INTERFACE

Évaluation de la politique du logement du Canton de Vaud

Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement

Lausanne, le 14 février 2023

Auteur·e·s

Dr Nicolas Grosjean, Interface (direction du projet)
Carole Stehlin, Interface (collaboration au projet)
Julie Martin, Interface (collaboration au projet)
Prof. Dr Pirmin Bundi, Institut des hautes études en administration publique IDEHAP (assurance qualité)

INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung AG

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tel +41 (0)21 310 17 90

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-pol.ch

Mandant

Direction générale du territoire et du logement, Canton de Vaud

Citation

Grosjean, Nicolas ; Stehlin, Carole ; Martin, Julie ; Bundi, Pirmin (2023). Évaluation de la politique du logement du Canton de Vaud. Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement. Interface Politikstudien Forschung Beratung et IDHEAP, Lausanne.

Durée

Janvier 2022 - février 2023

Référence

Numéro de projet : 21-088

Liste des abréviations 4

Introduction 6
Méthodologie 8
Enjeux et limites de l'évaluation 9
Structure du rapport 9

1. Définition de la politique du logement vaudoise 11
1.1 Les bases légales 12
1.2 Les objectifs de la politique du logement vaudoise 12
1.3 La définition de la pénurie 13
1.4 Les différentes catégories de logements d'utilité publique 13
1.5 Les champs d'action et mesures 13

2. Conception 17
2.1 Pertinence de la politique du logement 18
2.2 Cohérence externe de la politique du logement 23

3. Mise en œuvre 30
3.1 Répartition des rôles et compétences Canton-communes 31
3.2 Facteurs d'influence de la mise en œuvre 32
3.3 Efficience des processus de mise en œuvre 35

4. Outputs 38
4.1 Utilisation des mesures 39
4.2 Adéquation des ressources mises à disposition 43

5. Outcomes 44
5.1 Promotion du parc locatif 45
5.2 Préservation du parc locatif 48
5.3 Accession à la propriété 49
5.4 Soutien ciblé aux ménages les plus modestes 50

6. Impacts 54
6.1 Lutte contre la pénurie et équilibre démographique 55
6.2 Besoins de la population 58

7. Constats et recommandation 63
7.1 Constats et enjeux 64
7.2 Potentiels d'optimisation des mesures 65
7.3 Recommandation 69

8. Annexe 70

Liste des abréviations

Bases légales

Abréviation	*Intitulé complet*
AMCAIL	Arrêté fixant le modèle cantonal pour l'octroi de l'aide individuelle au logement
LAAL	Loi concernant l'aliénation d'appartements loués de 1989
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979
LATC	Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions de 1985
LCAP	Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements de 1974
LDTR	Loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitations, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation de 1985
LL	Loi cantonale sur le logement de 1975
LOG	Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés de 2003
LPPPL	Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif de 2016
RAFCUCH	Règlement sur l'aide financière accordée à la Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire favorisant l'accession à la propriété du logement de 2008
RAIL	Règlement sur l'aide individuelle au logement de 2007
RCOL	Règlement sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics de 1991
RCOLLM	Règlement sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés de 2008
RLL	Règlement d'application de la loi sur le logement de 2007
RLPPPL	Règlement d'application de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif de 2017
RPCLo	Règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCLo) du 9 octobre 2019

Autres abréviations

Abréviation	*Intitulé complet*
AIL	Aide individuelle au logement
CVCH	Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire
DDP	Droit distinct et permanent de superficie
DGTL	Direction générale du territoire et du logement
DIL	Direction du logement
DITS	Département des institutions, du territoire et du sport

Abréviation	*Intitulé complet*
LCIP	Logements coopératifs innovants et participatifs
LE	Logements pour étudiants
LLA	Logements à loyer abordable
LLM	Logements à loyer modéré
LP	Logements protégés
LUP	Logements d'utilité publique
MOUP	Maître d'ouvrage d'utilité publique
PACom	Plan d'affectation communal
SVL	Société vaudoise pour le logement

Introduction

La DGTL a mandaté le bureau Interface Politikstudien pour évaluer la politique du logement vaudoise.

Se loger fait partie des besoins élémentaires de tout être humain. La Confédération et les cantons veillent à ce que la population suisse ait accès à des logements adéquats à des prix abordables (art. 41, al. 1, let. e Constitution suisse). Au niveau fédéral, deux bases légales concrétisent la politique du logement. Il s'agit de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) de 1974, ainsi que de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) de 2003. Les enjeux en matière de logement sont propres à chaque région, par conséquent, chaque canton déploie ses propres activités en matière de politique du logement. À ce jour, dix cantons, dont le Canton de Vaud, disposent d'une politique du logement cantonale.[1]

Le Canton de Vaud s'est doté de plusieurs bases légales et réglementaires dans le but de « favoriser et faciliter la construction de logements en adéquation avec les besoins et moyens financiers des ménages vaudois. ».[2] Il s'agit, tout d'abord, de la Loi cantonale sur le logement de 1975 (LL) et de ses six règlements d'application. En 2016, la politique vaudoise du logement a été révisée avec l'introduction de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), acceptée par la population à l'occasion d'une votation[3], et son règlement d'application, entrés en vigueur le 1er janvier 2018.

La politique du logement au niveau fédéral a également connu des évolutions ces dernières années, amenant certains cantons à revoir leur propre système de soutien au logement.[4] Finalement, le contexte actuel n'étant plus le même qu'en 1975, date de la loi vaudoise sur le logement, les enjeux en matière de logement et les besoins de la population ont évolué.

Dans ce contexte, la Direction générale du territoire et du logement du Canton de Vaud (DGTL), du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), a souhaité procéder à une évaluation globale de sa politique du logement. La politique du logement

1 Office fédéral du logement. Politiques du logement cantonales, Confédération suisse [en ligne]. Disponible à l'adresse : *https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-kantone.html* (consulté le 22 novembre 2022)

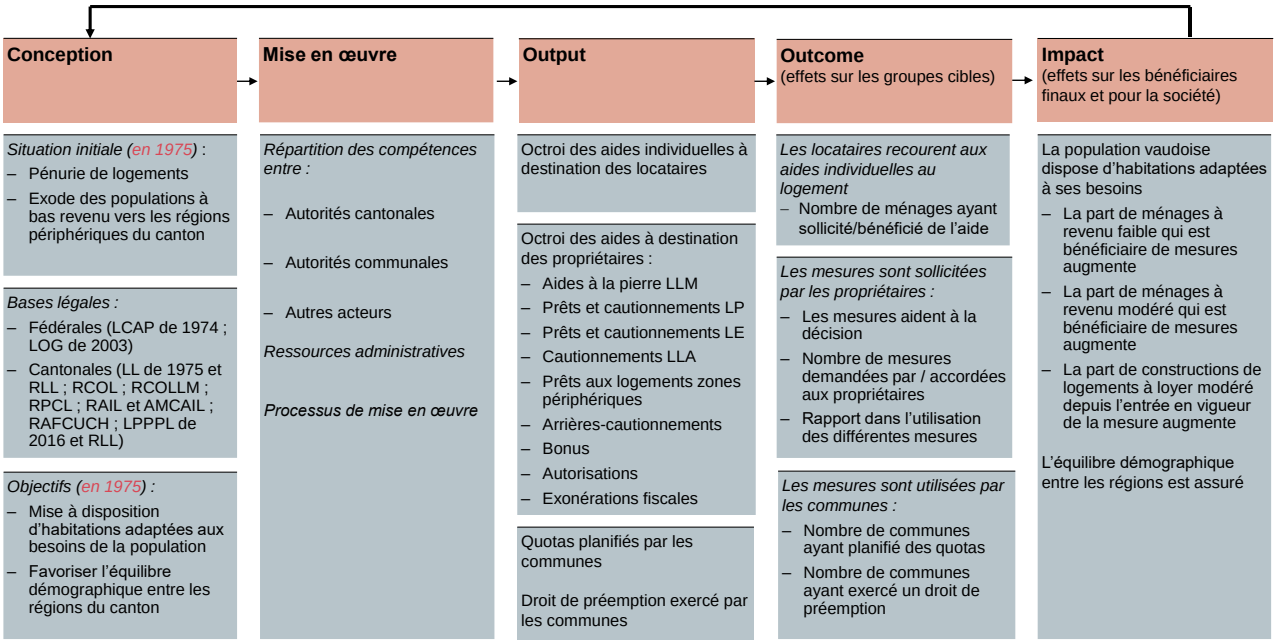
2 Direction générale du territoire et du logement. Politique cantonale en matière de logement, Site officiel de l'Etat de Vaud [en ligne]. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/logement/politique-du-logement/#c2070748* (consulté le 2 août 2022).

3 La LPPPL est issue d'un contre-projet du Conseil d'Etat vaudois à l'initiative de l'ASLOCA « Stop à la pénurie de logements » d'août 2011.

4 Au niveau fédéral, l'aide au logement en forme d'abaissements de loyer est remplacée par un nouveau système d'aides qui est régi par la loi fédérale de 2003 sur le logement (LOG) et qui consiste à encourager la construction de logements à prix modérés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP).

est ainsi évaluée sur sa conception, sa mise en œuvre, ses réalisations (output), ses résultats à court terme (outcome) ainsi que ses effets à moyen et long termes (impact).

F 0.1 : Modèle d'impact de la politique du logement vaudoise



Légende : la présente évaluation porte sur l'ensemble des objets de la chaîne logique. Les outcomes et impacts des mesures découlant de la LPPPL ne peuvent pas être étudiés en raison de la récente entrée en vigueur de la LPPPL.
Source : graphique produit par Interface.

Les objectifs de cette étude sont les suivants :

- Procéder à une évaluation globale de la politique du logement du Canton de Vaud.
- Réaliser un état des lieux de l'octroi des mesures et des aides dans le cadre de la politique actuelle.
- Identifier les facteurs de succès et les limites de la politique actuelle.
- Identifier les potentiels d'optimisation de la politique actuelle et formuler des recommandations.

Méthodologie

Les méthodes de récolte de données et d'analyse suivantes ont été utilisées pour réaliser ce mandat :

Analyse de documents et données

Une sélection de documents (bases légales, conditions d'attribution des mesures, études sur le parc de logements, etc.) transmis par le mandant ou issus de nos propres recherches a été analysée. En outre, l'équipe d'évaluation a analysé les données quantitatives transmises par la Direction du logement (DIL) relatives aux mesures et aides prévues par les bases légales[5]. Ces analyses ont permis de produire des statistiques descriptives et

5 Au moment de la rédaction du rapport, les données les plus récentes à disposition étaient celles de 2021. Ces dernières ont été analysées et vérifiées par l'équipe d'évaluation. Depuis, les données de 2022 ont été rendues disponibles. Le présent rapport a donc été mis à jour avec les données de 2022 directement transmises par la DIL.

graphiques sur la politique vaudoise du logement. En outre, des documents et données ont été recherchés sur la situation dans d'autres cantons.

Entretiens individuels et de groupe

L'équipe d'évaluation a mené une trentaine d'entretiens avec différents acteurs concernés par la politique du logement vaudoise. Plus précisément, il s'agissait de responsables du logement au sein de l'administration cantonale vaudoise, d'administrations communales et de l'administration fédérale, de propriétaires institutionnels et de maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP), d'associations représentant les professionnel·le·s de l'immobilier (USPI, CVI, SVIT), de l'Association suisse des locataires (ASLOCA Vaud) ainsi que d'organismes de prêts et de cautionnements. La liste exhaustive des interlocuteurs·trices figure en annexe.

Comparaison entre cantons

Une comparaison avec les politiques du logement des cantons de Genève, du Valais, de Neuchâtel, de Fribourg et de Zurich a été réalisée. Ces cantons ont été sélectionnés pour leur proximité géographique avec le canton de Vaud (Valais, Neuchâtel, Fribourg) et/ou leur taux de pénurie élevé (Genève, Zurich). Pour ce faire, nous avons mené des entretiens avec des responsables du logement au sein des administrations cantonales et analysé les bases légales.

