

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation du Groupe socialiste sur la politique du Conseil d'Etat en matière d'aide individuelle au logement

Rappel de l'interpellation

Lors de l'adoption, en 2005, du rapport du Conseil d'Etat sur la politique cantonale du logement, une majorité du Grand Conseil n'avait pas accepté la volonté de l'exécutif cantonal de reporter d'au moins deux ans l'étude d'une véritable aide individuelle au logement, complémentaire au dispositif concernant l'aide à la pierre.

La loi sur le logement, datant de 1975, est en effet parfaitement lacunaire en la matière. On ne peut prétendre qu'elle contienne aujourd'hui une base légale satisfaisante pour instaurer une aide individuelle au logement, qui était de fait bannie de la pratique vaudoise jusqu'en 2007. Seule une phrase du 3^e alinéa de l'article 29 consacré aux immeubles construits avec l'aide des pouvoirs publics, indique de manière sibylline : "L'aide prévue au présent article peut être accordée à des locataires habitant des immeubles du marché libre à la condition que les loyers ne soient pas excessifs et que le propriétaire de l'immeuble accepte que le loyer de l'appartement intéressé ne puisse être augmenté sans l'accord des autorités compétentes."

On admettra que cette disposition est totalement insuffisante et qu'en particulier elle ne traduit pas avec suffisamment de clarté la disposition introduite dans la Constitution de 2003 et qui prévoit, à l'alinéa 2 de l'article 67 : " et les communes encouragent la mise à disposition de logements à loyer modéré et la création d'un système d'aide personnalisée au logement." La Constitution parle bien de la création d'un système d'aide personnalisée, ce qui suppose que ce système n'existe pas au moment de l'entrée en vigueur du nouveau texte fondamental vaudois.

Dans ces circonstances, il est compréhensible que le Grand Conseil ait demandé, au moment où le Conseil d'Etat a présenté son rapport sur le logement, qu'un projet de modification de la loi de 1975 lui soit soumis dans un délai d'une année.

Répondant à cette exigence, le Conseil d'Etat a rapidement mis sur pied un groupe de travail réunissant un certain nombre d'experts et de personnalités du terrain pour étudier cette problématique. On en attendait des résultats rapides, qui se sont pourtant fait attendre sous la forme que députés et communes escomptaient, soit un EMPL. Ce sentiment d'urgence a été encore accru par la décision unilatérale de la commune de Lausanne d'instaurer, à partir de 2007 déjà, un système d'aide individuelle au logement apparemment sans contribution de l'Etat.

Quelle ne fut donc pas la surprise d'un certain nombre de députés et plus particulièrement d'élus communaux d'apprendre d'une manière fortuite que le Conseil d'Etat avait décidé d'instaurer cette aide individuelle par le biais d'un simple règlement, sans même le présenter au Grand Conseil ni, bien entendu, soumettre son contenu à la discussion.

Ce règlement a été promulgué par le Conseil d'Etat le 5 septembre 2007 et est entré en vigueur le 1^{er}

janvier 2008. Il a bien évidemment été publié dans la FAO et les obligations légales ont naturellement été respectées. Mais il paraît pour le moins curieux, voire contestable, qu'une démarche exigée par le Grand Conseil trouve son épilogue sans communication formelle à cette instance.

Il convient de préciser que le contenu de ce règlement est parfaitement satisfaisant et correspond certainement à l'attente des députés qui avaient exigé la mise en place de cette aide individuelle.

Par contre, la présente interpellation a pour but d'obtenir des précisions et des explications de la part du Conseil d'Etat sur plusieurs points.

1. Pourquoi le Conseil d'Etat, contrairement à l'injonction qui lui avait été transmise par le Grand Conseil et à l'intention qu'il avait lui-même exprimée dans son rapport sur le logement, a-t-il finalement décidé de renoncer à l'introduction de dispositions claires dans la loi et préféré le recours à un simple règlement ?

2. Le règlement en question est-il le résultat des réflexions du groupe de travail qui avait été constitué immédiatement après la présentation du rapport sur le logement ?

3. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une obligation constitutionnelle conjointe de l'Etat et des communes, pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas communiqué officiellement aux dites communes l'entrée en vigueur de ce nouveau règlement ? Il est évident que le seul espoir de le voir utilisé est d'instaurer une coopération canton-commune, puisqu'on a peine à imaginer que le canton prenne l'initiative de financer seul une telle aide en faveur de locataires en difficulté. Une telle absence de publicité pourrait donc laisser subodorer que le canton espère que cette aide ne sera pas demandée ni octroyée.

4. Il semble que Lausanne ait obtenu des garanties que sa contribution en faveur de l'aide individuelle au logement sera allégée en 2008 par une contribution cantonale. D'aucuns ont parlé d'une somme au budget de 1 million à cet effet. Quel est effectivement le montant que le Conseil d'Etat avait mis au budget 2008 pour cet objectif ? Par ailleurs, compte tenu que d'autres communes vont se doter tout prochainement d'un tel règlement communal prévoyant une contribution symétrique du canton, combien le Conseil d'Etat imagine-t-il devoir mettre aux budgets 2009 et suivants pour honorer ses obligations "réglementaires" ?

