

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

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le Postulat Grégoire Junod et consorts pour
le développement de l'habitat coopératif**

1. Préambule

La commission s'est réunie le lundi 9 mars 2020 à la Salle de la Bicentenaire, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Présidée par Monsieur le député Yvan Luccarini, elle était composée de Mmes les députées Anne-Lise Rime, Marion Wahlen, Anne Baehler Bech, Florence Gross, Myriam Romano Malagrifa ainsi que de MM. les députés François Cardinaux, Pierre Zwahlen, Philippe Jobin, Salvatore Guarna, Régis Courdesse.

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du département des institutions et de la sécurité y était accompagnée de Mme Corinne Martin (cheffe SCL), et de MM. Florian Failloubaz (chef division logement SCL) et Eric Bron (juriste SCL).

M. Jérôme Marcel a pris les notes des séances. En raison du départ du Parlement de M. Luccarini, la commission a désigné Anne Baehler Bech en tant que rapportrice.

2. Position du Conseil d'Etat

La politique de soutien aux coopératives de logement vise trois éléments : faciliter l'accès aux terrains, élargir les possibilités de financement et offrir un accompagnement tout au long du développement du projet. Dans un contexte de pénurie de logement (1,1% de logement vacants au niveau cantonal, 0,4% à Lausanne en octobre 2019), la pénurie est également qualitative (manque de logements abordables et adaptés aux besoins de la classe moyenne, aux personnes âgées et aux étudiants). Dans le Programme de législature 2017-2022, le CE a prévu une mesure spécifique « Promouvoir la réalisation de coopératives de logement et de quartiers durables dans le canton » (mesure 1.11, p. 23). Au fond, les mesures prises par le CE répondent donc au postulat Junod ainsi qu'à cette mesure du PL.

Les étapes de la politique du logement sont rappelées :

- 2006 : politique d'aide à la pierre, accessions à la propriété, observatoire cantonal du logement
- 2009 : prêts en faveur des communes, destinés au foncier
- 2010 : prêts à taux réduits pour les logements étudiants et aide individuelle au logement
- 2017 : LPPPL, avec notamment la création de la catégorie de logements d'utilité publique, et la mise à disposition des communes de toute une série d'outils.

Grâce à l'ensemble de ces mesures, l'économie privée a construit ou rénové à ce jour (chiffres de décembre 2019) : 10'175 logements avec une aide à la pierre, 1157 logements protégés et 354 logements pour étudiants.

La Conseillère d'Etat rappelle l'existence du Forum pour le logement, qui a débouché en 2016 sur la publication d'une étude qualitative sur les coopératives de logement dans le canton de Vaud, ainsi

que la publication en 2018 du guide pour le logement d'utilité publique à l'attention des MO et des communes vaudoises.

Le paysage coopératif vaudois est composé de 128 coopératives, pour une part de logement coopératif dans le domaine du logement locatif de l'ordre de 4,4% (12,5% à Zurich). Pour les soutenir, trois types de difficultés ont été identifiées : l'accès aux terrains constructibles, les sources de financement et la méconnaissance du modèle coopératif. Raisons pour laquelle la réponse du CE au postulat est basée sur les trois piliers évoqués ci-avant :

- faciliter l'accès aux terrains – notamment en procédant à son acquisition via la Société vaudoise pour le logement (SVL) avant de le transférer à une coopérative ;
- octroyer un cautionnement cantonal afin de faciliter le financement des coopératives ;
- offrir un accompagnement du développement du projet jusqu'au permis de construire.

La SVL mandatée par le CE aura plusieurs missions, notamment l'accompagnement des coopératives dans la conceptualisation du projet, et l'acquisition et portage des terrains.

Le cautionnement qui n'est actuellement possible que pour les logements à loyers modérés bénéficiant d'une aide à la pierre sera élargi aux coopératives innovantes et participatives pour réaliser des logements à loyers abordables. Aucuns moyens financiers supplémentaires ne sont nécessaires pour réaliser cet aspect : les 25 millions affectés à cette mesure proviennent d'une enveloppe de 240 millions qui est ancrée dans la loi sur le logement.

