

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement**

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Fabienne Freymond Cantone et consorts visant à encourager les constructions ou les rénovations de logements subventionnés exemplaires sur le plan énergétique (11_MOT_141)

1 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION FABIENNE FREYMOND CANTONE ET CONSORTS VISANT A ENCOURAGER LES CONSTRUCTIONS OU LES RENOVATIONS DE LOGEMENTS SUBVENTIONNES EXEMPLAIRES SUR LE PLAN ENERGETIQUE (11_MOT_141)

1.1 Rappel de la motion

La construction ou la rénovation d'immeubles respectant les critères énergétiques actuels (Minergie, Minergie P, Minergie Eco, Minergie P-ECO ou encore les nouveaux standards) représente un coût dont l'impact sur les loyers est loin d'être négligeable. Si une partie de ce surcoût est compensée par une baisse des charges, le respect des critères énergétiques, en particulier s'agissant des standards les plus exigeants renchérit néanmoins le prix des loyers.

Dans la construction de logements subventionnés, le respect des critères énergétiques se heurte donc ainsi aux objectifs sociaux visant à obtenir des loyers le plus bas possible. Ainsi, malgré les aides à la pierre octroyées par le canton et les communes en vertu de l'article 28 LL, les nouveaux logements subventionnés mis sur le marché présentent des niveaux de loyers parfois élevés eu égard aux catégories sociales auxquelles ils sont destinés. Dans des cas de plus en plus fréquents, le loyer, après octroi des aides cantonales et communales, avoisine les 200 francs le m².

Le problème est encore plus aigu s'agissant des aides octroyées lors de rénovation en vue de la création de logements subventionnés. Il y a pourtant en la matière un double intérêt public : le renouvellement de l'offre de logements subventionnés d'une part et l'assainissement du parc immobilier générateur d'importantes économies d'énergie d'autre part.

Le canton de Bâle-Ville a trouvé une réponse partielle à ce problème en se dotant d'une disposition légale octroyant des aides lors de la construction ou de la rénovation de logements respectant certains standards énergétiques. Cette aide, octroyée par nombre de pièces et variable selon les standards énergétiques atteints, est réservée aux fondations ou coopératives d'utilité publique. [1] Une disposition du même genre, mais réservée au logement subventionné, pourrait utilement trouver sa place dans la législation vaudoise et permettrait de stimuler la mise sur le marché de logements subventionnés, d'abaisser le prix des loyers et d'assainir le parc immobilier.

La présente motion demande au Conseil d'Etat de modifier la loi sur le logement et d'introduire une nouvelle disposition prévoyant une aide complémentaire pour le respect de standards énergétiques lors de la construction ou de rénovation de logements subventionnés. L'aide serait additionnelle aux aides prévues par l'art. 28 LL ; elle pourrait être octroyée en une fois et viserait, en complément à la baisse des charges escomptée, à compenser tout ou partie du surcoût lié au respect de standards énergétiques. Pour coller au mécanisme d'aide en place dans le canton de Vaud, l'aide ne serait pas réservée aux seules organisations d'utilité publique mais serait octroyée pour toute construction ou rénovation bénéficiant d'une aide à la pierre au sens de l'art 28 LL, indépendamment du statut juridique du propriétaire. L'aide serait octroyée par paliers, en fonction des différents standards énergétiques (Minergie ou nouvelle norme SIA - étiquette énergétique), sur la base d'un montant fixé par m², sans doute plus juste qu'un montant par pièce tel que le prévoit la législation bâloise.

Nyon, le 24 juin 2011

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone
et 43 cosignataires*

1.2 Préambule

La motion a été renvoyée à l'examen d'une commission qui, dans son rapport du 16 décembre 2011, a recommandé la prise en considération de la motion et sa transmission au Conseil d'Etat.

Le 17 janvier 2012, le Grand Conseil a pris la motion en considération par 59 voix contre 56.

1.3 Rappel du cadre légal

La motion impacte potentiellement deux lois cantonales dont l'exécution est assurée par deux départements et deux services distincts.

1. Loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne)

La Direction générale de l'environnement (DGE) du Département du territoire et de l'environnement (DTE) est chargée de l'exécution de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne).

La LVLEne a mis en place le fonds sur l'énergie affecté à la promotion des mesures incitatives en la matière.

L'enveloppe des subventions accordées par le biais de la LVLEne tient compte des articles 40a et suivants LVLEne, 11a RLVLEne, du règlement du 4 octobre 2006 sur le Fonds pour l'énergie (RF-Ene), ainsi que de l'Ordonnance fédérale sur le CO₂ du 30 novembre 2012 qui régit les contributions en cette matière versées aux cantons par la Confédération.

Elle est conditionnée exclusivement aux critères techniques aussi bien pour les logements en location que ceux destinés à la propriété. Tout propriétaire qui respecte ces critères peut obtenir une aide.

Les propriétaires des bâtiments atteignant le standard Minergie-P ou d'autres performances accrues peuvent obtenir une aide à l'investissement (en fonction des m² construits) provenant du fonds sur l'énergie, puisqu'ils contribuent à une utilisation rationnelle de l'énergie.