Enquête en ligne auprès des communes

Une enquête en ligne a été menée auprès des communes vaudoises. 123 communes ont répondu, soit 41% des communes vaudoises. Le profil des communes ayant participé est le suivant : 5 communes de plus de 10'000 habitant·e·s, 32 communes entre 2000 et 10'000 habitant·e·s et 86 communes de moins de 2000 habitant·e·s. Cette enquête visait en particulier à obtenir l'opinion des communes sur les objectifs de la politique du logement, la répartition des compétences entre le canton et les communes ainsi que sur les effets des mesures. En outre, huit communes ont fait part de leur décision de renoncer à participer à l'enquête. Des informations quant aux raisons de cette décision ont pu être recueillies au cours de brefs entretiens téléphoniques.

Enjeux et limites de l'évaluation

Il convient de souligner qu'en raison de l'entrée en vigueur récente de la LPPPL, ses effets à moyen et long termes ne pourront pas être étudiés.

Structure du rapport

Le rapport est structuré selon les objets d'évaluation. Le premier chapitre présente un aperçu de la politique du logement. Le second chapitre concerne la conception de la politique du logement. La pertinence de la politique du logement est analysée au regard des besoins de la population, et sa cohérence avec les autres politiques cantonales, mais aussi la politique fédérale et les priorités communales, est discutée. Le troisième chapitre traite de la mise en œuvre de la politique du logement, notamment de la répartition des compétences entre les divers acteurs et des ressources impliquées pour la mise en œuvre de la politique. Les quatrième et cinquième chapitres ont trait aux mesures mises en œuvre ainsi qu'à leurs effets sur les publics cibles. Dans le sixième chapitre, les effets des mesures sont discutés à la lumière des enjeux de la politique du logement afin de déterminer l'impact de la politique du logement sur le parc immobilier vaudois et la société. Le dernier chapitre expose la conclusion de l'évaluation ainsi que des recommandations.

Le tableau ci-dessous présente les questions d'évaluation traitées dans chaque chapitre. Au début de chaque section, nous répondons aux questions d'évaluation de manière synthétique, puis nous détaillons les fondements de ces résultats.

F 0.2 : Objets et questions d'évaluation

Chapitre	*Questions d'évaluation*
2. Conception	– Quels sont les besoins actuels en matière de logement ? Ces besoins ont-ils évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le logement en 1975 ? – Dans quelle mesure les bases légales en vigueur permettent-elles de répondre aux besoins actuels ? – Quels sont les ajustements nécessaires avec le changement de système au niveau fédéral ? – Quels sont les liens existants ou manquants entre la politique du logement et les autres politiques ?
3. Mise en œuvre	– Le rôle des autorités cantonales et communales est-il clairement défini ? La répartition des compétences entre les différents acteurs cantonaux et communaux est-elle adéquate ? – Quelles ressources administratives et financières la politique du logement requiert-elle ? Les ressources à disposition permettent-elles de mettre en œuvre le politique du logement ? – Les processus de mise en œuvre sont-ils efficients ?
4. Outputs	– Quel est le nombre de mesures demandées et accordées ? Quelles mesures sont souvent ou rarement demandées ou accordées ? – Quels sont les coûts des différentes mesures pour le canton ? – Comment sont réparties les mesures à travers le canton ?
5. Outcomes	– Les mesures atteignent-elles les groupes cibles (multiplicateurs) ? – Certaines mesures sont-elles redondantes, superflues, inefficientes ? – Les mesures permettent-elles d'atteindre les objectifs de la politique du logement ?
6. Impacts	– Dans quelle mesure les bénéficiaires finaux sont-ils atteints ? – Dans quelle mesure le parc de logements d'utilité publique s'est-il étendu ?

En outre, chaque mesure constituant la politique du logement vaudoise est analysée individuellement sous l'angle de sa conception, de sa mise en œuvre, de ses outputs, de ses outcomes, de ses enjeux et de son potentiel d'amélioration dans une fiche d'information. Les fiches d'information sont regroupées dans une annexe au présent rapport, disponible sur demande.

1. Définition de la politique du logement vaudoise

Quels sont les éléments constitutifs de la politique du logement vaudoise et du parc de logements vaudois ?

Dans ce chapitre, nous définissons la politique du logement vaudoise selon ses objectifs, sa définition de la pénurie, ses catégories de logements, ses champs d'action et mesures. Ce chapitre est uniquement descriptif et a pour objectif de présenter au lecteur des informations de base sur la politique du logement vaudoise.

1.1 Les bases légales

La politique du logement vaudoise est constituée de deux lois et de leurs règlements d'application :

- Loi sur le logement de 1975 (LL)
- Règlement d'application de la loi sur le logement (RLL)
  - Règlement sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (RCOL)
  - Règlement sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés (RCOLLM)
- Règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCLo)
- Règlement sur l'aide individuelle au logement (RAIL)
  - Arrêté fixant le modèle cantonal pour l'octroi de l'aide individuelle au logement (AMCAIL)
- Règlement sur l'aide financière accordée à la Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire favorisant l'accession à la propriété du logement (RAFCUCH)
- Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif de 2018 (LPPPL)
- Règlement d'application de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL)

1.2 Les objectifs de la politique du logement vaudoise

La loi vaudoise sur le logement de 1975 a pour objectifs de :

- « […] promouvoir une politique du logement qui mette à la disposition de la population des habitations adaptées à ses besoins ;
- favoriser un équilibre démographique satisfaisant des diverses régions du canton. » (art. 1, al. 1 LL).

Entre outre, la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif de 2016 a pour but de :

- « lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif) ;
- promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif). » (art. 1, al. 1 LPPPL)

1.3 La définition de la pénurie

Dans le canton de Vaud, la pénurie est décrétée lorsque le taux de vacance est durablement inférieur à 1,5% à l'échelle d'un district. Ce taux est calculé sur la moyenne des trois dernières années. Le Conseil d'État fixe annuellement la liste des districts touchés par la pénurie de logements. Il convient de noter que le titre II, Préservation du parc locatif de la LPPPL ainsi que l'article 31 de la LPPPL portant sur le droit de préemption, ne s'appliquent que dans les districts où le taux de vacance est durablement inférieur à 1,5% (moyenne sur les trois dernières années).

1.4 Les différentes catégories de logements d'utilité publique

Un logement d'utilité publique (LUP) est un logement correspondant aux besoins de la population. Il existe cinq catégories de LUP (art. 27 LPPPL).

- *Logements à loyer modéré* : les logements bénéficiant d'une aide à la pierre sont considérés comme des logements à loyers modérés (LLM), également appelés « logements subventionnés ». Ils sont destinés aux ménages les plus défavorisés et sont liés à des conditions (revenus, fortune, taux d'occupation).
- *Logements à loyer abordable et logements coopératifs innovants et participatifs* : la LPPPL instaure la notion de logements à loyer abordable (LLA). Ces logements s'adressent à toutes les catégories de locataires. Les logements à loyer abordable peuvent être détenus par tous types de maîtres d'ouvrage. Lorsqu'ils sont détenus par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ils peuvent obtenir la reconnaissance de LLA-LCIP (logements coopératifs innovants et participatifs).
- *Logements étudiants* : les logements étudiants (LE ou LLA-LE) sont destinés aux étudiant·e·s des universités (Université de Lausanne et École polytechnique fédérale de Lausanne) et hautes écoles sises dans le canton de Vaud.
- *Logements protégés* : Les logements protégés (LP ou LLA-LP), au sens de l'article 32, alinéa 2 LL sont destinés aux personnes âgées, à mobilité réduite ou en situation de handicap.

Chaque catégorie de logements doit respecter des critères (par ex. surface, loyer, conditions d'habitation) pour être reconnue comme telle. Ces conditions sont décrites dans les différentes bases légales et règlementaires.

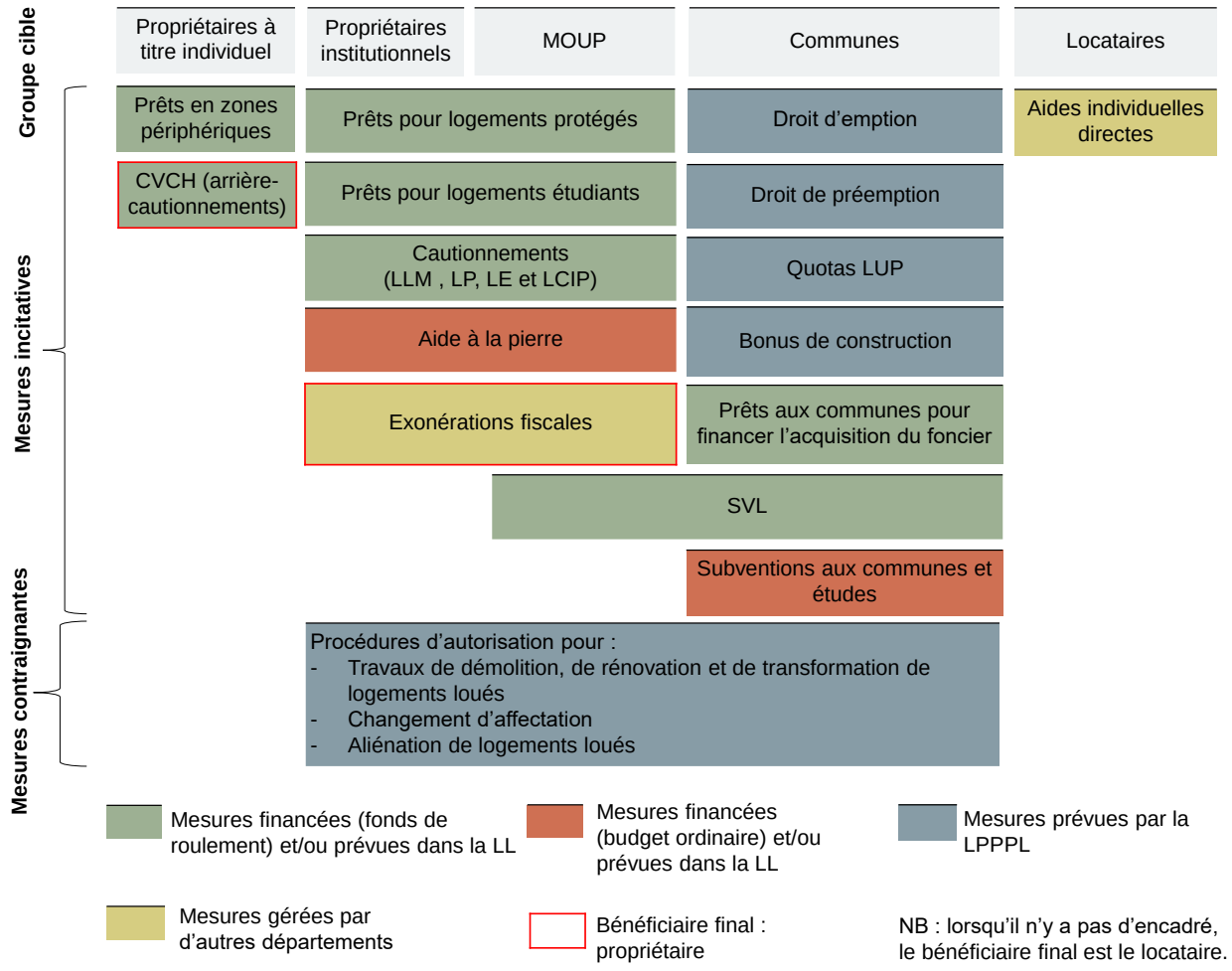
Comparaison cantonale

Le Canton de Neuchâtel s'est inspiré de la LPPPL vaudoise en inscrivant en 2019 dans sa loi sur l'aide au logement (LAL2) la notion de logements à loyer abordable.