1 PRÉAMBULE

Le 28 mars 2006, le Grand Conseil a accepté le rapport du Conseil d'Etat sur la politique du logement, l'Exposé des motifs et projets de loi modifiant la loi sur le logement du 9 septembre 1975 et la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961.

Le rapport précise, en pages 39 - 40 (tiré-à-part), que lors de la phase de concertation sur la politique du logement, les représentants des grandes communes ont relevé l'importance de l'introduction d'une aide individuelle généralisée au logement, complémentaire de l'aide à la construction de logements, dite "aide à la pierre".

Il faut également noter que dans le cadre de la consultation, la Cellule d'appui/Constitution vaudoise a souligné que l'art. 67 al. 2 Cst, concernant la création d'un système d'aide individuelle au logement, constitue un mandat constitutionnel (titre III, "Tâches et responsabilités de l'Etat et des communes") et qu'il résulte des débats de l'Assemblée constituante que les constituants ont souhaité mettre sur un même pied constitutionnel les systèmes d'aide à la construction de logements à loyers modérés et d'aide individuelle au logement, les deux systèmes étant jugés complémentaires (cf. not. bulletin de séance du 24 novembre 2000, p. 6-12).

Puisque la concrétisation de ce type d'aide individuelle nécessitait de connaître les différents systèmes et dispositifs existants qui attribuent déjà un montant pour le logement (débat, BGC n° 72, page 8777) et afin d'identifier le public cible et éviter les risques d'un double subventionnement, le Conseil d'Etat a choisi de concentrer ses efforts, dans un premier temps, sur la modification des conditions-cadres favorisant la construction de logements à loyers modérés et, dans un second temps,

de confier l'étude sur la faisabilité de la mise en œuvre d'une aide individuelle au logement, au niveau cantonal, à un groupe de travail interdépartemental (Département de l'économie et Département de la santé et de l'action sociale).

L'engagement a été pris, en mars 2006, pour que les deux départements présentent un projet d'aide individuelle dans un délai de 12 mois (idem, p. 8779).

Les propositions présentées par le groupe de travail ont été approuvées, au mois de mars 2007, par la délégation du Conseil d'Etat aux affaires sociales, familiales et au secteur subventionné qui a demandé l'établissement d'un règlement cantonal sur l'aide individuelle au logement dans les meilleurs délais, afin qu'il puisse entrer en vigueur le 1er janvier 2008.

Après adoption le 5 septembre 2007, le règlement sur l'AIL est entré en vigueur le 1er janvier 2008.

2 RÉPONSES DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Pourquoi le Conseil d'Etat, contrairement à l'injonction qui lui avait été transmise par le Grand Conseil et à l'intention qu'il avait lui-même exprimée dans son rapport sur le logement, a-t-il finalement décidé de renoncer à l'introduction de dispositions claires dans la loi et préféré le recours à un simple règlement ?

Réponse

La base légale pour l'AIL repose sur l'article 29 de la loi sur le logement (LL) dont les termes sont les suivants :

1. Si le loyer payé par une famille ou une personne habitant un immeuble construit avec l'aide des pouvoirs publics excède une part supportable de son revenu, l'Etat peut assumer à fonds perdu, conjointement avec la commune et le cas échéant la Confédération, une part supplémentaire des charges afférentes au logement de l'intéressé.
2. Cette prise en charge ne peut excéder la moitié de l'intérêt du capital engagé. Elle peut être portée aux trois quarts de cet intérêt lorsqu'il s'agit d'appartements de 1 ou 2 pièces pour personnes âgées, d'appartements pour invalides ou d'appartements de 4 pièces ou plus destinés à des familles nombreuses. A titre exceptionnel, le Conseil d'Etat peut apporter d'autres dérogations à la règle générale dans les cas qu'il estime justifiés.
3. La participation communale est égale à celle de l'Etat. L'aide prévue au présent article peut être accordée à des locataires habitant des immeubles du marché libre à la condition que les loyers ne soient pas excessifs et que le propriétaire de l'immeuble accepte que le loyer de l'appartement intéressé ne puisse être augmenté sans l'accord des autorités compétentes.

Cette base a été jugée suffisante pour créer le règlement en vigueur à ce jour.

Le rapport du Conseil d'Etat sur la politique du logement, adopté par le Grand Conseil, cite en pages 13 et 14 que la loi cantonale permet de mettre en œuvre :

- a) la planification stratégique
- b) le soutien à la construction de logements à loyers modérés
- c) l'aide individuelle au logement

2.2 Le règlement en question est-il le résultat des réflexions du groupe de travail qui avait été constitué immédiatement après la présentation du rapport sur le logement ?

Réponse

Les réflexions ont eu lieu durant l'établissement du rapport sur la politique du logement de novembre 2005 et dans le cadre des groupes de travail constitués après la présentation au Grand Conseil de ce rapport.