Quatre conditions cumulatives seront nécessaires à une coopérative pour bénéficier de l'appui de la SVL et être éligible au cautionnement :

- adhérer à la charte vaudoise pour la promotion de logements coopératifs innovants et participatifs ;
- être reconnue d'utilité publique par l'Office fédéral du logement (OFL) ;
- réaliser des logements à loyers abordables ;
- disposer d'au minimum 12% de fonds propres.

La charte comprend l'engagement de respecter des constructions écologiques et de développement durable, une entraide et un soutien intergénérationnel, mixité sociale, animation sociale, respecter une valeur participative avec des espaces communautaires, etc. L'art. 28, al. 6 du règlement d'application de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif a été modifié dans ce sens.

Le processus revient à ce qu'une coopérative qui a identifié un terrain soumette un projet à la SVL, laquelle fait une analyse préalable. Si l'analyse est positive, la SVL acquiert le terrain, développe le projet jusqu'à obtention du permis de construire. Période pendant laquelle la coopérative peut lever ses fonds propres, déposer une demande de cautionnement de l'Etat (plafonné à 25%), suivi par le transfert du terrain à la coopérative. Le contrôle du revenu locatif est effectué par le SCL.

Dans cette problématique, le rôle des communes est mis en exergue. Avec les quotas prévus dans la LPPPL, les communes peuvent en effet favoriser l'émergence de ce type de logements, essentiellement destinés à la classe moyenne. Pour les communes qui mettent à disposition des DDP, les coopératives innovantes et participatives sont des acteurs intéressants pour leurs habitants, que ce soit pour les personnes âgées ou les jeunes, notamment en leur permettant de rester domiciliés sur le territoire communal. Etant précisé que le modèle proposé n'impacte pas les finances communales.

Cette nouvelle politique ne nécessite pas de modifications légales. Le CE a adopté un nouveau règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RCPL), entré en vigueur le 1er janvier 2020. Lequel abroge deux autres règlements (RPL et RPCLE).

Le loyer moyen est 19% inférieur dans les coopératives au niveau Suisse. Ce modèle est un complément à la LPPPL. Un bilan sera fait après 5 ans pour tenir compte des expériences.

3. Lecture du Rapport du CE

2.2 Proportion de logements du parc vaudois détenus par des coopératives

Le chiffre de 11'655 logements a été établi sur la base d'un sondage effectué en 2016 auprès de l'ensemble des coopératives de logement.

Depuis 2016, constate-t-on une augmentation ? Le modèle coopératif tend-il à se développer ?

Le chef de la division logement du SCL explique que des communes comme Montreux, Lausanne, Nyon ont des leviers sur la politique foncière et consacrent des terrains à des investisseurs de type coopérative. Plusieurs centaines de logements arrivent à l'examen de la division en vue de recevoir la qualification de logements d'utilité publique, voire de logements à loyers modérés portés par des coopératives.

2.5 Prix moyen des logements coopératifs vaudois

Le coût moyen des loyers inférieur de 19% par rapport au marché libre, selon une étude de l'OFL. Constate-t-on ces cinq dernières années une évolution dans ce domaine ?

La cheffe du DIS répond que cet écart n'a pas évolué.

2.6 Evolution future du parc de logements coopératifs

La problématique de la recherche de terrains est-elle liée à des lois comme la LAT, ou d'autres raisons expliquent-elles la difficulté à trouver des terrains malgré les besoins ?

La cheffe du DIS relève que le marché foncier est difficile depuis vingt ans dans le canton. En 2005 déjà une étude BCV pointait cette difficulté à trouver des terrains, indépendamment de la LAT, LPPPL, etc. En 2010, une étude montrait encore cette difficulté. Cette situation perdure. Raison pour laquelle l'Etat a fait appel à la SVL pour soutenir les porteurs de projets de coopératives.

Le chef de la division logement du SCL relève le hiatus entre terrains qui pourraient être bâtis et terrains effectivement sur le marché. La rareté du terrain demeure, il est difficile pour les coopératives de les acquérir car il y a plus de demandeurs que d'offres. Avant la LPPPL, les acteurs du marché libre « gagnaient » souvent notamment vu l'absence de règles sur les loyers. Avec la LPPPL, les communes pourront instaurer des quotas dans la planification, et c'est le terrain qui sera qualifié par exemple de récepteur de logements d'utilité publique. Les acheteurs seront dès lors à armes égales.