1.5 Les champs d'action et mesures

Les différentes mesures composant la politique du logement vaudoise sont illustrées dans le schéma ci-dessous. Les mesures en vert font partie d'une enveloppe globale destinée aux prêts et cautionnements de l'État de 240 millions de francs découlant de l'application de l'article 15 de la LL. Les mesures en rouge sont inscrites au budget ordinaire de l'État de Vaud (budget annuel de 3 millions de francs environ). Les mesures en bleu sont les prérogatives des communes découlant de l'application des articles 28, 30 et 31 de la LPPPL. Les mesures en jaune dépendent d'autres départements du canton.

F 1.1 : Illustration des mesures constituant la politique du logement, par groupe cible



Légende : MOUP = maître d'ouvrage d'utilité publique au sens de la Confédération (par ex. coopératives d'habitation ou fondations).
Source : graphique produit par l'équipe d'évaluation.

À ces mesures viennent s'ajouter celles prévues par le système d'aides fédérales régi par la LOG, destinées aux MOUP reconnus d'utilité publique par l'OFL (Office fédéral du logement) :

- Le fonds de roulement géré par la Coopérative d'habitation Suisse (WBG) et WOHNEN Schweiz.
- Les emprunts de la Centrale d'émission pour la Construction de logements (CCL).
- Les cautionnements de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire (CCH)
- Le fonds de solidarité de la Coopérative d'habitation.
- L'analyse technique des projets par l'OFL.

Ci-dessous, nous présentons les différents champs d'action de la politique du logement vaudoise ainsi que les mesures qui y sont associées.

Promotion du parc locatif

La LL et ses règlements d'application prévoient des aides financières, au sens de l'article 7 de la loi sur les subventions, visant la promotion du parc locatif :

- L'aide à la pierre (art. 28 LL), en principe paritaire entre le canton et la commune, est versée au propriétaire afin d'abaisser les loyers (voir RLL) pour les *logements à loyers modérés* dont les conditions d'occupation sont contrôlées (voir RCOL et RCOLLM) ;
- Les prêts et cautionnements (art. 13 et 15 LL et RPCLo) pour les *logements à loyers abordables* destinés aux personnes âgées ou en situation de handicap, aux étudiants ou pour les logements coopératifs innovants et participatifs. Les LLA qui ne sont pas destinés à une occupation spécifique et ne sont pas construits par des MOUP ne bénéficient en principe d'aucune subvention cantonale. Les cautionnements sont également accessibles pour les logements à loyers modérés.
- Les prêts pour la transformation, l'agrandissement ou la création de logements dans les volumes existants des maisons d'habitation construites *dans les zones périphériques* (art. 32 LL et RPCLo).

À cela s'ajoutent les exonérations fiscales (art. 23 LL) accordées pour des immeubles. Des réflexions sont en cours pour prévoir que des exonérations fiscales (art. 23 ss LL) soient accordées pour les logements qui respectent des critères techniques (surfaces), des limites de coût, dont les locataires sont soumis à un contrôle dit « social » (par ex. nombre de personnes par logement, limites de revenu, etc.), des limites de loyer et dont le propriétaire prend certains engagements envers l'Etat pendant 25 ans.

La LPPPL offre également des prérogatives aux communes afin de promouvoir le logement locatif :

- «Un système de quotas, qu'une commune peut utiliser pour déterminer le nombre de logements d'utilité publique qu'elle souhaite construire sur son territoire.
- Un système de bonus, qui permet à un propriétaire de construire 10 % de logements supplémentaires, pour autant qu'il réalise au moins 15 % de logements d'utilité publique.
- Le droit de préemption. En cas de pénurie, lors de la vente de parcelles, les communes peuvent à certaines conditions les acquérir en priorité en se substituant à l'acheteur, mais aux conditions prévues par l'acte de vente, afin d'y réaliser des logements d'utilité publique. »[6]

Préservation du parc locatif

La LPPPL ainsi que la LDTR (1985), et la LAAL (1989) avant elle, ont prévu des procédures d'autorisation pour les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués, le changement d'affectation ou l'aliénation de logements loués. Cette mesure vise à éviter l'augmentation excessive des loyers après travaux et la soustraction de logements du parc locatif et ainsi, préserver cette substance.

Accession à la propriété

Les arrière-cautionnements du canton (art. 13 et 15 RAFCUCH) et cautionnements de la Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire (CVCH) permettent à des particuliers d'acquérir un logement pour leur résidence principale avec seulement 10% de fonds propres.

6 Etat de Vaud. LPPPL : une loi pour lutter contre la pénurie de logements, Site officiel de l'État de Vaud [en ligne]. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/lpppl-votation-du-12-fevrier-2017/* (consulté le 2 août 2022).

Aide individuelle au logement

L'aide individuelle au logement (art. 29 LL) est une aide directement versée aux ménages devant supporter une charge locative trop importante par rapport à leur revenu.

2. Conception

Pertinence des objectifs de la politique du logement et cohérence avec d’autres politiques cantonales, la politique fédérale et les priorités communales

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à la conception de la politique du logement vaudoise. Nous analysons l'adéquation de ses objectifs à la lumière des besoins de la population ainsi que sa cohérence vis-à-vis d'autres politiques cantonales, de la politique du logement fédérale et des priorités communales.

2.1 Pertinence de la politique du logement

Les besoins ont-ils évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur le logement en 1975 ? Quels sont les besoins actuels en matière de logement ?

Les besoins ont changé depuis la création de la loi sur le logement en 1975. La population est passée de quelque 500'000 résident·e·s à plus de 800'000, accroissant la pression démographique sur le territoire vaudois. En outre, le taux de logements vacants au niveau cantonal était d'environ 2,5% en 1975, contre 1,1% en 2022, ce qui indique une situation de pénurie.

La population vaudoise a besoin de davantage de logements avec des loyers abordables, principalement dans les zones touchées par la pénurie de logements, afin de réduire le taux d'effort de certains locataires. Les évolutions de la société telles que la population vieillissante, la composition des ménages et les comportements d'habitation influencent ces besoins. En outre, la situation géographique, mais aussi la taille des logements et le désir d'accéder à la propriété sont tout autant de préférences individuelles qui déterminent les besoins actuels en matière de logement.

Les besoins de la population sont dépendants de l'état du parc de logements dans le canton de Vaud, de la croissance démographique et du vieillissement de la population ainsi que des préférences individuelles en matière de logement.

L'état du parc de logements peut être défini en fonction de la disponibilité de logements ainsi que du prix des logements.

- *Disponibilité de logements* : la disponibilité de logements peut être mesurée au travers du taux de logements vacants. Dans le canton de Vaud, depuis 1975 (taux de vacance d'environ 2,5%), le taux de logements vacants global (tous types de logements à louer ou à vendre) a évolué entre un maximum de 2,68 % (en 1997) et un minimum de 0,43% (en 1981). À partir des années 2000, ce taux s'est situé autour de 0,5–0,9%.[7] En 2018, il est passé au-dessus de 1% et a légèrement augmenté jusqu'en 2021 (1,08% en 2018, 1,35% en 2021), pour repartir à la baisse en 2022 (1.11%).[8] Or, selon la loi (art. 2, al.

7 Statistique Vaud (2018). Besoins en logement à l'horizon 2040, p.22.

8 Direction générale du territoire et du logement. Statistiques en matière de logement : Logements et locaux vacants, Vaud, au 1er juin, de 1991 à 2021 (données provisoires) [Excel], Site officiel de l'Etat de Vaud. Disponible à l'adresse : https://www.vd.ch/themes/territoire-et-

1 LPPPL), on considère qu'il y a une pénurie de logements lorsque le taux global de logements vacants est durablement inférieur à 1,5% (moyenne des trois dernières années) à l'échelle du district. Pour l'année 2023 sept districts vaudois sur dix sont concernés par une pénurie de logements.[9] Selon l'indicateur du taux de logements vacants, on peut affirmer que la population vaudoise a actuellement besoin de davantage de logements, en particulier dans les zones touchées par la pénurie.

- *Prix des logements* : selon les statistiques fédérales, le loyer mensuel net moyen par m^2 pour des logements occupés par des locataires est de 18 francs[10] en 2020 dans le canton de Vaud, contre 16,5 francs[11] pour la moyenne suisse. Le canton de Vaud est ainsi le 5e canton de Suisse présentant les loyers les plus élevés.[12] Selon des personnes interrogées, la pénurie de logements explique les prix élevés, autant pour les logements locatifs que les logements dédiés à la vente. Un indicateur pertinent pour mettre en relation le prix du logement et les besoins de la population est le taux d'effort. Celui-ci donne une indication sur la part du revenu d'un ménage (ressources du ménage) dédiée au logement (charges résidentielles). Selon un sondage réalisé par M.I.S Trend en 2015[13], le taux d'effort moyen dans le canton de Vaud est de 25% pour les locataires contre 19% pour les propriétaires. Il est intéressant d'observer que 23% des propriétaires consacrent plus de 25% des revenus au loyer, contre 42% pour les locataires.[14]En résumé, le prix du logement est élevé dans le canton de Vaud. Le taux d'effort est particulièrement élevé chez les locataires vaudois·e·s.

Différentes évolutions de la société influencent les besoins de la population, notamment, la croissance démographique, le vieillissement de la population ou encore les changements de comportements résidentiels :

- *Croissance démographique* : en 1970, le canton de Vaud comptait un peu plus d'un demi-million d'habitant·e·s. En 2021, ce chiffre a dépassé les 800'000. habitant·e·s.[15] Selon le scénario considéré comme étant le plus probable par Statistique Vaud, la population pourrait atteindre 1'045'000 habitant·e·s en 2050 (1'123'000 pour le scénario le plus haut, 967'000 pour le scénario le plus bas).[16]
- *Le vieillissement de la population* : le prolongement de l'espérance de vie contribue également à la croissance de la population. En outre, les senior·e·s – toujours plus nombreux – montrent des besoins spécifiques en matière de logement (conception et

construction/observatoire-du-logement/statistiques-en-matiere-de-logement (consulté le 16 mars 2022).

9 Conseil d'État du Canton de Vaud, Arrêté fixant pour l'année 2023 la liste des districts touchés par la pénurie au sens de l'article 2 de la LPPPL du 18 mai 2016, 25 janvier 2023.

10 Pour un 100m2 de 4 pièces, un prix de 18 francs au m2 revient à un loyer de 1800 francs par mois, soit 216 francs le m2 par an (1800x12/100).

11 Pour un 100m2 de 4 pièces, un prix de 16,5 francs au m2 revient à un loyer de 1650 francs par mois, soit 198 francs le m2 par an (1650x12/100).

12 Office fédéral de la statistique (2022). Loyer moyen par m^2 en francs selon le nombre de pièces, par canton. Disponible à l'adresse : *https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.20784935.html* (consulté le 18 janvier 2023).

13 M.I.S Trend (2015). Sondage « Ma vie, mon logement pour demain », p. 6

14 Remarque : 38% des propriétaires montrent un taux d'effort en 0% à 14%.

15 Etat de Vaud. Etat et structure de la population, Site officiel de l'Etat de Vaud. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/statistique/statistiques-par-domaine/01-population/etat-et-structure-de-la-population/* (consulté le 15 mars 2022).

16 Statistique Vaud (2021). Perspectives démographiques pour le canton de Vaud. Lausanne : Statistique Vaud, p. 45.

équipement du logement, accessibilité, vie de quartier) afin de pouvoir rester le plus longtemps autonomes et à domicile. Toutefois, selon les divers scénarios, l'allongement de l'espérance de vie ne devrait pas peser de façon trop importante sur la pénurie de logements, car l'augmentation de la part de senior·e·s, et donc le besoin qu'il en résulte en nombre de logements, serait contrebalancé par les *changements de comportements résidentiels* des Vaudois·es (par ex. report de la parentalité, départ plus tardif du foyer parental, nouveaux modes de cohabitation).[17]

- *Taille des ménages* : selon les statistiques fédérales, la taille des ménages a rétréci depuis les années 1970, avec une forte hausse des ménages composés d'une à deux personnes. En 2020, ces derniers représentent 69% des ménages en Suisse, et selon les différents scénarios pour 2050, cette tendance devrait se poursuivre[18]. Or, en 2021, sur le marché vaudois, 45% des logements sont des logements de 4 pièces ou plus. En outre, 55% des logements bénéficient d'une surface de 80 m^2 ou plus, ce qui pose la question de l'adéquation des logements disponibles sur le marché par rapport aux besoins de la population.[19]

Ces évolutions sont à mettre en perspective avec les préférences individuelles en matière de logement :

- *Logement locatif ou en propriété* : être propriétaire de son propre logement présente plusieurs avantages pour les personnes concernées (par ex. un taux d'effort réduit, notamment lorsque les taux d'intérêt sont bas), mais également pour l'assainissement énergétique des bâtiments[20]. En 2021, la plupart des Vaudois·es sont locataires de leur logement (env. 70%), alors qu'une minorité vit dans un logement dont ils sont propriétaires (env. 30%)[21]. En comparaison suisse, le nombre de personnes vivant dans un logement loué est plus élevé dans le canton de Vaud, respectivement, le nombre de propriétaires est inférieur à la moyenne suisse.[22] Pourtant, selon le sondage réalisé par M.I.S Trend, 60% des locataires interrogés souhaitent devenir propriétaires. Les raisons avancées par les personnes interrogées pour expliquer pourquoi ils ne sont pas propriétaires sont multiples : manque de moyens financiers et de fonds propres (82%), satisfaction par rapport au logement actuel (56%), indécision (31%), objet souhaité pas

17 Statistique Vaud (2018). Besoins en logement à l'horizon 2040, p. 7.

18 Office fédéral de la statistique (2020). Ménages privés en Suisse par taille du ménage selon le scénario AM-00-2020, de 2020 à 2050. Disponible à l'adresse : *https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/evolution-future/scenarios-menages.assetdetail.16344855.html* (consulté le 18 janvier 2023)

19 Office fédéral de la statistique (2022). Logements selon le nombre de pièces et la classe de surface, par canton. Disponible à l'adresse : *https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/23524415* (consulté le 18 janvier 2023).

20 Les propriétaires de logements locatifs sont quant à eux moins incités à la rénovation énergétique en raison de différents obstacles (application du droit du bail, forte demande sur le marché du logement, attitude des gérances et des propriétaires vis-à-vis de la rénovation), comme démontré par l'étude de Vuille François (E4tech), Ripken Ralph (E4tech), Bélanger Philippe (EPFL), Thalmann Philippe (EPFL) (2014). Analyse des barrières à l'assainissement énergétique des bâtiments dans le canton de Vaud, pages 30 à 33.

21 Office fédéral de la statistique (2021). Logements occupés selon le statut d'occupation et taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton. Disponible à l'adresse : *https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/conditions-habitation/locataires-proprietaires.assetdetail.24129033.html* (consulté le 6 septembre 2023).

22 Office fédéral de la statistique (2021). Construction et logement 2019. Neuchâtel, Office fédéral de la statistique. p. 71.

encore trouvés (29%). Il est également intéressant de relever que quatre locataires sur dix montrent un intérêt pour les coopératives d'habitation.[23]

- *Situation géographique :* actuellement, le nombre de nouveaux logements construits ne suffirait pas à répondre à la demande dans certaines zones, poussant ainsi les personnes à chercher un logement loin de leur travail. En outre, la hausse des loyers a pour conséquence qu'une partie de la population est contrainte de s'éloigner des centres urbains. Ainsi, les flux de pendulaires augmentent.

Dans quelle mesure les objectifs de la politique du logement répondent-ils aux besoins actuels ?

Les objectifs tels qu'inscrits dans les bases légales cantonales de la politique du logement sont considérés comme actuels, définis au bon niveau de précision et complets. Toutefois, ils ne sont pas suffisamment concrets pour être mis en œuvre comme tels. Il est nécessaire qu'ils soient déclinés en objectifs quantifiables et qualifiables. Ceci est de la compétence des communes et est approfondi dans le chapitre Mise en œuvre. Il convient toutefois de relever qu'il manque une vision cantonale de la politique du logement, d'autant plus si les communes ne définissent pas elles-mêmes d'objectifs.

Selon les personnes interrogées lors des entretiens et les communes interrogées dans le cadre de l'enquête (89%), les objectifs de la loi sur le logement de 1975 sont toujours d'actualité dans la mesure où elle poursuit des buts abstraits et que les besoins de la population n'y sont pas définis (« mettre à la disposition de la population des habitations adaptées à ses besoins » et « favoriser un équilibre démographique satisfaisant des diverses régions du canton ». La loi reste ainsi actuelle malgré les évolutions du contexte.

En comparaison à la loi sur le logement, la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif de 2016 poursuit des objectifs plus concrets (« conserver sur le marché des logements loués » et « construire de nouveaux logements » qui correspondent aux besoins de la population). Elle part du constat qu'une pénurie de logements sévit dans le canton de Vaud : l'application de certaines dispositions de la LPPPL, à savoir les procédures d'autorisation et le droit de préemption, est conditionnée à la situation de pénurie. Dans une situation où le taux de logements vacants est inférieur à 1,5% depuis l'an 2000 et au vu des projections concernant la croissance démographique, ces objectifs paraissent pertinents pour aujourd'hui et les années à venir. Il convient toutefois de noter que le seuil de 1,5% est remis en question par un certain nombre d'acteurs·trices pour les raisons suivantes :

- *Méthode de calcul du taux de logements vacants biaisée* : selon plusieurs représentant·e·s des milieux immobiliers interrogé·e·s, la méthode de calcul du taux de vacance[24] ne permet pas d'obtenir une représentation fiable de la disponibilité des logements dans le canton. En effet, le calcul serait biaisé par le fait que les communes n'ont pas connaissance de l'ensemble des bailleurs sis sur leur territoire et ne disposent ainsi pas des moyens pour recenser l'ensemble des logements disponibles. Le taux de vacance réel serait en réalité plus élevé.
- *Seuil trop élevé / trop bas* : certaines personnes estiment que le seuil de 1,5% de logements vacants est trop élevé (ce taux ne permet plus d'observer une pénurie sur le terrain) tandis que d'autres estiment qu'il est trop bas (il convient de préserver le parc locatif au-delà du seuil de 1,5% de logements vacants).

[23] M.I.S Trend (2015). Sondage « Ma vie, mon logement pour demain », pp. 14 et 27.

[24] L'Office fédéral de la statistique (OFS) est à l'origine de la méthode de calcul du taux de vacance. Cette méthode est reprise par le canton (Statistiques Vaud) qui établit le taux de vacance sur la base d'une déclaration des communes.

- *Taux de logements vacants, un indicateur trop grossier* : le taux tel que défini dans la LPPPL englobe tous les types de logements d'habitation. Selon les personnes interrogées, cela ne permet pas de refléter les besoins du terrain. Ces personnes souhaiteraient que ces taux soient différenciés, par exemple pour les logements locatifs et les logements à vendre ou en fonction de la taille des logements disponibles.

Comparaison cantonale

Dans le canton de Genève, la pénurie est prononcée lorsque le taux de vacance est inférieur à 2% et est à considérer par catégorie de logement (nombre de pièces). Contrairement au canton de Vaud, le taux de vacance du logement locatif est différencié de celui du logement en propriété.

Selon les personnes interrogées lors des entretiens, l'absence d'objectifs précis dans les bases légales permet à ces dernières d'être toujours d'actualité, mais a également pour contrepartie de ne pas permettre de répondre aux besoins de la population. Plus particulièrement, la notion d'« équilibre démographique » n'est pas forcément comprise ou est interprétée de différentes façons. Ces personnes souhaitent que la politique du logement se dote *d'objectifs quantifiables et qualifiables*. En effet, le principal élément mentionné lors des entretiens est le manque de données précises sur les besoins de la population, idéalement à un niveau subcantonal (régional, communal). Certaines études existent, mais ne seraient pas suffisamment exploitées. Il est nécessaire que les acteurs de mise en œuvre sachent quel type de logement il faut construire, où et en quel nombre.

De manière générale, il a été relevé par certain·e·s interlocuteurs·trices que les besoins futurs de la population ne sont pas suffisamment anticipés, ce qui rend difficile d'y répondre en temps voulu. Il ressort par exemple de l'analyse documentaire que 60% des locataires dans le canton de Vaud souhaiteraient devenir propriétaires. Or, bien qu'il existe une loi dédiée au parc locatif (LPPPL), il n'existe pas de pendant pour les logements du marché libre et destinés à la vente. Certaines personnes interrogées lors des entretiens et dans l'enquête auprès des communes souhaitent que l'accession à la propriété soit un objectif davantage poursuivi par la politique du logement. En outre, l'analyse documentaire ainsi qu'une sélection d'entretiens ont mis en lumière un autre objectif qui devrait être poursuivi par la politique du logement. Il s'agit du rôle du logement pour *favoriser la cohésion sociale*. Les types de logement, de quartiers et les modes d'habitation ont un impact sur la cohésion sociale.[25] Favoriser la cohésion sociale est d'autant plus important dans une population en croissance, constituée d'une proportion importante de personnes issues de la migration, de personnes âgées et de petits ménages (une à deux personnes). Plusieurs personnes interrogées soulignent la nécessité d'intégrer la dimension socioéconomique des ménages et de viser la mixité sociale dans les objectifs poursuivis par la politique du logement.

Comparaison cantonale

À Genève, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) a pour mission de « de mettre en œuvre la politique sociale du logement, notamment au travers d'actions incitatives pour la construction de logements à prix modérés, d'assurer la planification et de permettre la réalisation, sur le plan foncier, des ouvrages projetés dans le cadre des politiques publiques de l'Etat de Genève » [26]. Il est intéressant de noter que la dimension sociale de la politique du logement est explicitement mentionnée dans les

[25] Statistique Vaud (2018). Besoins en logement à l'horizon 2040, p. 41.

[26] Office cantonal du logement et de la planification foncière. Site officiel de l'Etat de Genève. Disponible en ligne : *https://www.ge.ch/organisation/office-cantonal-du-logement-planification-fonciere-oclpf* (consulté le 28 décembre 2022).

objectifs du Canton. Elle « structure la vie sociale, économique et culturelle des futurs quartiers et participe à la cohésion sociale de notre société »[27]. L'intervention du Canton dans la politique du logement est importante en comparaison aux autres cantons romands. Cela s'illustre notamment par la taille de l'OCLPF (une centaine de collaborateur·trice·s) et le budget dont celui-ci dispose[28]. Cette intervention se fait également parfois au détriment des communes.

2.2 Cohérence externe de la politique du logement

Quels sont les liens existants ou manquants entre la politique du logement et les autres politiques cantonales ?

La politique du logement est liée à plusieurs autres politiques ; les plus citées sont la politique énergétique et la politique d'aménagement du territoire.

Au niveau de la politique énergétique, l'assainissement énergétique du parc de logements existant est l'un des plus grands défis actuels pour réaliser les objectifs énergétiques du canton et de la Suisse. Un des obstacles à la rénovation énergétique est son coût. Or, concernant les logements locatifs, il semblerait que les procédures prévues par la LPPPL soient dissuasives pour les propriétaires.

La politique d'aménagement du territoire est vue comme l'un des obstacles principaux à la construction de nouveaux logements et donc à la réponse à la pénurie de logements. Les communes, qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la politique du logement, se retrouvent souvent limitées par la LAT, et le plan directeur cantonal, mises en œuvre via la LATC.

En outre, il manque une vision systématique entre les politiques précitées, ainsi qu'avec la politique sociale.

Il est ressorti des entretiens et de l'analyse documentaire que la politique du logement est liée à plusieurs autres politiques. Les principales politiques citées sont la politique énergétique, la politique de l'aménagement du territoire ainsi que le droit du bail. Ces politiques montrent tantôt des synergies avec la politique du logement, tantôt des antagonismes.

2.2.1 Enjeux énergétiques

Les bâtiments résidentiels représentent près de 24% de la consommation totale d'énergie finale en Suisse, dont près de 80% sont dédiés au chauffage.[29] Au niveau fédéral, la Stratégie énergétique 2050 vise notamment à réduire la consommation d'énergie, à améliorer l'efficacité énergétique et à promouvoir les énergies renouvelables. Le domaine du bâtiment constitue donc un enjeu important en Suisse afin de pouvoir atteindre les objectifs par la stratégie.

Une des mesures centrales visant à réduire la consommation d'énergie des bâtiments consiste en l'assainissement énergétique des bâtiments. Plusieurs mesures d'encouragement ont été mises en place afin de promouvoir la rénovation, notamment via

27 Office cantonal du logement et de la planification foncière (2022). Politique du logement à Genève. Disponible en ligne : *https://www.ge.ch/dossier/politique-du-logement-geneve* (consulté le 6 septembre 2023).

28 Selon les personnes interrogées en 2022, le budget annuel de la politique genevoise du logement varie de 60 à 70 millions de francs par an.

29 SuisseEnergie (2019). Stratégie du programme SuisseEnergie 2021 à 2030. Berne : Office fédéral de l'énergie. p. 14.

le Programme Bâtiments. Cependant, les taux de rénovation restent insuffisants. Une étude a identifié les potentiels obstacles à la rénovation énergétique et à l'utilisation du Programme Bâtiments.[30] « Parmi les facteurs pouvant expliquer le phénomène, l'étude a identifié des facteurs juridiques, comme l'application du droit du bail dans le canton, structurels, comme le faible taux de maisons individuelles occupées en résidence principale, économiques et financiers, comme l'absence de soutien cantonal aux audits énergétiques[31] ou encore certains facteurs socioculturels. » [32]

Selon cette étude, les contraintes sont différentes pour les logements en propriété et les logements locatifs : le « cas idéal » pour une rénovation serait celui de maisons individuelles occupées en résidence principale par leur propriétaire. Au contraire, les logements locatifs sont ceux pour lesquels les contraintes à la rénovation énergétique sont les plus nombreuses. Or, comme cela a été mentionné précédemment, le parc locatif constitue la majorité du parc immobilier habitable dans le canton de Vaud. La rénovation du parc immobilier vaudoise représente donc un véritable enjeu.

À l'heure actuelle, l'efficience énergétique des bâtiments n'est pas abordée dans la politique du logement vaudoise. L'enquête auprès des communes révèle que la grande majorité d'entre elles considère l'encouragement de la rénovation énergétique comme une priorité au niveau communal. La plupart des personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation identifient, certes, l'assainissement des bâtiments comme un enjeu majeur et urgent, mais l'attribuent davantage à la politique énergétique qu'à la politique du logement. Toutefois, plusieurs personnes ont relevé un antagonisme dans la mise en œuvre des mesures des deux politiques.

Selon plusieurs personnes interrogées, l'obstacle principal à la rénovation énergique est le coût de cette dernière. Or, la LPPPL prévoit des procédures d'autorisation en cas de rénovation dans les zones où une pénurie est déclarée. Ces procédures d'autorisation visent à lutter contre un rehaussement abusif du loyer en cas de rénovation. L'article 13, alinéa 1c de la LPPPL stipule que l'autorisation est accordée « lorsque les travaux permettent de favoriser les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment ». En outre, l'article 14, alinéa 1 de la LPPPL prévoit que « hormis les travaux d'assainissement énergétique, le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolitions, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif. ». Les représentants des milieux immobiliers interrogés estiment que, malgré cette clause, certains propriétaires ne peuvent pas suffisamment amortir leurs investissements en raison de travaux induits, provoquant ainsi un effet dissuasif. Cela met en exergue le difficile arbitrage entre rénovation et maintien de loyers raisonnables.

30 Vuille François (E4tech), Ripken Ralph (E4tech), Bélanger Philippe (EPFL), Thalmann Philippe (EPFL) (2014). Analyse des barrières à l'assainissement énergétique des bâtiments dans le canton de Vaud.

31 Depuis la réalisation de cette étude, un soutien cantonal aux audits énergétiques a été mis en place.

32 Direction générale du territoire et du logement. Politique énergétique et Conception cantonale de l'énergie (CoCEn 2019), Site officiel de l'Etat de Vaud. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/themes/environnement/energie/conception-cantonale-de-lenergie#c2042219* (consulté le 16 mars 2022).

Plusieurs personnes interrogées estiment que le canton doit prévoir davantage d'aides financières pour inciter les propriétaires à rénover leur bien loué. Mais cela relève selon eux de la politique énergétique.

2.2.2 Aménagement du territoire

La LAT révisée, en vigueur depuis le 1er mai 2014, limite l'extension des zones urbanisées. Chaque canton doit établir un plan directeur cantonal, qui a force obligatoire pour les autorités (Confédération, Canton et communes).

Le lien de la politique du logement avec la politique d'aménagement du territoire a été mentionné à de multiples reprises.

L'art. 1 de la LAT précise ses buts :

- al. 1 La Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie
- al.2 Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins :

  - let. a bis : d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée ;
  - let. b : de créer un milieu bâti compact.

Plusieurs personnes soulèvent la contradiction entre les objectifs de la loi sur le logement et le but de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) d'« orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti […] » (art. 1 al. 2 let. abis LAT) .

Plus globalement, plusieurs personnes relèvent le dilemme entre la volonté de créer davantage de logements et la disponibilité limitée de terrains pour la construction. En outre, une personne mentionne l'impasse dans laquelle les communes se trouvent. Elle indique que la densification des zones d'habitation, telle que prévue par la LAT, est mal vécue par la population qui rejette les différents projets. Il a aussi été mentionné que les réserves en zone d'habitation et mixtes sont suffisantes pour accueillir la nouvelle population ; les cantons, en collaboration avec les communes doivent prendre les mesures afin de les rendre disponibles.

Sur ce point, il convient de noter que la mesure Bonus de la surface brute du plancher habitable lié à la construction de LUP (art. 29 LPPPL) va dans le sens de la densification des zones à bâtir visée par la LAT, d'autant que ce bonus est cumulable au bonus énergétique prévu par l'article 97, alinéa 4 de la LATC.

En outre, les communes interrogées affirment être limitées dans la mise en œuvre de la politique sur le logement par les plans d'affectation communaux et souhaiteraient que la LATC offre davantage de souplesse dans l'élaboration de ces derniers.

Une meilleure coordination entre les objectifs de la politique du logement et les objectifs de l'aménagement du territoire est souhaitée.

2.2.3 Politique fédérale

Quels sont les ajustements nécessaires impliqués par le changement de système au niveau fédéral ?

La fin des abaissements supplémentaires prévus par la LCAP n'a pas été relevée comme un enjeu particulier dans le canton de Vaud lors des entretiens. Aucun besoin d'ajustement à ce niveau n'a été mentionné. Les aides fédérales indirectes prévues par la LOG sont perçues comme un système pérenne en comparaison aux abaissements de base et abaissements supplémentaires prévus par la LCAP.

L'objectif actuel de la Confédération est de poser les conditions-cadre favorables au fonctionnement de l'économie immobilière. Les tâches de la Confédération et des cantons sont réparties de manière à respecter l'hétérogénéité du marché immobilier en Suisse. Le système d'aide au logement de la Confédération propose différents types de soutien qui ont évolué ces dernières années.

Jusqu'en 2001 : aides fédérales LCAP

Jusqu'au début des années 2000, la Confédération proposait plusieurs aides au logement prévues par la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Parmi ces aides, on peut mentionner l'abaissement de base – qui est une aide à la pierre – et l'abaissement supplémentaire (AS) – qui est une aide à la personne. L'abaissement supplémentaire est conditionné à l'abaissement de base dont la durée est de 20 à 25 ans. Ces deux aides combinées peuvent mener à une réduction mensuelle du loyer de 400 à 450 francs selon les personnes interrogées.

Toutefois, ce système n'était pas considéré comme pérenne et son financement n'a pas été renouvelé au niveau fédéral. L'entrée en vigueur en 2003 de la loi fédérale sur le logement a annoncé la fin des abaissements de base et des abaissements supplémentaires prévus par la LCAP. En effet, la Confédération a estimé qu'il appartenait davantage aux cantons et aux communes de verser ces aides, en raison de leur meilleure connaissance du terrain et des bénéficiaires.

En conséquence, les aides accordées avant 2001 sont versées jusqu'à la fin de la durée prévue, mais aucune nouvelle aide n'a été allouée. Pour les personnes qui bénéficiaient de ces aides, leur fin peut engendrer une hausse des loyers importante, en particulier pour les personnes qui ne sont pas en mesure de voir leur revenu augmenté, comme les personnes à la retraite.

Les cantons ont été informés de la fin de ces aides et ont dû assurer la transition pour leur population au bénéfice de ces aides. Les enjeux n'étaient pas les mêmes d'un canton à l'autre, notamment en vue du nombre de bénéficiaires qui différait.

Dans le canton de Vaud, il existe une aide à la pierre (art. 28 LL) pour la construction et la rénovation des logements à loyers modérés. Il existe, en outre, une aide individuelle au logement pour les familles les plus modestes (art. 29 LL). Toutefois, cette aide n'existe que dans les communes souhaitant la proposer (11 communes à ce jour), et n'est pas une aide prévue pour le moyen ou long terme. De plus, elle s'adresse uniquement aux ménages avec au moins un enfant.

Au niveau fédéral, la Confédération a relevé les limites maximales de loyer en matière de prestations complémentaires s'adressant aux bénéficiaires de rentes AVS/AI. La charge locative supplémentaire peut donc être en partie couverte par les prestations complémentaires.

Lors des entretiens, la fin des abaissements de base et supplémentaires de la Confédération n'a pas été relevée comme un problème. Le besoin d'alléger la charge locative, en priorité des ménages les plus modestes, a été souligné, mais il semble que la plupart des acteurs interrogés s'accordent sur le fait qu'un système d'aide à la personne sur le moyen terme n'est pas un système pérenne et ne contribue pas à réguler les prix des loyers de manière globale.

Comparaison cantonale

Dans le canton de Neuchâtel, un système a été mis en place afin d'aider les locataires touchés par la fin des abaissements supplémentaires. Ce système prévoyait que les bénéficiaires des abaissements supplémentaires continuent de percevoir une aide individuelle pour le paiement de leur loyer, à l'échéance de la durée initiale prévue. Le montant de l'AS est réparti en quatre entre le locataire, le propriétaire, la commune et le canton.[33]

L'intervention actuelle de la Confédération sur la politique du logement dans les cantons se manifeste principalement par les aides financières accordées aux MOUP pour la construction de LUP. Ces aides étaient déjà inscrites dans la LCAP et ont été reprises dans la LOG. Ces aides fédérales sont uniquement disponibles pour les MOUP répondant aux principes de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (coopératives, associations, fondations)[34]. Le canton de Vaud va plus loin, puisqu'il accorde une aide à tous types d'investisseurs qui souhaitent créer des LUP.

Lors des entretiens, les MOUP interrogés ont mentionné l'importance des aides fédérales dans leur activité de construction de LUP.