Leur concrétisation a eu lieu au sein d'un groupe de travail interdépartemental (SELT-SPAS-SCRIS) où deux représentants des communes de Lausanne et Nyon siégeaient également. Sur la base de ces

travaux préparatoires, le DEC, en tant que département en charge de l'aide individuelle au logement, a présenté un projet de règlement qui a été approuvé par le Conseil d'Etat en date du 5 septembre 2007.

2.3 Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une obligation constitutionnelle conjointe de l'Etat et des communes, pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas communiqué officiellement aux dites communes l'entrée en vigueur de ce nouveau règlement ? Il est évident que le seul espoir de le voir utilisé est d'instaurer une coopération canton-commune, puisqu'on a peine à imaginer que le canton prenne l'initiative de financer seul une telle aide en faveur de locataires en difficulté. Une telle absence de publicité pourrait donc laisser subodorer que le canton espère que cette aide ne sera pas demandée ni octroyée.

Réponse

Loin de vouloir taire l'existence de l'AIL, l'information publique est passée au travers d'une EVI et d'une publication dans la FAO. Par ailleurs, une présentation personnalisée a été effectuée le 1er février 2006, par le Service de l'économie, du logement et du tourisme, auprès des communes de : Lausanne, Yverdon, Vevey, Montreux, Nyon, Morges, Renens, Bussigny, soit les communes déjà contactées dans la phase d'étude de la mise en place de l'AIL.

2.4 Il semble que Lausanne ait obtenu des garanties que sa contribution en faveur de l'aide individuelle au logement sera allégée en 2008 par une contribution cantonale. D'aucuns ont parlé d'une somme au budget de 1 million à cet effet. Quel est effectivement le montant que le Conseil d'Etat avait mis au budget 2008 pour cet objectif ? Par ailleurs, compte tenu que d'autres communes vont se doter tout prochainement d'un tel règlement communal prévoyant une contribution symétrique du canton, combien le Conseil d'Etat imagine-t-il devoir mettre aux budgets 2009 et suivants pour honorer ses obligations "réglementaires" ?

Réponse

Pour l'année 2008, le Conseil d'Etat confirme que la part cantonale maximale au titre de l'aide individuelle au logement a été fixée à CHF 1'000'000.--.

De manière plus générale, il est à relever que lors de l'approbation, par le Conseil d'Etat, du Règlement sur l'aide individuelle au logement en septembre 2007, la participation financière maximale de la part du Canton en faveur de ce nouvel instrument de la politique du logement a été estimée à CHF 5'500'000.-- par année à l'horizon 2012, en fonction d'une simulation portant sur les bénéficiaires potentiels de cette forme d'aide. A cet égard, le nombre de bénéficiaires estimé a été fixé à 6'000 ménages, sur la base de sondages auprès de diverses communes, en tenant compte du fait que seule une partie des communes vaudoises sont intéressées à la mise en place d'une aide individuelle au logement.

Sur la base de ces estimations, la planification financière afférente à cette aide prévoyait l'échelonnement suivant :

Année :	2008	2009	2010	2011	2012
Montant en MF :	1.0	2.5	3.4	4.5	5.5

Entre-temps, le règlement sur l'aide individuelle au logement est entré en vigueur. A ce jour, seules les communes de Lausanne et de Vevey sont entrées dans la phase de mise en œuvre de l'aide individuelle au logement cantonale, et ce depuis le 1er juillet 2008. Pour ces deux communes, le montant cumulé de l'aide individuelle au logement à fin décembre 2008 devrait être de quelque CHF 600'000.-- soit CHF 300'000.-- à charge du canton. Ceci confirme, d'une part, que le montant de CHF 1'000'000.- inscrit au budget 2008 sera suffisant et nous permet, d'autre part, d'estimer que la participation cantonale à l'aide individuelle au logement pour ces deux communes devrait avoisiner les CHF 600'000.-- en 2009.

Sur la base de ces premiers éléments chiffrés, le Conseil d'Etat a décidé, dans le cadre de la procédure budgétaire 2009 - caractérisée par une volonté constante de maîtrise des charges - de plafonner la dotation budgétaire 2009 concernant l'aide individuelle au logement à CHF 1'000'000.--, soit le

même montant qu'alloué au budget 2008. Il est à préciser que le Conseil d'Etat procédera à un report de crédit du solde non consommé de l'AIL au titre de l'exercice 2008 et/ou à un transitoire, pour un montant estimé à quelque CHF 700'000.-.

Dans l'hypothèse où ce montant global de CHF 1,7 million ne saurait finalement répondre aux sollicitations des communes au titre de l'aide individuelle au logement (on pense notamment à l'entrée des communes de Morges, Yverdon, Nyon, Bussigny, Renens, Montreux et éventuellement Rolle dans le dispositif AIL durant l'année 2009), une demande de crédit supplémentaire modeste serait alors proposée à la commission des finances. En tout état de cause, le DEC – en collaboration avec le DSAS – dressera un premier bilan de la mise en œuvre du règlement sur l'aide individuelle au logement avec les communes concernées d'ici la fin de l'année. Dans ce cadre, des réajustements pourraient intervenir, afin d'assurer une articulation et une complémentarité la meilleure possible entre le Revenu d'insertion et l'aide individuelle au logement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 décembre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean