans le cas contraire, ils préciseront les surfaces restant en

disponibilité. En parallèle, afin de faire coïncider le mieux possible l'offre et la demande en la matière, la Ville entend rechercher de manière proactive des entreprises désireuses soit de louer des surfaces, soit d'investir elles-mêmes dans leurs futurs locaux. Pour ce faire, elle pourra lancer des appels d'offres ou confier des mandats de prospection. Elle consultera également ses services ainsi que les services cantonaux concernés afin de déterminer les besoins en locaux, qu'ils soient publics ou parapublics.

Dans ce but, une cellule spécifique, dédiée à la recherche de personnes morales ou physiques désireuses d'établir leurs activités sur le périmètre des Plaines-du-Loup, sera rapidement mise en place sous la conduite de la Municipalité. Cette cellule devra prendre l'ensemble des contacts nécessaires à une recherche proactive, centraliser l'ensemble des demandes, qualifier les besoins en surface et les opportunités de localisation sur le site, définir si les acteurs sont enclins à investir eux-mêmes ou à louer des locaux et transmettre ses propositions à la Municipalité pour une éventuelle entrée en matière. Les acteurs économiques souhaitant investir pourront se voir réserver un lot qui pourrait, dès lors, être exclu des appels d'offres. A contrario, les structures souhaitant louer des locaux d'activités seront mises en relation avec les investisseurs retenus à l'issue du processus d'attribution des lots. Ces attributions particulières seront coordonnées avec les appels d'offres et resteront sous le contrôle du Conseil communal, seul compétent pour octroyer des droits distincts et permanents de superficie.

Il se peut donc qu'un certain nombre de lots, pré-réservés pour des activités économiques par la Municipalité, échappent à la procédure et aux règles d'attribution des lots prévues dans le présent rapport-préavis.

5.6 Une souplesse nécessaire pour des projets novateurs

Parallèlement à la souplesse nécessaire pour permettre l'implantation d'activités économiques, il convient également de permettre que des projets novateurs ou originaux s'écartant stricto sensu de cadre fixé par les appels d'offre, mais offrant toutes les garanties de sérieux, puissent également être examinés par la commission d'attribution.

Dans les nombreux ateliers, conférences débats organisés autour du projet d'écoquartier des Plaines-du-Loup ces dernières années, plusieurs idées novatrices ont été évoquées et le besoin de souplesse a souvent été rappelé. On peut penser à des projets novateurs sur le plan de la mixité générationnelle, à des idées de logements intégrant des surfaces d'activités, à des projets impliquant des partenariats forts entre logements, activités économiques ou parapublics. L'introduction de cette souplesse à l'attention des projets d'activités et des projets novateurs apparaît en effet indispensable aux yeux de la Municipalité pour la diversité du quartier.

5.7 Conditions de participation aux appels d'offres

Le candidat investisseur sera le propriétaire immobilier des futurs immeubles à construire. L'investisseur devra disposer des ressources financières permettant de mener le projet à terme. Il disposera des fonds propres requis par le droit fédéral, d'une part, et les pratiques bancaires, d'autre part¹², ainsi que de la capacité éprouvée de mobilisation de fonds étrangers. Il devra également disposer des capacités professionnelles et d'une expérience suffisante et, cas échéant, s'adjoindre le

¹² Dans le cadre de la consultation, la question de la part de fonds propres a fait l'objet de remarques visant à sécuriser les opérations en imposant 20 % de fonds propres. Sur cette question, la Municipalité est d'avis de s'en remettre aux dispositions du droit fédéral d'une part et des pratiques bancaires d'autre part, pouvant d'ailleurs toutes deux évoluer. En effet, le taux de fonds propres mobilisés dépendant du type d'investisseur (par ex. les caisses de pensions mobilisent généralement 100 % du coût de leurs opérations sur leurs fonds propres) ou du type d'opération immobilière (dans le cas d'opérations d'activités, il n'est pas rare que les banques exigent 30 à 50 % de fonds propres en fonction des risques de commercialisation), la fixation d'un taux minimum est délicate. La Municipalité restera bien entendu attentive aux évolutions du droit fédéral en la matière ainsi qu'aux réglementations émanant de la FINMA pouvant par exemple impacter les durées d'amortissement des prêts hypothécaires. Pour le logement d'utilité publique et les coopératives d'habitants, le droit fédéral prévoit également des dispositions spécifiques.