Si des privés commencent à mettre à disposition des DDP pour des coopératives, dans les petites communes, peu ont l'idée de passer par l'outil du DDP.

La cheffe du DIS relève concernant les petites communes, qu'il est exact qu'une information doit être faite. Elle cite les moyens comme le Forum sur le logement, les publications de l'Etat, l'action des responsables de la politique du logement, les préfetures. Le chef division logement SCL confirme que des rencontres ont lieu, dans lesquelles l'outil du DDP est mis en avant, notamment en ce qu'il permet de garder la maîtrise du foncier à long terme, et est intéressant financièrement.

Le chef division logement du SCL note concernant les immeubles existants à rénover, qu'il est possible pour une commune, qui n'entend pas mener elle-même les rénovations ou créations de logements dans ces volumes existants, de les transmettre par DDP à une coopérative.

4.1 Adhésion à la « Charte vaudoise pour les coopératives innovantes et participatives »

Concernant les quatre conditions, il s'agit d'obligation (« les coopératives doivent ») à l'exception de l'adhésion à la charte vaudoise qui « incite » à atteindre certains standards de constructions. On lit en effet : « La Charte vaudoise, établie par le DIS, véhicule des principes d'écologie et de

développement durable en incitant à construire selon des standards à haute performance énergétique et à choisir des matériaux à faible énergie grise. »

Le chef de la division logement du SCL rappelle que le minimum requis est de répondre aux normes SIA en vigueur, lesquelles n'ont cessé d'augmenter. Ce domaine évolue. Si on veut satisfaire à cette exigence de la charte, il s'agit d'aller au-delà des valeurs cibles légales au moment de l'obtention du permis de construire. Des aides financières de la division énergie soutiennent ces efforts supplémentaires. Le souhait est qu'une coopérative qui bénéficie du soutien de la SCL et de l'Etat réalise des bâtiments qui vont au-delà des minimaux légaux.

Un commissaire rappelle que la LVLEne pose le principe de l'exemplarité de l'Etat. Il suggère que les coopératives soutenues par l'Etat en fassent de même. Or il n'y a pas d'obligation.

La cheffe du DIS relève que la charte précise que « La coopérative privilégie l'usage de matériaux à faible énergie grise et respectueux de l'environnement. Le projet de construction respecte au minimum la valeur cible des normes SIA. » Elle est innovante, concerne de nombreux aspects, et relève d'une démarche participative. Elle pose des minima, il semble difficile d'aller au-delà de ces normes et incitations. Dans cinq ans il y aura un bilan. Si on constate que les coopératives ont juste fait le minimum légal, le CE pourra revoir sa position et se doter d'une politique plus incitative.

4.4 Apports minimaux de fonds propres

Comment le taux de 12% minimum de fonds propre a-t-il été fixé ?

Le chef de la division logement du SCL relève qu'en matière de facilités de financement, la loi de 1975 prévoit un minimum de 5% de fonds propres. Les coopératives disposent d'une organisation faitière qui dispose d'un fond de roulement cautionné par la Confédération, lequel constitue des fonds propres corporatifs aux coopératives reconnues par la Confédération. Les fonds propres d'une coopérative peuvent être augmentés par les fonds propre de la faitière. Avec 5% de fonds propres réels, il est possible d'arriver à 12% en faisant appel à ce fond. Le cautionnement de l'Etat permettant aux banques de prêter les 88% restant.

Cet apport de fond propre n'est-il pas un obstacle à certaines coopératives, autrement dit ne s'agit-il pas d'une facilitation pour les grandes coopératives au détriment des petites ?