Globalement, on observe que la politique vaudoise du logement et la politique fédérale suivent la même approche pour répondre aux besoins de la population : encourager la création de logements adaptés par le biais des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La différence réside dans la définition de MOUP : le canton qualifie l'objet de LUP peu importe qui le réalise, ce qui permet en théorie à davantage de maîtres d'ouvrage d'obtenir des aides cantonales en produisant des LUP.

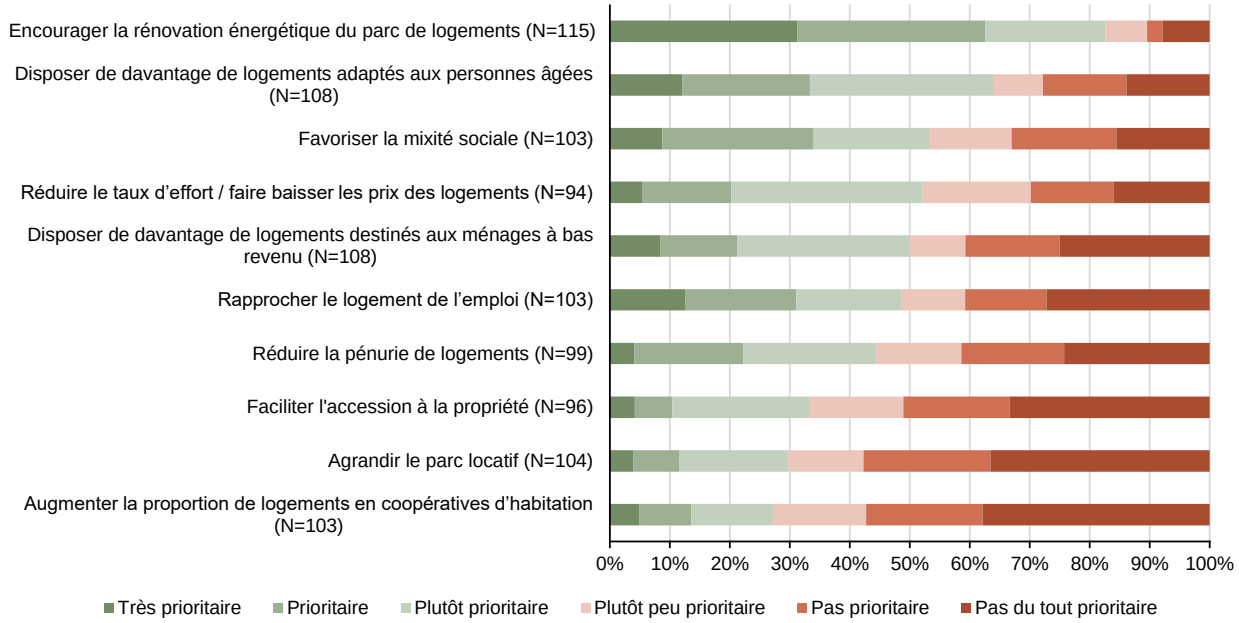
2.2.4 Priorités communales

Lors des entretiens, nous avons pu identifier plusieurs sous-objectifs ou objectifs complémentaires qui devraient être poursuivis par la politique du logement. Nous avons ensuite demandé aux communes, à l'occasion de l'enquête en ligne, dans quelle mesure ces objectifs sont prioritaires, au niveau communal. Le tableau suivant présente leurs réponses.

[33] Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, Arrêté concernant le maintien des aides à la personne dans les immeubles subventionnés, du 26 août 2009 et Arrêté concernant la prolongation et l'adaptation des aides à la personne dans les immeubles subventionnés du 31 octobre 2012.

[34] Office fédéral du logement (2013). Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse. Disponible à l'adresse : *https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wohnraumfoerderung/wfg/indirekte-foerderung-des-gemeinnuetzigen-wohnungsbaus.html* (consulté le 18 janvier 2023)

F 2.1 : Objectifs complémentaires à poursuivre selon les communes



Légende : cette question a été soumise à un total de 123 communes. La différence entre le N indiqué entre parenthèses et les 123 communes s'explique par les réponses « Sans avis » ou les absences de réponse.
Source : données issues de l'enquête menée par l'équipe d'évaluation en novembre 2022.

Les résultats révèlent que la rénovation énergétique du parc de logement est un élément central pour la plupart des communes ayant répondu à la question (83%). La mise à disposition de logements adaptés aux personnes âgées est également vue comme prioritaire pour la grande majorité des communes (64%). En outre, l'objectif de favoriser la mixité sociale est également, bien que dans une moindre mesure, perçu comme prioritaire par plus de la moitié des communes (53%).

Concernant la réduction de la pénurie de logements, il est intéressant de constater que les communes se trouvant dans un district touché par la pénurie ne considèrent pas forcément comme prioritaire de lutter contre la pénurie de logements (coefficient de corrélation : 0.23). Un constat surprenant est que, malgré le fait que le taux de logements vacants du canton soit inférieur à 1,5% et que sept districts sur dix soient touchés par la pénurie en 2022, moins de 30% des communes vaudoises voient l'agrandissement du parc locatif comme prioritaire.

Tandis que certaines priorités des communes reflètent les enjeux et les besoins identifiés précédemment (par ex. disposer de davantage de logements adaptés aux personnes âgées, favoriser la mixité sociale), d'autres éléments, comme faciliter l'accession à la propriété privée, ne sont pas perçus comme prioritaires par la plupart des communes. En outre, l'encouragement à la rénovation énergétique ne fait pas partie explicitement des objectifs inscrits dans les bases légales cantonales relatives au logement. Toutefois, il fait partie des priorités des communes et soulève de ce fait un besoin de coordination entre la politique énergétique et la politique du logement.

Conclusion

La croissance de la population et son vieillissement accentuent le besoin de créer davantage de logements ainsi que de logements adaptés aux publics spécifiques tels que les personnes âgées. Le choix entre la location et la propriété privée, l'accessibilité des

logements pour les personnes âgées ou en situation de handicap, la taille des logements ainsi que la situation géographique sont autant d'éléments à prendre en compte pour déterminer les besoins de la population.

Les objectifs de la LL sont toujours d'actualité, mais sont trop peu concrets pour répondre aux besoins de la population. Ainsi, « proposer des logements adaptés aux besoins de la population » est un objectif unanimement accepté par les personnes interrogées, à condition de pouvoir déterminer ces besoins. La LPPPL poursuit des objectifs plus concrets que la LL, en couvrant uniquement le parc locatif et en abordant plus directement le problème de la pénurie de logements. Ses objectifs sont considérés comme pertinents dans un contexte de pénurie de logements.

La rénovation énergétique du parc de logements, bien que n'étant pas un objectif à proprement parler de la politique du logement cantonale, constitue la priorité des communes, loin devant les autres enjeux. Il convient dès lors de s'assurer que les mesures de la politique du logement ne constituent pas une entrave à cet objectif.

3. Mise en œuvre

Répartition des rôles et compétences entre le Canton et les communes, facteurs d'influence sur la mise en œuvre et efficience des processus

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à la mise en œuvre de la politique du logement vaudoise, c'est-à-dire aux acteurs de mise en œuvre, à l'organisation ainsi qu'aux ressources nécessaires à l'exécution des mesures. Il s'agit de se demander *comment* la politique du logement se concrétise.

3.1 Répartition des rôles et compétences Canton-communes

Le rôle des autorités cantonales et communales est-il clairement défini ?

La LPPPL octroie une place importante aux communes dans la mise en œuvre de la politique du logement vaudoise. Cette répartition des rôles est jugée comme adéquate : les communes sont les plus à même de connaître leur territoire ainsi que les besoins de leur population. Toutefois, les communes ne se saisissent pas toutes de cette opportunité et disposent d'une perception différente de leur responsabilité dans la mise en œuvre de la politique du logement.

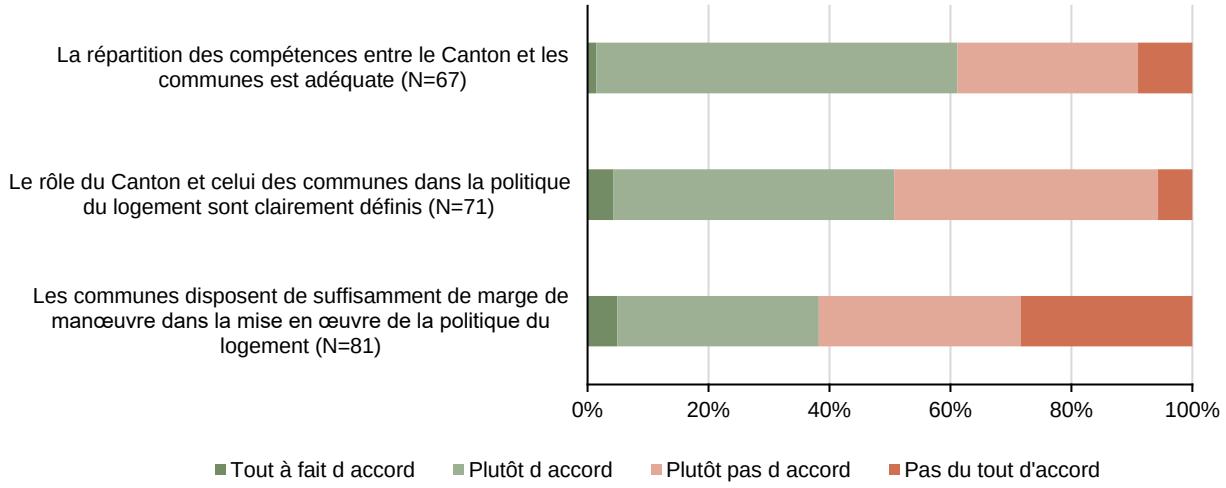
Les communes vaudoises disposent de plusieurs outils en matière de logement conférés par la LPPPL. Elles sont en effet en mesure d'influencer la quantité de LUP créés sur leur territoire par l'inscription de bonus de construction de LUP ou de quotas de LUP dans leurs plans d'affectation. En outre, elles disposent d'un droit de préemption ainsi que d'un droit d'emption. Le canton, via la Direction du logement, demeure toutefois un acteur important, car il doit donner son préavis, par exemple lorsque les communes préparent les dossiers d'affectation. Dans le cadre des procédures d'autorisation pour travaux de démolition, de rénovation, de transformation, de changement d'affectation ou d'aliénation de logements loués, la commune est autorité de préavis.

En outre, l'aide à la pierre est octroyée de manière paritaire par le Canton et la commune et certaines communes bénéficient d'une délégation de compétences pour le contrôle des conditions d'occupation. Enfin, l'aide individuelle au logement, s'adressant aux ménages aux revenus les plus faibles, est financée conjointement par le Canton et les communes, dans les communes qui souhaitent verser une telle aide. Il appartient donc aux communes de décider si elles participent ou non à l'aide individuelle au logement.

Au-delà des mesures de la LPPPL, de l'aide à la pierre et de l'aide individuelle au logement, les communes se joignent au cautionnement accordé pour la construction de LLM (art. 17 RPCLo).

De manière générale, plus de 60% des communes estiment que la répartition des compétences entre le Canton et les communes est adéquate. Toutefois, seuls un peu plus de 50% des communes interrogées estiment que le rôle du Canton et celui des communes dans la politique du logement est clairement défini. Une majorité de communes interrogées estime que les communes ne disposent pas de suffisamment de marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la politique du logement. À ce titre, un nombre important de communes se dit limité par la LAT et la mise en œuvre du PACom.

F 3.1 : Appréciation par les communes de la répartition des compétences et des rôles dans la politique du logement.



Source : données issues de l'enquête menée par l'équipe d'évaluation en novembre 2022.

Compte tenu de ce qui précède, il est intéressant de relever que 58% des communes estiment disposer de moyens d'influencer l'évolution du parc locatif grâce à l'introduction de la LPPPL (N=59), mais que 49% ne souhaitent pas mener une politique du logement active (N=79). Plus de facteurs explicatifs sont identifiés dans le chapitre qui suit.