concours de partenaires ayant les compétences nécessaires. Ce point est particulièrement important pour les coopératives d'habitants qui ne peuvent pas nécessairement se prévaloir d'une expérience professionnelle mais qui, dans leur offre, doivent montrer qu'elles sont accompagnées par un bureau d'architecte ou des partenaires en mesure d'assurer la conduite du projet et la maîtrise d'ouvrage.

Les investisseurs finaux, c'est-à-dire les propriétaires à long terme, devront être identifiés dès la remise des offres. Ils ne pourront changer en cours de procédure ou de développement du projet sans l'accord de la Ville. De surcroît, la ou les réservations de terrain seront faites en faveur des investisseurs finaux eux-mêmes. A ce titre, le candidat devra être un investisseur à majorité de capitaux suisses.

En déposant une candidature réputée recevable, l'investisseur s'engage automatiquement à :

- établir et signer une convention de collaboration avec les autres investisseurs impliqués dans la même pièce urbaine et, en constituant par exemple une société simple, assurer la mutualisation de toutes les dépenses d'équipement et de viabilisation des parcelles qui seront mentionnées dans les appels d'offres,
- respecter les conditions de valorisation foncière fixées par la Ville dans les appels d'offres, respectivement à l'issue des processus de sélection des investisseurs,
- accepter les autres conditions cadres des droits de superficie telles que précisées dans les appels d'offres,
- accepter l'organisation d'un concours d'architecture par l'intermédiaire d'une procédure proportionnée à la taille du lot qu'il se verra attribuer. Cas échéant, une procédure visant à définir l'image d'ensemble de tout ou partie d'une pièce urbaine pourrait être organisée conjointement avec les autres investisseurs impliqués dans la même portion de territoire. L'exigence de concours demeure réservée dans le cas de lots de petite taille ou octroyés à des coopératives d'habitants, au sens de la définition qui en est faite au chapitre 5.4,
- respecter le cahier de prescriptions qui accompagnera les plans partiels d'affectation visant à garantir la qualité urbanistique, architecturale, paysagère, écologique ou énergétique de l'écoquartier,
- développer des projets écologiquement exemplaires et conformes au concept de *Société à 2000 watts (en application du cahier technique SIA 2040¹³)*,
- soumettre en tout temps son projet au bureau de développement et à la commission chargée de faire respecter les cahiers de prescriptions établis par la Ville, en appui des plans partiels d'affectation et visant notamment à définir les objectifs en termes de qualité urbanistique, paysagère et architecturale,
- respecter les niveaux de loyers qui seront fixés par la Ville dans le cas de logements subventionnés et régulés (y compris coopératives d'habitants) ; respecter les montants des loyers de départ ou prix de vente annoncés (pour les logements du marché libre ou en PPE) sous réserve d'éventuelles modifications discutées avec la Ville,
- respecter les dispositions légales et conventionnelles en matière de droit du travail et les dispositions complémentaires lausannoises de lutte contre le travail au noir et limitation de la sous-traitance (charte accompagnant le droit de superficie).

Finalement, le candidat mentionnera les seuils minimum et maximum de surface de plancher qu'il souhaite réaliser ainsi que ses préférences de localisation. Il admet que la Municipalité puisse procéder à des ajustements, tant en termes de droits à bâtir octroyés que de localisation, de manière à mieux distribuer, dans l'espace et dans le temps, les différents investisseurs retenus à l'issue du processus d'attribution.

¹³ Cahier technique SIA 2040 « La voie SIA vers l'efficacité énergétique ». Zurich : SIA, édition 2011

Il indiquera aussi une estimation du nombre de places de parc dont il souhaite disposer (dans le respect des règles fixées par le PPA). Cela permettra d'affiner la taille des parkings collectifs à construire dans le quartier à l'issue de la procédure d'attribution des lots.

En participant aux appels d'offres des Plaines-du-Loup, l'investisseur prend acte qu'aucune indemnisation n'est prévue dans le cadre de cette procédure sélective et que la décision de sélection n'est pas sujette à recours.

La procédure retenue ne prévoit pas le dépôt d'offres émanant de groupements d'investisseurs. Ceux-ci seront constitués à l'échelle de chaque pièce urbaine à l'issue de chaque appel d'offres et les investisseurs retenus invités à collaborer, voire à se rassembler, sous la forme d'une société simple, en vue d'une réalisation cohérente, coordonnée et solidaire s'agissant de la formalisation de l'image de chaque pièce urbaine, des équipements et des espaces communs.

Les critères de recevabilité des offres sont détaillés au chapitre 3.1 de l'annexe jointe au présent rapport-préavis.

5.8 Un processus en six étapes

De manière à clarifier le processus d'attribution des lots, la Municipalité propose de le séquencer de la manière suivante : cadrage du processus et rédaction des appels d'offres ; mise au concours ; réception et analyse des offres ; proposition d'attribution ; consolidation des pools d'investisseurs pour chaque pièce urbaine ; promesse municipale réservant des droits à bâtir¹⁴. Le planning mentionné ci-dessous concerne, à titre indicatif et d'exemple, la première étape de réalisation du quartier.

Etapes	4 ^{ième} tri. 2014	1 ^{er} tri. 2015	2 ^{ième} tri. 2015	3 ^{ième} tri. 2015
Cadrage du processus et rédaction des appels d'offres				
Mise au concours				
Réception et analyse des offres				
Proposition d'attribution				▼
Consolidation des pools d'investisseurs				▼
Promesse réservant des droits à bâtir				▼

5.8.1 Cadrage du processus et rédaction des appels d'offres

Dans cette phase préparatoire, la Municipalité établira l'ensemble des documents permettant la mise au concours des lots. Il s'agira principalement d'établir les cahiers des charges de chaque appel d'offres et les principes régissant le découpage en lots (cf. annexe, chapitre 2.3) qui interviendra en deux temps. Tout d'abord, après la consolidation des pools d'investisseurs, la Municipalité spécifiera à chaque partenaire retenu la taille et les affectations du ou des lot(s) qui leur sera (seront) réservé(s), ainsi que la ou les pièce(s) urbaine(s) au sein de laquelle (desquelles) ils devront être réalisés. Conscients que les groupements seront établis à l'issue de la procédure d'appel d'offres, les investisseurs acceptent d'ores et déjà que des ajustements, en termes de taille ou de localisation des lots, soient effectués par la Municipalité. Dans un deuxième temps, la taille et la localisation de chacun des lots, seront affinées par la formalisation de chaque pièce urbaine. C'est sur cette base que le découpage en lots sera opéré.

¹⁴ Ces promesses municipales seront établies sous réserve de l'acceptation par le Conseil communal, le moment venu, des droits distincts et permanents de superficie. Généralement les préavis de demande d'octroi de DDP sont soumis à l'adoption du Conseil en parallèle de la phase d'obtention du permis de construire.

Les principes régissant le découpage en lots préciseront notamment les tailles minimales et maximales autorisées. A ce titre, la taille minimale des lots est fixée à 20 logements (environ 2'000 à 2'500 m² SP) et la taille maximale à 120 logements (environ 12'500 à 13'500 m² SP) pour les pièces urbaines conséquentes. Une certaine flexibilité sera évidemment introduite pour permettre les ajustements qui pourraient se révéler nécessaires lors de la consolidation des pools d'investisseurs ou de la procédure visant à dégager une image à l'échelle de chaque pièce urbaine.

Basés sur les PPA, les appels d'offres seront donc accompagnés d'un descriptif mentionnant les droits à bâtir par pièce urbaine, tout en les distinguant par affectation (cf. annexe, chapitre 2.4). La Municipalité souhaitant atteindre l'objectif de mixité sociale par pièce urbaine, ce descriptif mentionnera à titre indicatif le nombre de logements subventionnés, à loyer régulé et en marché libre visés pour chacune d'entre elles. Enfin, de manière à autoriser les investisseurs à établir leurs offres en cohérence avec leur propre planification financière, un calendrier intentionnel de réalisation mentionnera les dates probables de mise en chantier pour chaque pièce urbaine. Ces inventaires seront établis pour chaque périmètre d'implantation défini par les PPA.