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

Le Service des communes et du logement (SCL), par sa Division logement (DL), Département des institutions et de la sécurité (DIS) est en charge de l'exécution de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL) qui régit les mesures financières accordées par le canton, souvent paritairement avec la commune du lieu de situation de l'immeuble.

Parmi ces mesures financières figure l'aide à fonds perdu dite " à la pierre " (art. 28 LL), à laquelle la motion fait référence. Concernant l'abaissement des loyers, l'article 11 al. 2 du règlement d'application de la loi (RLL) précise " En règle générale, la participation cantonale peut contribuer à abaisser les loyers d'un immeuble de 10% au maximum. L'autorité compétente peut, exceptionnellement, la porter à 15% au plus lorsque l'abaissement normalement consenti s'avère insuffisant en raison de circonstances conjoncturelles ou de conditions de construction et de rénovation particulièrement défavorables ".

Cette aide est destinée à abaisser les charges de l'immeuble durant la période de subventionnement.

L'aide à la pierre peut être accordée aux communes, sociétés coopératives, fondations, Sàrl, SA avec actions nominatives ou particuliers (art. 12 LL), pour autant que le projet de construction ou de rénovation d'un immeuble locatif réponde aux critères économiques et techniques.

Les logements construits ou rénovés avec l'aide à la pierre selon la LL sont *de facto*, depuis 2008, au niveau du standard Minergie. C'est pourquoi, pour ces logements, il est proposé de favoriser des performances accrues.

1.4 Solutions permettant de répondre à la motion

Pour répondre favorablement à la motion, les deux départements en charge de l'exécution des deux lois concernées (DTE pour la LVLEne et DIS pour la LL) se sont concertés.

Les subventions à l'investissement permettent la prise en charge, par le biais de la législation en matière d'énergie d'une large partie du coût supplémentaire permettant l'atteinte de performances énergétiques accrues.

Les subventions au sens de la LVLEne sont indifféremment attribuées aux propriétaires et sans distinction quant à leur statut juridique et ce pour des logements qui peuvent être subventionnés, à loyers modérés, à loyers abordables, du marché libre, des immeubles locatifs ou en propriété. Cette mesure est en place et ne nécessite donc pas de modification législative ou de règlement.

Dès 2017, les modifications de l'ordonnance sur le CO2 donnent plus de moyens au Canton pour soutenir l'efficacité énergétique des bâtiments. Par exemple, pour un logement de 3 pièces cette aide peut correspondre à environ CHF 10'000.-.

L'objectif de la motion n'est cependant pas totalement atteint avec les seuls effets de la LVLEne, c'est pourquoi il convient également d'adapter le montant de l'aide à la pierre au sens de la LL.

2 EXPOSE DES MOTIFS ET POSITION DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Préambule

Le Conseil d'Etat partage la préoccupation de Madame la Députée Freymond Cantone quant à la prise en charge par l'Etat de la différence de coût engendré par la réalisation de logements à loyers modérés aux performances énergétiques accrues.

Pour cela, comme explicité plus haut, il est tenu compte des subventions au sens de la LVLene, mises à disposition par le fonds sur l'énergie géré par la DGE.

Elles faciliteront le financement des projets de constructions ou de rénovations des nouveaux logements à loyers modérés aux performances énergétiques accrues, dont le nombre est estimé à 140 par année. En effet, sur environ 280 logements à loyers modérés créés chaque année, la DL et la DGE estiment que 35% des projets sont conçus pour atteindre des performances accrues.

Cette aide au financement, à fonds perdu, est incitative. Elle absorbera en partie la charge induite par l'investissement supplémentaire nécessaire à atteindre les performances accrues d'économie d'énergie.

Les performances plus élevées en matière d'économies d'énergies auront également un autre effet, à savoir celui de diminuer les frais accessoires (chauffage et eau chaude). Cette économie ne permettra cependant pas d'avoir un effet neutre sur les loyers. Pour cette raison, l'abaissement des loyers devra être ajusté afin d'y parvenir. Ce complément sera pris en charge par le budget du SCL consacré à " l'aide à la pierre ", selon l'art. 28 LL.

La politique cantonale de l'aide à la pierre au sens de l'article 28 LL implique une aide paritaire de la commune. Le canton conservera sa pratique actuelle, à savoir celle prévue à l'art. 11 al. 3 RLL, en ce sens qu'il conditionnera l'octroi de son aide à celui de la commune du lieu de situation (abaissement paritaire).

2.2 Commentaire sur la base légale

L'art. 28 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement constitue la base légale pour l'octroi de l'aide à la pierre. Afin de répondre formellement à la motion, il est proposé de compléter son alinéa premier dans le sens suivant : " L'aide financière à la pierre est une contribution à fonds perdu destinée à diminuer la charge locative de l'immeuble, y compris celle liée aux investissements nécessaires pour atteindre des performances énergétiques accrues."