Comparaison cantonale

Le Canton de Vaud est l'un des cantons romands offrant le plus de marge de manœuvre aux communes. En effet, le Canton de Genève – au travers de fondations cantonales de droit public – est propriétaire de la majorité des LUP sis sur son territoire. Les zones de développement sont contrôlées par le Canton et les proportions de chaque catégorie de logement à y construire sont définies dans la loi.

3.2 Facteurs d'influence de la mise en œuvre

Quelles ressources la politique du logement requiert-elle ?

La mise en œuvre de la politique du logement nécessite l'exploitation ou l'acquisition par les communes de ressources foncières, ou la collaboration avec les propriétaires fonciers ; des informations sur les besoins actuels et futurs de la population ; une organisation interne de l'administration communale permettant de prendre des décisions de manière réactive ; un budget et des finances pour se donner les moyens de ses objectifs ainsi qu'une volonté politique d'agir sur le parc de logements.

Plus globalement, chaque commune est susceptible d'être confrontée à des enjeux sociaux et territoriaux différents. Ces derniers influencent le besoin en l'une ou l'autre ressource.

3.2.1 Ressources requises

Plusieurs facteurs influencent la mise en œuvre de la politique du logement par les communes.

Dotation en bâtiments d'habitation et de terrains libres de constructions en zone à bâtir (d'habitation ou mixte)

Les résultats de l'enquête en ligne indiquent des réalités différentes au sein des communes. 90% des communes interrogées sont propriétaires d'un bâtiment d'habitation, mais seuls 36% sont propriétaires de terrains libres de constructions en zone à bâtir (d'habitation ou mixte). Parmi les communes de moins de 10 000 habitant·e·s, une large majorité possède

des bâtiments d'habitation, mais une minorité possède des terrains libres de constructions en zone à bâtir (d'habitation ou mixte). La marge de manœuvre quant à l'exploitation de terrains libres de constructions en zone à bâtir (d'habitation ou mixte) semble ainsi plus grande dans les communes de plus de 10 000 habitant·e·s[35]. Ces résultats sont corroborés par les brefs entretiens menés avec les communes n'ayant pas souhaité participer à l'enquête en ligne. En effet, ces dernières expliquent avoir épuisé toutes leurs possibilités, la commune ne disposant que de bâtiments destinés à l'administration communale et les terrains libres de constructions étant aux mains de propriétaires privés ou leur affectation étant limitée par la LAT.

F 3.2 : Dotation en bâtiments d'habitation et en terrains vierges en zone habitable en fonction de la taille de la commune

Taille de la commune	*Commune propriétaire de bâtiments d'habitation (N=110)*	*Commune propriétaire de terrains vierges en zone habitable (N=44)*
< 2000 habitant·e·s	78 (92%)	29 (34%)
Entre 2000 et 10 000 habitant·e·s	27 (84%)	11 (34%)
> 10 000 habitant·e·s	5 (100%)	4 (80%)

Légende : nombre et pourcentage de communes propriétaires de bâtiments/de terrains par taille de la commune.
Source : données issues de l'enquête menée par l'équipe d'évaluation en novembre 2022.

Informations à disposition

Pour mettre en œuvre la politique du logement, les communes doivent disposer de données pour prendre des décisions basées sur les besoins de la population et les objectifs à atteindre. En outre, dans le cadre des aides financières prévues par la LL, les communes peuvent bénéficier d'une subvention du Canton pour la réalisation d'un Objectif logement, « permettant de définir une stratégie et de fixer des objectifs clairs de production de logements dans un délai déterminé »[36].-Les subventions aux communes pour la conduite d'études, et notamment l'élaboration d'Objectifs logement, sont jugées comme importantes par les communes.

Or, 65% des communes ayant répondu à la question lors de l'enquête estiment avoir besoin de davantage d'information sur les besoins en matière de logement dans leur commune pour pouvoir mener une politique du logement pertinente. Plus précisément, 28,5% des communes interrogées affirment disposer de données sur les besoins en matière de logement et 7,4% ont élaboré un Objectif logement. Les données à disposition des communes sont, entre autres, le registre du Contrôle des habitants (taux de résidence primaire et taux de résidence secondaire), le taux de vacance, la composition des ménages, le scénario de l'évolution démographique. L'enquête indique également que les communes de plus de 10 000 habitant·e·s sont plus nombreuses à disposer de données sur les besoins en matière de logement et à avoir établi un Objectif logement[37].

[35] Il convient toutefois de noter que seules cinq communes sur les 17 communes de plus de 10 000 habitant·e·s du Canton de Vaud ont répondu à l'enquête.

[36] Direction générale du territoire et du logement. Aides à fonds perdus pour des études liées au logement (Objectif logement), Site officiel de l'État de Vaud. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/logement/aides-et-subventions/aides-pour-des-etudes-liees-au-logement-objectif-logement/* (consulté le 28 décembre 2022).

[37] 80% des communes de plus de 10 000 habitant·e·s (N=4) disposent de données sur les besoins en matière de logement, contre seulement 37,5% (N=12) pour les communes allant de 2000 à 10 000 habitant·e·s et 22,1% pour les communes de moins de 2000 habitant·e·s (N=19). En

En outre, les différentes catégories de logement d'utilité publique et les conditions qui s'appliquent (conditions d'occupation, conditions techniques, limites de loyer) ne sont pas connues de toutes les communes. Le produit logement protégé est le plus connu de toutes les communes (74%), suivi du logement à loyer modéré (61%), du logement à loyer abordable (52%), du logement étudiant (48%) et du logement coopératif innovant et participatif (37%). Or, pour ce qui relève de la création de LLM, les communes jouent un rôle important puisqu'elles financent à moitié l'aide à la pierre et pour certaines, contrôlent les conditions d'occupation des logements.

Organisation interne de l'administration communale

D'après les entretiens menés, l'organisation des communes pour la mise en œuvre de la politique du logement se met en place progressivement en fonction de l'évolution du rôle qu'elles souhaitent jouer et des besoins de la population.

D'après les résultats de l'enquête en ligne, 6% des communes disposent d'un service du logement dédié, 36% des communes s'appuient sur un autre organe afin de fournir les prestations en matière de logement et 58% des communes ne disposent d'aucun organe sur lequel s'appuyer[38]. Cela représente de 0 à 14 EPT affectés au logement en fonction de la commune et donc, d'importantes disparités dans les moyens mis en œuvre. Le tableau ci-dessous détaille ces résultats en fonction de la taille de la commune.

F 3.3 : Organe chargé du logement en fonction de la taille de la commune (N=123)

Taille de la commune/Organe chargé du logement	*Service du logement dédié*	*Autre*	*Aucun organe chargé du logement*	*Total*
< 2000 habitants	3 (4%)	25 (29%)	58 (67%)	86 (100%)
Entre 2000 et 10'000 habitants	1 (3%)	18 (56%)	13 (41%)	32 (100%)
> 10'000 habitants	3 (60%)	2 (40%)	0 (0%)	5 (100%)

Source : données issues de l'enquête menée par l'équipe d'évaluation en novembre 2022.

Les communes mettant en œuvre la politique du logement au travers d'un ou de plusieurs services mentionnent la Municipalité, parfois en collaboration avec le Greffe (16 mentions) ; le service des bâtiments ou le·la conseiller·ère municipal·e en charge des bâtiments (14); le service de l'urbanisme (6), le service ou bureau technique (5) ; l'administration communale (4) ; le service en charge des affaires sociales (3); le Contrôle des habitant·e·s (2); le service en charge de l'aménagement du territoire (2). En l'absence d'une organisation interne pour certaines communes, la mise en œuvre de la politique du logement se résume à la collaboration avec une régie ou encore une fondation de droit public chargée, entre autres, « de mettre à disposition des appartements à des prix abordables ».

Lors des entretiens, plusieurs communes ont également relevé le fait que porter de grands projets et les faire avancer nécessite des ressources administratives importantes. Ces ressources administratives concernent aussi des compétences techniques. Par exemple,

outre, alors que 60% des communes de plus de 10 000 habitant·e·s (N=3) disposent d'un Objectif logement, ce n'est le cas que de 9,4% des communes entre 2000 et 10 000 habitant·e·s (N=3) et de 3,6% des communes de moins de 2000 habitant·e·s (N=3).

38 Une partie des communes n'ayant pas souhaité participer à l'enquête en ligne a expliqué ne pas avoir de marge de manœuvre dans la politique du logement car elles ne possèdent pas de poste dédié à l'interne de l'administration communale.

l'estimation du loyer d'un futur LLA est parfois difficile pour les communes, en raison des interactions entre quotas LUP, utilisation d'un DDP et majorations liées aux spécificités architecturales et énergétiques du projet. La lenteur des procédures est également un problème soulevé par plusieurs personnes interrogées.

Budget et finances

Lors des entretiens, il a été relevé qu'un certain nombre d'outils de la LPPPL nécessitaient des ressources financières préalables à leur exercice. C'est plus particulièrement le cas lorsqu'une commune souhaite acquérir un terrain ou un bâtiment pour y faire construire des LUP. En effet, la commune doit faire face aux prix élevés du foncier et est dès lors en compétition avec les maîtres d'ouvrage privés. Ainsi, certaines communes se sont dotées d'un budget spécifique, notamment pour pouvoir exercer le droit de préemption.

En outre, 80% des communes ayant répondu à la question lors de l'enquête estiment ne pas disposer de ressources (financières, humaines) suffisantes pour mettre en œuvre la politique du logement.

Volonté politique des communes

Il est ressorti des entretiens qu'un autre facteur pouvant influencer le degré d'intervention de la commune dans la politique du logement est la couleur politique de la commune.

Par ailleurs, lors de l'enquête, les communes ont été interrogées sur les raisons pour lesquelles elles ne mettent pas en œuvre les mesures de la LPPPL, le cas échéant. 23% ont affirmé qu'il ne s'agissait pas de la volonté de la politique concernant le droit de préemption, 38% concernant le droit d'emption, 44% concernant les bonus de construction et 34% dans le cas des quotas LUP.

3.2.2 Enjeux sociaux et territoriaux

Il ressort des entretiens menés que les communes, en fonction des enjeux sociaux et territoriaux rencontrés, disposent d'une perception différente de leur responsabilité dans la mise en œuvre de la politique du logement. Plus précisément, les grands centres urbains, qui connaissent des flux économiques et migratoires plus importants, sont confrontés à un taux de vacance très faible. Pour répondre à cette situation de pénurie du logement, ils assument une grande partie de la politique du logement. A contrario, les villages sont limités dans leur expansion par la LAT et le plan directeur cantonal. La question d'une éventuelle demande en logements supplémentaires et d'une planification territoriale répondant mieux aux besoins ne s'y pose ainsi pas.

3.3 Efficience des processus de mise en œuvre

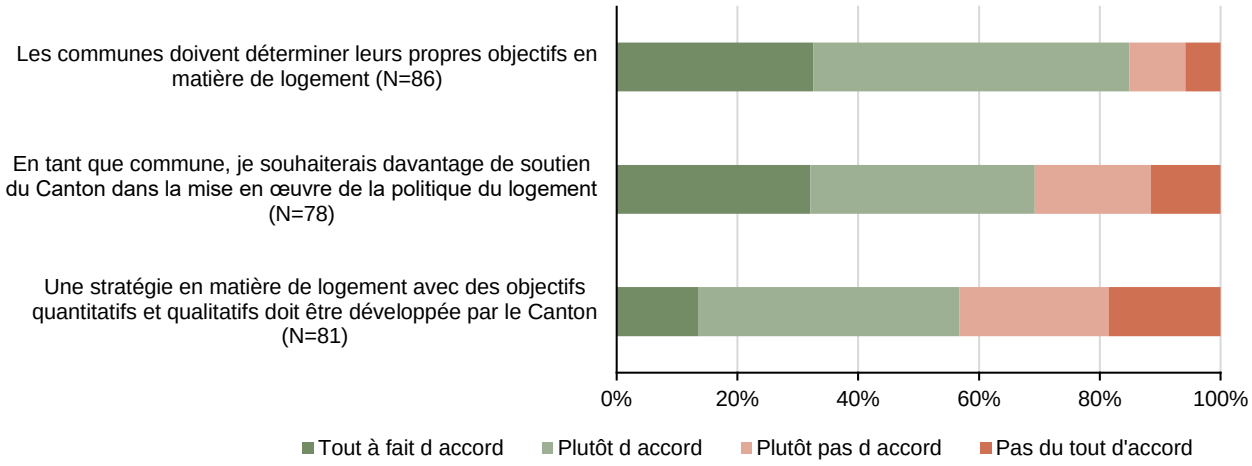
Les processus de mise en œuvre sont-ils efficients ?