Pour chaque étape de réalisation, la Municipalité organisera un appel d'offres dont le cahier des charges comprendra notamment :

- l'objet du marché,
- le programme des Plainnes-du-Loup et ses étapes de réalisation,
- les principes régissant le découpage final des lots (cf. annexe, chapitre 2.3),
- le descriptif des droits à bâtir par pièce urbaine et par affectation (cf. annexe, chapitre 2.4),
- le déroulement de l'appel d'offres en procédure sélective,
- les conditions de participation,
- les critères de recevabilité et de sélection des offres (cf. annexe, chapitre 3),
- les conditions des DDP (cf. annexe, chapitre 4),
- les rôles et responsabilités des investisseurs désignés,
- les rôles et responsabilités de la Ville de Lausanne.

Les conditions des DDP fixeront la durée du contrat, le taux de redevance, le prix du sol viabilisé (montant fixe ou plancher selon les types de logements ou d'activités francs par m² de surface de plancher), le type de valorisation foncière (redevance annuelle, unique ou associant les deux) et enfin, les contributions aux frais d'équipements, que cela soit en termes d'investissement ou d'entretien.

Comme indiqué au chapitre 5.5, il sera également précisé que la recevabilité des offres s'écartant du cadre fixé, parce qu'associant sous une forme novatrice ou particulière des activités économiques ou parapubliques avec du logement, sera examinée par la commission d'évaluation et d'attribution des lots.

5.8.2 *Mise au concours*

Les appels d'offres seront publiés sur la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud (FAO) et le site internet de la Ville. En complément de ces canaux de diffusion, une information sera faite à l'ensemble des investisseurs qui ont ou auront déjà manifesté leur intérêt à participer à la réalisation du quartier.

A compter de la date de publication des appels d'offres, les investisseurs auront environ un mois pour adresser leurs éventuelles questions de manière anonyme. A l'instar des procédures de concours d'architecture, la Ville y répondra sous la forme d'un document de synthèse accessible à l'ensemble des concurrents. Cette étape franchie, les investisseurs n'auront plus de contact direct avec la Ville et ce, jusqu'à leur éventuelle convocation aux auditions. Finalement, entre la publication des appels d'offres et la remise des dossiers, il est prévu un délai total de trois à quatre mois.

5.8.3 Réception et analyse des offres par la commission d'évaluation et d'attribution des lots

Pour chacun des trois appels d'offres qui précéderont le lancement d'une étape de réalisation du quartier, l'analyse des offres se fera en deux tours (sélection sur dossier, puis sur audition) et par l'intermédiaire de la « commission d'évaluation des offres et d'attribution des lots ». Cette dernière analysera les dossiers, pilotera les auditions et proposera à la Municipalité, pour chaque pièce urbaine, une ou plusieurs variantes de groupement d'investisseurs. Cette commission sera présidée par le directeur en charge du logement et composée de deux représentants du Service du logement et des gérances, du délégué à la Commission immobilière, de deux représentants de la direction de projet Métamorphose, d'un représentant du Service d'urbanisme, d'un représentant du Service du développement de la Ville et de la communication et de deux à trois experts externes nommés par la Municipalité.

Le premier tour consistant en une sélection sur dossier permettra, à l'aune des critères de recevabilité et de sélection, de classer les offres en trois groupes. Le groupe 1 réunira les dossiers de bonne qualité, étant pressentis pour l'attribution d'un ou de plusieurs lots. Le groupe 2 accueillera les offres de qualité moyenne, pouvant toutefois prétendre à un tour de repêchage en cas de lots disponibles. Le groupe 3 rassemblera les offres écartées, pour cause de non-recevabilité (réception hors délai, etc.), de non-respect des obligations de l'investisseur ou de mauvaise qualité.

Le deuxième tour de sélection consistera en des auditions destinées à confirmer l'intérêt des offres et à départager les investisseurs sur la base des critères de sélection. Une attention particulière sera notamment portée à la spécificité novatrice des projets permettant de dépasser les objectifs sociaux, économiques et environnementaux exigés par la Municipalité et qui seront clairement définis dans le cadre de chaque appel d'offres. A l'issue des auditions du groupe 1 et dans le cas où il resterait des lots à attribuer, la commission d'évaluation organisera une deuxième série d'auditions, invitant ainsi les investisseurs du groupe 2 à défendre leurs offres.

5.8.4 Propositions d'attribution

A l'issue de la phase d'analyse des offres susmentionnée, la commission d'évaluation établira un rapport et une proposition d'attribution, intégrant éventuellement des variantes par pièces urbaine.

Ce rapport sera remis à la Municipalité pour décision. En parallèle, les conclusions de la commission d'évaluation des offres seront présentées au nouvel organe consultatif mis en place par la Ville pour superviser l'ensemble du projet Métamorphose. Remarques et commentaires pourront ainsi être formulés à l'attention de la Municipalité.

Cette manière de procéder prend en compte les remarques formulées dans le cadre de la consultation.

5.8.5 Décisions d'attribution et consolidation des pools d'investisseurs

Sur la base du rapport de la « commission d'évaluation des offres et d'attribution des lots », la Municipalité prendra des décisions d'attribution qui seront transmises à l'ensemble des investisseurs, qu'ils soient retenus ou non. Les groupements d'investisseurs établis par la Municipalité pour chaque pièce urbaine devant coordonner leurs actions durant plusieurs années, il semble opportun d'autoriser à ce stade d'éventuelles rocadés. Les investisseurs retenus auront donc la possibilité de mener des négociations concertées, aboutissant à d'éventuelles propositions de rocadés. Ces propositions respecteront les principes régissant le découpage en lots et toute rocade restera réservée à une décision municipale.

5.8.6 Promesses municipales réservant des droits à bâtir

A l'issue des phases précédentes, la Municipalité signera des promesses réservant des droits à bâtir qui resteront conditionnées à la décision finale du Conseil communal, seul compétent pour octroyer des droits distincts et permanents de superficies. Ces documents reprendront l'ensemble des éléments essentiels des futurs contrats de DDP et, notamment, la durée de validité de la réservation, le programme lié aux droits à bâtir confiés (type de logements, surfaces d'activités, conditions de commercialisation, qualité écologique et énergétique, etc.), les principes de calcul du prix du foncier,

le type de valorisation foncière (redevance unique ou annuelle) et les éventuelles contributions aux frais d'équipement, que cela soit en termes d'investissement ou d'entretien.

5.9 Soutien en faveur de la construction de logement

Selon l'art. 2 de la Loi sur le logement¹⁵, « *Les autorités communales [...] 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 cession et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux sociétés et particuliers pour la construction de logements répondant aux besoins, des facilités financières appropriées, telles que prêt, garantie ou cautionnement en faveur de constructeurs de logements à loyers modérés, prise en charge d'une part de l'intérêt.* ».

C'est dans cette optique que la Ville, propriétaire foncière d'environ 95 % du périmètre des Plaines-du-Loup, a engagé la planification du quartier, prévoyant la réalisation de quelque 3'500 logements et qu'elle entend imposer l'objectif de mixité sociale spécifié au chapitre 5.3.

5.9.1 Bureau de développement

En 2013, la Municipalité a pris la décision de transformer l'unité durabilité et économie de la construction du Service du logement et des gérances en bureau de développement. Cette décision a pour but d'assurer un suivi rapide et efficace de l'ensemble des projets immobiliers, actuellement en développement à Lausanne sur des terrains communaux, dans le prolongement de l'opération « 3'000 nouveaux logements ». Cette évolution a aussi été imaginée dans la perspective du projet Métamorphose et, en particulier, du développement du site des Plaines-du-Loup.

Dans le cadre du projet d'écoquartier, le bureau de développement aura pour principale mission de coordonner l'avancement des projets immobiliers développés sur DDP et d'assurer, en collaboration avec la direction de projet Métamorphose, la coordination des opérations à l'interface entre parcelles privées et domaine ou équipements publics ; de suivre chacun d'entre eux jusqu'à la livraison, de manière à garantir le strict respect des ambitions municipales pour le quartier, en coordination avec les instances chargées de l'application du cahier de prescriptions qui accompagnera le PPA.

