

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Jean Tschopp et consorts –**  
**Développer les coopératives de logements (23\_INT\_103)**

**Rappel de l'intervention parlementaire**

*Les coopératives de logements permettent de fournir des logements à meilleur prix et d'avoir une maîtrise de son habitat en participant aux décisions. Il existe différents types de coopérative de logements : des petites structures se concentrant sur un seul immeuble, des coopératives d'habitation plus volumineuses qui gèrent des milliers de logements, en passant par d'autres formes, des fondations, sociétés immobilières et anonymes sans but lucratif ou encore des sociétés de logements des pouvoirs publics. D'une part, les coopératives d'habitations regroupent les loueurs conventionnels mais sans but lucratif, les locataires n'étant pas nécessairement des coopérateurs. D'autre part, les coopératives d'habitants visent des buts idéaux ciblés et de gestion participative, dans ce type de coopératives innovantes, les locataires sont sauf exception coopérateurs. Dans ce dernier cas de figure, les habitants coopérateurs peuvent réserver certains appartements à des locataires non membres de la coopérative pour faciliter l'accès à des logements à loyers abordables.*

*En moyenne, le loyer des coopératives d'habitation est de l'ordre de 20% moins cher que celui du marché libre. Ces coopératives sont importantes pour offrir des logements accessibles à la majorité des ménages, notamment face à un taux de logements durablement vacants, actuellement de 1.1% seulement dans le canton, voire de 0.56% à Lausanne (chiffres de 2022) qui provoque des hausses des loyers (le marché du logement est considéré comme équilibré à partir d'un taux de vacance de 1.5%). Par ailleurs, les locataires d'une coopérative d'habitants détiennent des parts sociales. Leur contrat de bail présente plus de protection que celui d'un locataire. Comme membres sociétaires, ils prennent part aux décisions de la coopérative. Les membres d'une telle coopérative de logement peuvent disposer ensemble de locaux communs à se répartir en fonction des besoins. Ces coopératives privilégient le bien-être des personnes qui y vivent. Ses membres ne font pas qu'y habiter, mais inventent parfois aussi d'autres manières de vivre, plus écologiques et sociales notamment. Dans son programme de législature 2022-2027, le Conseil d'Etat projette de « poursuivre une politique favorable aux coopératives innovantes, tant d'habitation que d'habitants » (chapitre 1.11).*

*En comparaison intercantonale, Vaud est en retard dans les coopératives de logement. Zurich est le canton le plus avancé avec une proportion de coopératives de plus de 11% (et même de 20% en ville de Zurich) contre 4 à 5% dans le canton de Vaud. Par ailleurs, les investissements des maîtres d'ouvrages dans les coopératives de logements ont même diminué passant de CHF 149 millions en 2018 à CHF 66 millions en 2020 (derniers chiffres de Statistiques Vaud). Selon une étude du Service des communes et du logement du canton de Vaud et du Laboratoire de Sociologie Urbaine de l'EPFL de 2016, ces différences s'expliquent par l'implication des collectivités publiques dans le soutien aux coopératives de logements, en particulier en leur facilitant l'accès au foncier, et l'existence d'instruments financiers et d'appuis spécifiques au développement quantitatif et qualitatif des coopératives. L'étude avance encore comme explication, le tissu de coopératives et en particulier l'existence ou non d'associations de défense de leurs intérêts.*

*Pour réaliser des logements, une coopérative a d'abord besoin d'un terrain. La maîtrise foncière est le préalable nécessaire à une étude de projet. La Société vaudoise pour le logement (SVL) est proactive dans le domaine de la création de logements à loyers abordables. Elle assure le rôle de plateforme d'appui technique aux coopératives. La SVL soutient différentes démarches, notamment auprès des communes. Elle peut acquérir un bien-fonds en lieu et place de la coopérative et le lui céder ensuite quand la coopérative aura réussi à réunir les fonds nécessaires, généralement uniquement en pouvant souscrire un emprunt bancaire à partir de l'autorisation de construire. Elle pourrait également, à l'instar de la FPLC genevoise (Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif), préfinancer les études de projet en amont de l'obtention d'un prêt hypothécaire. La SVL est un véhicule d'acquisition et de développement important.*