Le chef de la division logement SCL rappelle que le seuil minimum vient du fait que la majeure partie provient par la suite du fond de roulement. Au moment de la consolidation, des fonds fédéraux peuvent intervenir. S'il n'y a pas un minimum de fonds propre, ces aides fédérales ne seront pas octroyées. Par ailleurs la difficulté de constituer les fonds propres apparaît essentiellement au moment du projet et de l'acquisition du terrain, l'absence de fonds propres immédiats est dès lors supportée par la SVL jusqu'à l'obtention du permis de construire. Ce n'est qu'à ce moment que les banques entrent en matière sur les projets. La cheffe du DIS relève que lors du cautionnement, l'Etat a besoin d'un minimum de garanties. Même si le concept coopératif est intéressant et soutenu.

Un commissaire relève que les quatre conditions sont intéressantes du point de vue des valeurs, mais risquent de mettre la barre très haut (hautes performances énergétiques, fonds propres, objectifs du projet...) avec à la clef un risque d'un certain élitisme, que seules une petite quantité de petites coopératives atteignent ces conditions. Il faudra en tenir compte, quitte à faire preuve d'une certaine souplesse dans le respect de ces quatre conditions cumulatives.

La cheffe du SCL relève que la collectivité prend des risques en cautionnant des projets. De ce point de vue, que les petites coopératives doivent amener en réalité 5% de fonds propres ne semble pas être un élément qui devrait empêcher l'aboutissement de ce genre de projets.

Un commissaire estime à l'opposé que 12% de fonds propres est un minimum, au risque de partir sur des projets qui ne tiendront pas sur la durée. Il rappelle que dans le domaine usuel, les fonds propres sont au minimum de 20%, dans un contexte certes très différent.

5 MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX COOPERATIVES

Comment est structurée cette enveloppe globale de 240 millions.

Le chef de la division logement du SCL explique qu'il s'agit d'une enveloppe financière utilisée de cette manière : 30 millions consacrés à des prêts pour les logements protégés, 15 millions pour des prêts pour des logements étudiants, 50 millions pour des prêts aux communes pour l'acquisition de foncier. S'y ajoutent des cautionnements pour la politique de soutien aux coopératives innovantes et participatives, des prêts à la SVL pour l'acquisition de foncier. Cette enveloppe se régénère car les prêts sont remboursables en vingt ans, les cautionnements s'éteignant également au bout de vingt ans. Cet outil existe depuis 1975 pour mener une politique de facilitation financière.

5.1.2.5 Modalités de transfert du terrain à la coopérative

Lors du transfert de la SVL à la coopérative, un rachat en plusieurs fois est-il possible ?

Le chef de la division logement du SCL explique que ce n'est pas prévu de cette manière. Le portage est fait par la SVL jusqu'à obtention du permis de construire, moment où la coopérative doit trouver le 100% du financement de son projet, notamment grâce au cautionnement cantonal. Elle est donc en mesure de rembourser l'intégralité des dépenses de la SVL au moment du transfert ; il n'y a pas d'avantage à faire des tranches, sans compter que la SVL devra se recapitaliser pour réaliser d'autres opérations. Il ne faudrait pas hypothéquer les possibilités financières de la SVL de soutenir d'autres coopératives.

La cheffe du DIS rappelle que les projets doivent être viables et disposer de financements nécessaires. Parallèlement la SVL doit pouvoir continuer son rôle.

7 CONCLUSION

Plusieurs interventions mettent en exergue que ce projet pragmatique et raisonnable va dans le sens de la volonté de disposer de davantage de logements au loyer abordable et permet de soutenir les acteurs intéressants que sont les coopératives. Le bilan qui sera effectué dans cinq ans permettra de réajuster ce dispositif, notamment s'il convient d'augmenter la part dévolue pour les coopératives dans l'enveloppe de 240 millions.

Cette nouvelle politique de soutien à l'habitat coopératif est très complémentaire à ce qui se fait dans le domaine, notamment les aides fédérales. Elle permet d'appuyer les expériences les plus intéressantes, avec les valeurs de la durabilité, le souci de développer des quartiers vivants, des logements performants sur le plan énergétique.

4. Vote de la commission

Par dix voix pour, aucune voix contre et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter ce rapport du Conseil d'Etat.

Riex, le 7 décembre 2021

*La rapportrice :
(Signé) Anne Baehler Bech*