Comme il le fait déjà sur d'autres projets immobiliers, le Service du logement et des gérances, par le biais de son bureau de développement, fournira les prestations suivantes :

- délivrer un appui renforcé en phase d'esquisse et d'avant-projet, afin de s'assurer que ce dernier respecte les ambitions municipales (mixité fonctionnelle et sociale, habitabilité des logements, excellence énergétique, etc.),
- apporter un soutien dans la conception écologique des bâtiments et l'atteinte de la *Société à 2000 watts*, tout en visant la maîtrise des coûts de construction,
- aider à l'optimisation financière des projets, sur la base d'un benchmark des opérations immobilières en cours sur le quartier. Aider à la maîtrise des loyers et/ou prix de vente, tout en assurant une qualité architecturale et un niveau de rentabilité garantissant la solidité financière des opérations sur le long terme.

Ces prestations pourront être renforcées à l'attention des coopératives d'habitants afin notamment de :

- les aider à définir et/ou à clarifier le cahier des charges de leur projet, en collaboration avec leur architecte,
- les aider à établir et à sécuriser leur devis général et plan de financement,

¹⁵ Loi sur le logement (LL) du 9 septembre 1975.

- faciliter l'acquisition des bonnes pratiques et les aider à trouver de nouveaux coopérateurs en cas de désistement sur une opération en cours, en se coordonnant avec « La Plateforme d'Echange des Coopératives d'Habitants pour les Écoquartiers (La PECHE) ».

Comme c'est déjà le cas pour les projets développés sur parcelles communales et suivis par le Service du logement et des gérances, ces prestations seront facturées à l'ensemble des investisseurs sur la base d'une convention.

5.9.2 Mesures spécifiques dédiées aux logements à loyers modérés

En complément de ces prestations d'accompagnement, la Ville aura recours aux outils usuels de soutien financier favorisant la construction de logements à loyers modérés. A destination des sociétés d'utilité publique et des sociétés développant des logements subventionnés ou régulés, elle pourra actionner les outils usuels prévus par le droit cantonal, en particulier le cautionnement solidaire¹⁶ ou l'octroi de prêts chirographaires¹⁷. S'agissant des 30 % de logements subventionnés, la Ville assumera en outre la part communale (contribution paritaire Canton et Ville) de l'aide linéaire dédiée à l'abaissement des loyers de 20 à 30 % sur une durée de 15 ans. Enfin, la Municipalité propose que, s'agissant des logements subventionnés ou régulés, le prix du foncier soit fixé lors des appels d'offres et ne constitue donc pas un critère de concurrence lors de la sélection des investisseurs souhaitant réaliser ce type de logements.

5.9.3 Mesures spécifiques dédiées aux coopératives d'habitants

Dans le cas d'opérations menées en coopératives d'habitants, la principale difficulté réside dans le financement des frais de développement intervenant jusqu'à l'ouverture du crédit de construction. Deux raisons principales à cela : ces frais dépassent généralement les fonds propres mobilisés par les coopérateurs ; émanant de personnes physiques, ces fonds propres sont délicats à mobiliser alors que le projet n'est pas encore au bénéfice d'un permis en force. Cette difficulté sera d'ailleurs encore renforcée dans le cas des Plaines-du-Loup, puisque les coopérateurs ne seront pas non plus au bénéfice d'un droit de superficie dont l'octroi intervient généralement juste avant l'ouverture du chantier, leur interdisant ainsi la mise en gage du terrain pour financer les études d'avant-projet.

De manière à pallier ce type de frein, le Canton de Genève a mis en place un fonds de soutien aux coopératives, prenant la forme d'un prêt relais destiné à financer les frais de développement jusqu'à la libération du crédit de construction par les banques. Cette solution, autorisée par l'art. 39D de la LGL¹⁸, ne coûte en principe rien au Canton puisque les prêts consentis sont soumis à intérêts.