*À ce jour, elle a réalisé 50 immeubles représentant plus de 700 appartements, 6 autres projets d'immeubles sont en cours (99 appartements) et 7 autres à l'étude (168 appartements). Le potentiel de cet instrument qu'est la SVL dans son rôle de soutien pour le développement de coopératives est encore beaucoup plus important. Elle est toutefois très peu dotée en personnel. Son statut actuel est celui d'une société anonyme, dont l'actionnaire majoritaire est l'Etat de Vaud complété par des participations de la Banque cantonale vaudoise (BCV). Un renforcement de ces soutiens financiers et opérationnels en ferait un acteur encore plus efficace pour le développement de coopératives de logements à loyers abordables. Son changement de statut en évoluant vers une fondation de droit public pourrait favoriser l'implication de professionnels aux compétences complémentaires.*

*Au vu de ce qui précède, les membres du Grand Conseil soussignés ont l'honneur d'adresser les questions suivantes au Conseil d'Etat et le remercie d'ores et déjà pour ses réponses :*

*1. Quelle est la participation financière actuelle de l'Etat de Vaud et de la Banque cantonale vaudoise (BCV) dans la Société vaudoise pour le logement (SVL) et comment a-t-elle évolué au cours des dix dernières années ?*

*2. Le Conseil d'Etat va-t-il renforcer sa participation financière dans la SVL pour poursuivre et intensifier une politique favorable aux coopératives de logements innovantes, tant d'habitation que d'habitants, selon l'engagement pris dans son programme de législature 2022-2027 ? Si oui, à quel montant s'élèverait cette nouvelle participation financière du canton et à quelle échéance serait-elle allouée ?*

*3. Quelles mesures sont envisagées pour renforcer le rôle d'appui technique de la SVL et de facilitatrice dans la création de coopératives de logements et le préfinancement de leurs projets ?*

*4. Un changement de statut de la SVL en passant de société anonyme à fondation de droit public permettrait-il de s'entourer de personnes aux domaines de compétences complémentaires pour renforcer et accélérer la création de coopératives d'habitation et d'habitants ?*

*5. Le Conseil d'Etat prévoit-il de consulter les communes comme partenaires essentiels de la SVL sur l'évolution de son rôle de soutien dans le développement de coopératives de logements innovantes et participatives ?*

## Réponse du Conseil d'Etat

### Préambule

#### La notion de société coopérative de logement

En tant qu'organisme à but non lucratif, offrant à ses membres et non membres des loyers à prix coûtant, les sociétés coopératives produisent des logements soustraits à la spéculation immobilière. La coopérative agit ainsi en tant que maître d'ouvrage d'utilité publique. Afin de pouvoir revendiquer le statut d'utilité publique, les coopératives doivent non seulement inscrire cette notion dans leurs statuts, mais également adhérer à la « Charte des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique » qui définit un code de conduite aux coopératives souhaitant pouvoir bénéficier d'aides financières fédérales. La notion d'activité à but non lucratif se réfère quant à elle à l'interdiction de verser des tantièmes et à une limitation de la rémunération du capital social. Les bénéfices éventuels réalisés doivent systématiquement être reversés à l'organisation pour la développer.

Ces critères participants à la définition des coopératives leur permettent effectivement de produire des loyers d'environ 20% en dessous des prix du marché libre. Il doit toutefois être précisé que cet écart peut se réduire à la suite de la montée des taux hypothécaires puisque les coopératives sont généralement financées à 80%, voire plus, par des fonds étrangers, contrairement aux caisses de pension ou aux fonds de placement.

#### Le paysage coopératif vaudois

Le terme « coopératives » englobe une grande variété de profils se distinguant par diverses philosophies d'habitat et d'exploitation. En 2016, l'Etat de Vaud a réalisé une étude sur « les coopératives de logements dans le canton de Vaud » en collaboration avec le Laboratoire de Sociologie Urbaine de l'EPFL.<sup>1</sup> Cette étude a notamment permis de dresser un inventaire des coopératives vaudoises et mis en évidence la diversité de leurs typologies en fonction de leurs buts, leur fonctionnement et leur structure. L'idée générale est de considérer les coopératives d'habitation comme étant fondées sur un modèle traditionnel ou un groupe d'acteurs professionnels – sans but lucratif – qui œuvre à fournir des logements de qualité à un prix abordable à leurs membres, voir aux « simples » locataires. Ces coopératives sont plutôt anciennes, grandes et pas, voire peu, participatives. A l'inverse, les coopératives d'habitants prennent typiquement la forme d'un petit groupe d'habitants se constituant en coopérative pour construire leur lieu d'habitation et seraient, de fait, plus petites et plus participatives. Il s'avère que la typologie communément admise de « coopératives d'habitations » et « coopératives d'habitants » ne reflète qu'imparfaitement la réalité. L'enquête a en effet mis le doigt sur un élément permettant de donner une nouvelle dimension aux coopératives : l'innovation. Les coopératives constituées depuis les années 2000 intègrent de plus en plus fréquemment des buts de mixité, de solidarité, d'échanges entre habitants, de responsabilité sociale et environnementale ainsi que d'autogestion dans leurs statuts. Une très grande partie des coopératives constituées au cours de ces dernières années et contenant de fait les germes de l'innovation ne disposent pas encore de logements. Il semble donc plausible que le paysage coopératif vaudois se diversifie davantage, pour autant que ces coopératives disposent des moyens financiers nécessaires et de la possibilité d'accéder à des biens-fonds abordables permettant la création de logements d'utilité publique.

#### Dispositif de soutien aux coopératives

##### a) Cantonal

S'appuyant sur les résultats de l'étude sur les coopératives menée en 2016 et sur son programme de législature 2017-2022<sup>2</sup>, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en place un dispositif de soutien spécifique aux coopératives innovantes et participatives. Cette politique de soutien est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et se base sur trois piliers, dont un pilier financier, un pilier visant à faciliter l'accès au foncier et un troisième pilier offrant un appui technique. Le pilier financier consiste en un cautionnement de l'Etat de Vaud jusqu'à 25% de l'opération immobilière d'une coopérative afin de lui faciliter l'obtention de crédits hypothécaires. Les volets d'appui technique et d'accessibilité au foncier sont assurés par l'entremise de la Société vaudoise pour le logement (SVL). Cette dernière peut ainsi offrir un accompagnement pour le développement du projet jusqu'au permis de construire ou la rentrée des soumissions. Elle peut également faciliter l'accès au terrain en procédant à son acquisition pour le céder ultérieurement à la coopérative, une fois que les fonds nécessaires auront été réunis.

<sup>1</sup> « Les coopératives de logements dans le canton de Vaud. Une étude réalisée par le Service des communes et du logement du canton de Vaud et le Laboratoire de Sociologie Urbaine de l'EPFL », octobre 2016

<sup>2</sup> Programme de législature 2017-2022 : Objectif 1.11 Encourager la création de logements adaptés aux besoins, financièrement accessibles et en suffisance.

Pour bénéficier de ce dispositif de soutien, la coopérative doit répondre à plusieurs critères. Elle doit ainsi adhérer à la Charte vaudoise pour la promotion des logements coopératifs innovants et participatifs (LCIP) ; être reconnue d'utilité publique au sens de la loi fédérale sur le logement (LOG) ; construire des logements à loyers abordables et disposer d'un minimum de fonds propres de 12%, dont 5% minimum si un prêt du Fonds de Roulement est octroyé.