Cela étant, dès lors que cette disposition permet déjà le versement d'aide à fonds perdu pour couvrir l'abaissement de la charge locative de l'immeuble, il n'est pas nécessaire de modifier la loi, mais uniquement le règlement pour y introduire le complément nécessaire à la prise en compte des investissements nécessaires pour atteindre des économies d'énergie accrues.

En complément aux aides accordées au sens de la LVLene, la modification de l'art. 11 RLL, suffit à satisfaire l'objectif de la motion.

Consulté sur cet aspect, le Service juridique et législatif de l'Etat estime que " pour des raisons de cohérence législative la seule modification du règlement d'application de la loi (RLL) est souhaitable afin de ne pas introduire dans la loi une exigence technique, alors que ce type de critère est déjà réglé par le RLL, voire par des directives techniques du département ou du service en charge du logement. La modification (de la loi) envisagée n'est pas souhaitable, dans la mesure où elle introduit un *distinguo* entre le critère énergétique et les autres critères techniques qui influent sur le niveau des loyers. Par contre, une adaptation du RLL pourrait s'avérer nécessaire afin que le respect du standard Minergie-P soit pris en compte de manière ciblée dans le cadre de l'aide à la pierre. "

Pour ces raisons, le RLL a été révisé à son art. 11 al. 2 dans le sens suivant " En règle générale, la participation cantonale peut contribuer à baisser les loyers d'un immeuble de 10 % au maximum. L'autorité compétente peut, exceptionnellement, la porter jusqu'à 15 % au plus lorsque l'abaissement normalement consenti s'avère insuffisant en raison de circonstances conjoncturelles, de conditions de construction et de rénovation particulièrement défavorables *ou pour compenser, en tout ou partie, les charges dues à l'investissement nécessaire pour atteindre des performances accrues d'économies d'énergies. Le service peut fixer des limites de coûts par type de standard énergétique.*".

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que la modification législative proposée est inutile dès lors que le RLL a déjà été modifié de sorte à répondre favorablement à la motion.

3 CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

L'art. 11 RLL a été modifié ce qui permet de répondre favorablement à la motion.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les subventions au sens de la LVLEne sont accordées à tous les logements sans distinction quant au caractère subventionné ou non. Il n'y a donc aucune mesure budgétaire spéciale à établir.

Pour le budget de la Division logement du Service des communes et du logement consacré à l'aide à la pierre, cette mesure représente un potentiel d'augmentation d'environ :

1. CHF 16'000.- à CHF 32'500.- la première année selon les montants accordés sous l'angle de la LVLEne.
2. CHF 240'000.- à CHF 487'500.-, culminant la 15^{ème} année selon les montants accordés sous l'angle de la LVLEne.

Ces montants pourront être absorbés par le budget alloué à l'aide à la pierre.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Les subventions au sens de la LVLEne dépendent en majeure partie de l'affectation partielle de la taxe CO2 fédérale. A moyen terme, le passage à un système incitatif pourrait remettre en question ce financement. Les chiffres maximum indiqués sous position 4.2 correspondent aux effets d'une subvention LVLEne réduite à zéro.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Pour les communes, les conséquences financières sont identiques à celles du canton (SCL-DL), mais réparties au prorata du parc locatif subventionné réalisé sur leur territoire.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

La modification du RLL tient compte des principes du développement durable ; elle s'intègre dans les objectifs fixés par le Plan directeur cantonal.

3.7 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Conforme à la mesure 1.11 du programme de législation 2017-2022 ("Encourager la création de logements adaptés aux besoins, financièrement accessibles et en suffisance"), la modification du RLL s'inscrit dans les objectifs d'aménagement fixés dans le Plan directeur cantonal.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. de rejeter le projet de loi modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL) en réponse à la motion Fabienne Freymond Cantone et consorts visant à encourager les constructions ou les rénovations de logements subventionnés exemplaires sur le plan énergétique (11_MOT_141).

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement
(LL)

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
vu l'art. 67 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

décète

Article premier

¹ La loi du 9 septembre 1975 sur le logement est modifiée comme suit :

Art. 28

¹ L'aide financière à la pierre est une contribution à fonds perdu destinée à diminuer la charge locative de l'immeuble, *y compris celle liée aux investissements nécessaires pour atteindre des performances énergétiques accrues.*

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Art. 28

¹ L'aide financière à la pierre est une contribution à fonds perdu destinée à diminuer la charge locative de l'immeuble.

² Elle est versée aux propriétaires prévus à l'article 12 de la loi pour la construction ou la rénovation des logements à loyers modérés .

³ L'aide à la pierre est octroyée, en principe, pour une durée de 15 ans. L'approbation du budget annuel de l'Etat par le Grand Conseil est réservée.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'exécution et les conditions d'occupation par voie réglementaire .

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Les mesures financières octroyées avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent soumises à la législation cantonale sur le logement en vigueur au jour de la décision d'octroi de celle-ci.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a), de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

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

La présidente :

Le chancelier :

Nuria Gorrite

Vincent Grandjean