Compte tenu de l'objectif annoncé de 20 à 25 % de logements en coopératives d'habitants, la Municipalité va étudier la faisabilité de ce type de soutien. Elle entend donc attribuer un mandat externe, financé par le budget de fonctionnement du Service du logement et des gérances, devant notamment apporter les réponses aux questions suivantes :

- quelle structure (fonds, préavis, etc.) est la plus adaptée à l'octroi de crédit-relais ?
- quelle base juridique est nécessaire pour fonder de telles aides ?
- quels sont les organes de gestion et de contrôle à mettre en place pour activer les crédits relais ?

¹⁶ Cautionnement solidaire : contrat régi par le Code des obligations et par lequel la caution s'engage envers le créancier à garantir le paiement de la dette contractée par le débiteur. Ce cautionnement permet aux sociétés d'accéder à des conditions préférentielles de prêts bancaires. La pratique de la Ville consiste en un cautionnement solidaire couvrant le 30 % de l'hypothèque contractée par la société cautionnée hors opérations destinées à la PPE.

¹⁷ Prêts chirographaires : prêts personnels accordés sans garantie, en ce sens que le prêteur ne jouit pas, par rapport aux autres créanciers, de droit particulier sur les biens de son débiteur. Ce type de prêts, soumis à intérêt, est mobilisé pour compléter, voire constituer, les fonds propres de sociétés ou fondations généralement d'utilité publique.

¹⁸ Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), Art. 39D : « Prêts à terme consentis aux coopératives d'habitation et aux coopérateurs.

- quelles sont les conditions d'octroi favorables à l'essor des coopératives tout en limitant les risques associés pour la Ville ? Faut-il mettre en place des garanties par nantissement des parts sociales, faut-il imposer un soutien paritaire au développement de ces projets, en conditionnant l'octroi d'un prêt relais à la mobilisation par les coopérateurs de la même somme émanant de leurs fonds propres ?
- quelles sont les conditions d'intérêts et de remboursement des crédits relais (délais maximum de réalisation et conditions de retour en cas d'abandon du projet par la coopérative) ?
- quel fonds de roulement faut-il prévoir pour amorcer la première étape de réalisation des Plaines-du-Loup et quelle enveloppe maximale serait mobilisée à l'échelle du quartier ?

Ces différentes questions ont été évoquées dans la phase de consultation. L'étude qui sera menée devra y répondre et ainsi permettre à la Ville de décider ou non de la mise en place de telles aides, tout en précisant cas échéant, les modalités juridiques, financières et pratiques.

6. Conséquences du rapport-préavis

6.1 Conséquences financières sur le budget d'investissement

Ce rapport-préavis n'a aucune conséquence sur le budget d'investissement.

6.2 Conséquences financières sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a aucune conséquence sur le budget de fonctionnement.

7. Conclusions

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

*Le Conseil communal de Lausanne,
vu le rapport-préavis n° 2014/50 de la Municipalité, du 11 septembre 2014 ;
où le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,*

décide :

1. de prendre acte des intentions de la Municipalité en termes de mixité sociale et fonctionnelle ainsi que de mixité des investisseurs dans la valorisation foncière du quartier des Plaines-du-Loup,
2. de prendre acte des intentions de la Municipalité s'agissant de la procédure d'attribution des lots, des critères de recevabilité et de sélection des offres et des conditions des droit de superficie telles que décrites dans le présent rapport-préavis et ses annexes,
3. de prendre acte des intentions de la Municipalité s'agissant des aides à apporter pour le logement d'utilité publique et en particulier pour les coopératives d'habitants,
4. d'adopter la réponse au postulat de Monsieur Charles-Denis Perrin et Consorts « Etablissement d'un règlement pour l'attribution des droits de superficie dans le cadre du projet Métamorphose ».

Au nom de la Municipalité

Le vice-syndic :
Jean-Yves Pidoux

Le secrétaire :
Sylvain Jaquenoud

<u>Annexe</u> :	Chapitre 1	Consultation
	Chapitre 2	Etapes de réalisation et principes régissant le découpage en lots
	Chapitre 3	Critères de recevabilité et de sélection des offres
	Chapitre 4	Conditions des DDP
	Chapitre 5	Loyers du marché et revenus des ménages lausannois