Avec ce dispositif, l'Etat de Vaud vise à favoriser les coopératives innovantes et participatives, dont le but des membres fondateurs est de contribuer à la conception de leur futur habitat. Comme l'étude sur les coopératives l'a mis en évidence, le canton de Vaud dispose d'ores et déjà d'un vivier de petites coopératives aux valeurs solidaires, sociales et écologiques, mais n'ayant pas encore pu construire faute de moyens fonciers et/ou financiers. C'est précisément ce type de coopératives naissantes ayant un manque d'expérience professionnelle que l'Etat souhaite favoriser à travers la mise en place de sa politique de soutien.

Depuis l'entrée en vigueur de ces mesures de soutien, 116 logements coopératifs innovants et participatifs ont bénéficié d'un cautionnement de l'Etat de Vaud. La SVL a reçu plusieurs coopératives pour un entretien préalable, mais les biens-fonds convoités par ces dernières ne permettaient pas la réalisation de logements à loyers abordables. Les terrains à prix abordables sont en effet encore rares et constituent le principal obstacle au déploiement de la politique de soutien en faveur des coopératives innovantes et participatives.

#### **b) Fédéral**

Les coopératives correspondant à la notion d'utilité publique et dont les statuts sont approuvés comme tel par l'Office fédéral du logement (OFL) peuvent bénéficier de plusieurs outils financiers prévus par la loi encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG). Cette dernière prévoit des aides indirectes aux organisations faitières de construction de logements d'utilité publique et aux organisations qui en sont membres. Sur la base d'un mandat de prestations de la Confédération, les organisations faitières assurent la gestion du Fonds de roulement, un instrument financier offrant des prêts à taux très avantageux servant à financer le montant résiduel des fonds propres minimaux exigés ou à assurer un financement transitoire. Les montants octroyés peuvent être augmentés lorsque le projet vise un concept performant et durable en matière d'énergie ou prévoit des conditions sociales d'occupation. Afin d'encourager les rénovations énergétiques d'envergure, le Fonds de roulement a mis en place un programme spécial déployé jusqu'en 2025 et permettant l'octroi de prêts sans intérêts pendant les 10 premières années. Un second instrument important auquel les coopératives reconnues d'utilité publique peuvent faire appel est la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). Organisée elle-même sous forme de coopérative, la CCL est un outil qui intervient une fois la construction terminée. Elle offre un refinancement partiel par quotes-parts d'emprunts dont les intérêts sont nettement améliorés grâce au cautionnement de la Confédération.

#### **Tâches et missions de la Société vaudoise pour le logement (SVL)**

La SVL est une société anonyme de droit privé instituée en 1981 par l'Etat de Vaud sur la base de l'article 16 LL. L'Etat de Vaud en a la maîtrise juridique et économique et détient la majorité (55 %) du capital-actions de la société, les autres actions (45 %) étant détenues par la Banque Cantonale Vaudoise (BCV). La majorité des membres du Conseil d'administration sont nommés par l'Etat. Les missions de la SVL, définies à l'article 16 alinéa 1 LL et reprises à l'article 4 des statuts de la société, consistent notamment à acquérir des terrains qui doivent servir à la création d'infrastructures et à l'édification de logements d'utilité publique. La SVL prépare ces terrains à leur destination finale, notamment par l'étude de plans d'extension ou de plans de quartier et la création de l'équipement et des raccordements nécessaires. Finalement, ces terrains sont cédés aux acteurs immobiliers pour y réaliser des logements d'utilité publique. Depuis 2013, le Conseil d'administration de la SVL a entrepris des démarches afin de définir les axes de développements possibles de son périmètre d'activités, ceci au regard de l'évolution du marché immobilier des dernières années. En 2017, à la suite de l'approbation de la LPPPL, les missions de la SVL ont été élargies à toutes les catégories de logement d'utilité publique, incluant les logements à loyers modérés (LLM), les logements pour étudiants (LE), les logements protégés (LP) et les logements à loyers abordables (LLA).

## Réponses aux questions

### **1. Quelle est la participation financière actuelle de l'Etat de Vaud et de la Banque cantonale vaudoise (BCV) dans la Société vaudoise pour le logement (SVL) et comment a-t-elle évolué au cours des dix dernières années?**

L'Etat de Vaud détient 1'100 actions nominatives à CHF 1'000. -- de la SVL SA, soit le 55% du capital-actions de la société. Les 45% restants sont détenus par la Banque Cantonale Vaudoise (BCV). Le capital-actions de la SVL SA est de 2 millions de francs et est resté stable depuis sa création.

Cette société anonyme de droit privé a été créée par l'Etat sur la base de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL, RSV 840.11). L'art. 16 al. 4 LL précise que « *cette institution est garantie par l'Etat, qui en a la maîtrise juridique et économique* ». Dans la pratique, cela se traduit par la détention par l'Etat de la majorité du capital-actions de la SVL SA et par un conseil d'administration composé majoritairement de représentants de l'Etat. Le conseil d'administration se compose actuellement de six membres, dont cinq sont désignés par le Conseil d'Etat. La direction de la BCV a quant à elle toujours exprimé sa volonté de ne pas désigner plus d'un représentant au sein du Conseil d'administration de la SVL SA.

La loi sur le logement prévoit une enveloppe budgétaire de 240 millions consacrés à la politique du logement, dans le but de permettre l'octroi de prêts et de cautionnements en vue de favoriser le logement d'utilité publique. Les moyens financiers accordés à la SVL sont issus de cette enveloppe, dont la base légale se trouve à l'art. 15 LL. Etant donné que les statuts de la SVL prévoient du portage et non pas l'acquisition pérenne de bien-fonds, cette source financière (remboursable), apparaît jusqu'à ce jour comme suffisante. La SVL est propriétaire de deux biens-fonds à Crissier ou elle a son siège social, ainsi que de deux parcelles à Yverdon-les-Bains.

Le rapport de révision des comptes de l'exercice 2022 révèle l'engagement de capitaux étrangers à long terme d'un montant de CHF 9'336'593.-, soit d'un prêt hypothécaire de la BCV de CHF 2'650'000.-, d'une avance à terme fixe de la BCV de CHF 3'286'593.- et d'un prêt de l'Etat de Vaud de 4'000'000.-.

### **2. Le Conseil d'Etat va-t-il renforcer sa participation financière dans la SVL pour poursuivre et intensifier une politique favorable aux coopératives de logements innovantes, tant d'habitation que d'habitants, selon l'engagement pris dans son programme de législature 2022-2027 ? Si oui, à quel montant s'élèverait cette nouvelle participation financière du canton et à quelle échéance serait-elle allouée ?**

L'Etat de Vaud a mis en place un dispositif spécifique de soutien aux coopératives innovantes et participatives, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Outre des aides financières, ce dispositif prévoit un appui technique aux coopératives, assuré par la SVL. Dans ce sens, la SVL peut offrir un suivi du projet jusqu'à l'obtention du permis de construire. Sa mission consiste à accompagner les coopératives dans la conceptualisation de leur projet en procédant notamment à une étude préalable de la viabilité du projet et à l'établissement d'un plan financier permettant la réalisation de logements à loyers abordables. La SVL peut en outre acquérir un bien-fonds en lieu et place de la coopérative et lui céder ultérieurement ce bien-fonds, une fois que la coopérative aura réussi à réunir les fonds nécessaires. Elle peut assumer le portage du projet jusqu'à l'obtention du permis de construire qui généralement ouvre la voie à l'obtention des crédits divers.

Pour que la SVL puisse assumer ses tâches financièrement et avancer les sommes nécessaires au développement des projets de coopératives, l'Etat de Vaud lui met à disposition les moyens nécessaires. Pour ce faire, l'Etat utilise l'enveloppe globale de 240 millions de francs destinée aux prêts et cautionnements dont la base légale se trouve à l'article 15 LL.

L'absence de terrains abordables n'a pour l'instant pas permis d'assurer de portages pour les coopératives innovantes et participatives. La politique de quotas de logements d'utilité publique (LUP), dont les communes peuvent faire usage depuis l'entrée en vigueur en 2018 de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), devra à terme permettre de rendre davantage de terrains accessibles pour la création de LUP. Il sera alors plus aisé pour les coopératives de pouvoir bénéficier du dispositif de soutien offert par la SVL.

### **3. Quelles mesures sont envisagées pour renforcer le rôle d'appui technique de la SVL et de facilitatrice dans la création de coopératives de logements et le préfinancement de leurs projets ?**

Hormis le Conseil d'administration composé de 6 membres, la SVL dispose en termes de ressources humaines d'un secrétaire général ainsi que d'une assistante administrative-comptable qui totalisent à eux deux 1.6 ETP. Ces ressources humaines s'avèrent pour l'heure suffisantes, mais pourraient être renforcées en fonction de l'augmentation du nombre de projets à soutenir. La disponibilité de terrains à des prix compatibles pour la création de logements à loyers abordables sera prépondérante pour permettre un nombre accru de projets immobiliers portés par des coopératives innovantes et participatives. La fixation de quotas de LUP dans les plans d'affectation communaux devra permettre de se rapprocher de cet objectif.

### **4. Un changement de statut de la SVL en passant de société anonyme à fondation de droit public permettrait-il de s'entourer de personnes aux domaines de compétences complémentaires pour renforcer et accélérer la création de coopératives d'habitation et d'habitants ?**

La société vaudoise pour le logement est une société de droit public dont l'activité trouve sa base légale à l'article 16 de la loi sur le logement (LL). La forme juridique de la SVL n'est pas déterminée par l'art. 16 de la LL. Aujourd'hui, la SVL revête le statut de société anonyme, soit une société à but lucratif requérant un apport en capital important.

Dans son programme de législature 2022-2027 (axe 1.11), le Conseil d'Etat prévoit « d'étendre la mission de la SVL aux zones mixtes ou d'activités ». Cet élargissement du domaine d'activité de la SVL impliquerait des modifications statutaire et législative, étant donné que les tâches attribuées à la SVL au sens de l'art. 16 LL se limitent à promouvoir la construction de logements d'utilité publique.

Une modification de la base légale et du statut juridique de la SVL est dès lors en réflexion au sein des services concernés.

### **5. Le Conseil d'Etat prévoit-il de consulter les communes comme partenaires essentiels de la SVL sur l'évolution de son rôle de soutien dans le développement de coopératives de logements innovantes et participatives ?**

Depuis sa création, la SVL entretient des relations privilégiées avec les communes. Les missions de la SVL englobent notamment l'apport de soutien aux communes ne disposant pas de la taille critique pour disposer de services regroupant les compétences nécessaires à la création de logements d'utilité publique. Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en 2014, les communes se sont vues dans l'obligation de réviser leur plan d'affectation communal (PACom). Pour certaines, cela représente une opportunité pour planifier des quotas LUP. Ces quotas permettront de rendre les biens-fonds accessibles aux coopératives. Le Département en charge de la politique du logement a d'ores et déjà été à la rencontre de l'ensemble des communes vaudoises afin de les informer des outils à leur disposition pour promouvoir les logements d'utilité publique. La Direction du logement persévère dans ce souci d'information et de soutien aux communes demandeuses. Les communes sont en effet le partenaire par excellence pour permettre de détendre la situation tendue sur le marché du logement et promouvoir les logements coopératifs innovants et participatifs (LCIP).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 décembre 2023.

La présidente :

*C. Luisier Brodard*

Le chancelier a.i.:

*F. Vodoz*