Les communes souhaitent déterminer leurs propres objectifs en matière de logement, mais elles soulignent également le besoin de soutien accru de la part du Canton. Comme relevé précédemment, elles ne disposent pas toutes du personnel, des compétences financières et des données pour mener une politique active du logement. En outre, comme l'indique le taux de réponse « sans avis » lors de l'enquête en ligne, les communes, chargées par le Canton de mettre en œuvre la politique du logement, ne sont pas suffisamment informées du panel de mesures existantes. Différentes pistes ont été relevées lors des entretiens pour accompagner les communes dans la détermination de leurs objectifs et de la mise en œuvre de la politique du logement.

De manière générale, les communes s'entendent pour dire qu'elles doivent déterminer leurs propres objectifs en matière de logement (85%). Elles souhaitent néanmoins

davantage de soutien du Canton dans la mise en œuvre de la politique du logement (69%) ainsi qu'une stratégie en matière de logement soit développée par le Canton (57%).

F 3.4 : Appréciation par les communes de l'efficience des processus de mise en œuvre



Source : Données issues de l'enquête menée par l'équipe d'évaluation en novembre 2022.

Comme relevé précédemment, la mise en œuvre de la politique du logement par les communes varie selon plusieurs facteurs.

Plusieurs pistes ont été avancées lors des entretiens pour accompagner les communes dans la mise en œuvre de la politique du logement et ainsi, rétablir un équilibre entre les communes :

- La SVL a été créée par la LL dans le but de faire de l'acquisition et du portage de terrains en vue de les céder ultérieurement à des communes ou maîtres d'ouvrage d'utilité publique afin d'y construire des LUP. Les entretiens ont révélé qu'à l'heure actuelle, peu de communes s'appuient sur la SVL pour les missions qui lui ont été confiées. Certaines personnes interrogées ont suggéré une extension des tâches de la SVL pour accompagner les communes dans la mise en œuvre de la politique du logement et combler un manque de ressources humaines et/ou techniques.
- Certaines communes gagneraient à se regrouper afin de mutualiser leurs ressources et de répondre aux défis relatifs au logement à une échelle plus pertinente que la frontière géographique administrative. À titre d'exemple, dans l'Ouest lausannois, la SDOL (Stratégie et développement de l'Ouest lausannois) promeut les échanges entre communes en matière d'aménagement du territoire et de logement.
- Le Canton pourrait davantage endosser le rôle de leadeur, de facilitateur et d'organisateur dans l'application des lois, par exemple en mettant à disposition des communes et des maîtres d'ouvrage un catalogue des mesures existantes ou un guichet unique.
- De manière générale, il convient en outre d'encourager le dialogue et la collaboration entre les différents acteurs liés à la politique du logement (communes, Canton, maîtres d'ouvrage, etc.) afin de favoriser sa mise en œuvre.

Conclusion

La politique du logement vaudoise confie une part importante de responsabilité aux communes dans sa mise en œuvre. Plus précisément, le Canton met à disposition des communes des outils, qu'il convient de mobiliser en fonction des besoins identifiés. Cette répartition des rôles est jugée comme pertinente. Toutefois, l'analyse des besoins et la

mobilisation consécutive des outils par les communes ne sont pas garanties. Plusieurs facteurs les influencent : la dotation en bâtiments d'habitation ou en terrains libres de constructions en zone à bâtir (d'habitation ou mixte) ; les informations à disposition ; l'organisation interne de l'administration communale ; le budget et les finances ainsi que la volonté politique d'agir sur le parc de logements. Un soutien accru de la part du Canton est souhaité et diverses pistes pour le matérialiser, comme la communication du Canton ou les collaborations entre acteurs, ont été explorées.

4. Outputs

Utilisation des ressources et adéquation des ressources mises à disposition

Ce chapitre se penche sur les mesures concrètes mises en œuvre, leur fréquence, leurs coûts et la répartition à travers le canton. L'analyse détaillée des outputs figure dans les fiches d'information des mesures, disponibles sur demande.

4.1 Utilisation des mesures

Quel est le nombre de mesures demandées et accordées ? Quelles mesures sont souvent ou rarement demandées ou accordées ? Quels sont les coûts des différentes mesures pour le Canton ? Comment sont réparties les mesures à travers le Canton ?

La politique du logement vaudoise est essentiellement constituée d'aides financières. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, un certain nombre de droits et prérogatives complètent ces aides financières. Les aides financières sont pour la plupart prévues dans une enveloppe de 240 millions de francs du Canton. Toutefois, les ressources disponibles sont sous-utilisées. En 2022, les cautionnements LLM (68% de l'enveloppe mobilisée), les prêts à la SVL (67% de l'enveloppe mobilisée) et les prêts aux logements protégés (62% de l'enveloppe mobilisée) sont les plus sollicités. Les prêts aux communes pour acquisition du foncier (1,9% de l'enveloppe mobilisée) et les prêts aux logements étudiants (24% de l'enveloppe mobilisée) sont les moins sollicités. Toutefois, cela ne signifie pas forcément que cela a toujours été le cas. Les prêts aux logements étudiants par exemple ont permis depuis 2012 la création de 339 LUP[39]. Les prêts en zone périphérique font l'objet de peu de demandes, mais par le passé, les montants des prêts contractés étaient plus importants. Les droits et prérogatives accordés par la LPPPL ont jusqu'à présent été peu utilisés, notamment en raison de leur récente entrée en vigueur.

4.1.1 Aides financières

…à destination des propriétaires

La LL est constituée d'un certain nombre d'aides financières à destination des propriétaires. Le tableau ci-dessous présente dans quelle mesure elles sont utilisées.

[39] Au 31.12.2022.

F 4.1 : Part de l'enveloppe de 240 millions consacrée aux propriétaires, en CHF et en %. Etat au 31.12.2022

Mesure	*Accordé (prêt) / Engagé (cautionnement)*	*Cumul des rebours ou délié (état 2022)*	*Utilisé en francs*	*Utilisé en % de l'enveloppe*	*Existence de la mesure*	*Nombre de logements créés bénéficiant d'une aide au 31.12.2022*
Prêts en zone périphérique	39'551'482	26'413'492	13'137'993	5,5%	Depuis 2008	711 (dont 465 créés et 246 transformés
Prêts aux logements étudiants	4'773'600	1'170'500	3'603'100	1,5%	Depuis 2009	339
Prêts aux logements protégés	28'025'870	9'300'719	18'725'151	7,8%	Depuis 2007	735
Cautionnements LLM	19'275'987	4'531'668	18'809'319	7,8%	Depuis 1975	595
Cautionnements LCIP	9'275'000	0	9'275'000	3,9%	Depuis 2020	116

Source : Données transmises par la DIL.

Les prêts LP sont régulièrement utilisés dans tous les districts du canton. Les prêts aux logements étudiants sont, à l'heure actuelle, les aides financières à destination des propriétaires les moins sollicitées. Néanmoins, sur la période 2012-2022, ils ont permis la création de 339 LUP, principalement dans l'agglomération Lausanne-Morges. Globalement, on constate que le nombre de prêts en zones périphériques a considérablement baissé ces dernières années. Par le passé, le district de la Broye-Vully a largement bénéficié de ces prêts.

Les cautionnements pour LLM ont permis de construire ou de rénover un nombre important de logements. Toutefois, le nombre de cautionnements a baissé depuis la fin des années 1990.

F 4.2 : Part consacrée aux propriétaires de logements subventionnés dans le budget de l'État, en CHF

Mesure	*Budget 2022*	*Nombre de LLM au bénéfice d'une aide (construction ou rénovation) depuis l'existence de la mesure*
Aide à la pierre	3'429'649	2'417
… aux entreprises publiques	38'026	20
… aux entreprises privées	889'532	563
… aux organismes privés à but non lucratif	2'502'091	1'834

Source : données transmises par la DIL.

En 2022, le budget de l'État alloué à l'aide aux propriétaires de logements subventionnés s'élevait à 3'429'649 de francs. Il convient toutefois de noter que ce montant ne correspond pas aux paiements effectivement réalisés, mais aux aides décidées. Le montant des paiements effectivement réalisés ne peut pas être anticipé en raison de l'évolution des taux hypothécaires dans le futur. En outre, il ne tient pas compte des prélèvements aux fonds de régulation des immeubles[40]. Depuis l'existence de la mesure, 10'835 ont été rendues. 8665 logements sont toujours sous contrôle, dont 5890 avec des aides échues, 2417 avec des aides perçues et 358 sont en cours de construction.

…à destination des communes et de la SVL

La LL est constituée d'un certain nombre d'aides financières à destination des communes et de la SVL. Le tableau ci-dessous présente dans quelle mesure elles sont utilisées.

F 4.3 : Part consacrée aux communes et à la SVL dans l'enveloppe, en CHF

Mesure	*Accordé*	*Cumul des rebours ou délié (état 2022)*	*Utilisé en CHF*	*Utilisé en % de l'enveloppe*
Prêts acquisition des terrains par les communes	1'880'000	940'000	940'000	0,4%
Prêts SVL	4'000'000	0	4'000'000	1,7%
Cautionnements SVL	5'000'000	0	5'000'000	2,1%

Source : données transmises par la DIL.

Les prêts pour l'acquisition des terrains par les communes sont de loin les aides financières à destination des communes les moins sollicitées. Un seul prêt de 940'000 francs a été accordé en 2019 à la commune d'Echallens.

Globalement, les prestations de la SVL sont peu utilisées. En particulier, les communes ne font que peu appel à la SVL.

…à destination des personnes souhaitant accéder à la propriété

La LL est constituée d'une aide financière destinée aux personnes souhaitant accéder à la propriété. Le tableau ci-dessous présente dans quelle mesure elle est utilisée.

F 4.4 : Part consacrée aux arrière-cautionnements dans l'enveloppe, en CHF

Mesure	*Accordé*	*Cumul des rebours ou délié (état 2022)*	*Utilisé en francs*	*Utilisé en % de l'enveloppe*
Arrière-cautionnements (CVCH)	5'958'811	5'179'829	777'982	0,3%

Source : données transmises par la DIL.

Sur la période 2009-2022, 76 ménages ont été cautionnés par la CVCH. En 2022, seuls 13% de cette enveloppe est mobilisée. Globalement, on constate que le nombre de demandes de cautionnement – et de cautionnements accordés – auprès de la CVCH est

[40] Une fois que le fonds de régulation atteint le montant maximum autorisé et qu'une contribution supplémentaire au fonds doit être effectuée, le versement des aides est diminué d'autant.

très bas, en particulier lorsqu'une partie importante des Vaudois·es souhaiterait devenir propriétaires[41].

4.1.2 Droits et prérogatives

La LPPPL prévoit des droits et prérogatives pour les communes vaudoises. Le tableau ci-dessous présente dans quelle mesure ils sont utilisés.

F 4.5 : Recours aux droits de préemption et d'emption par les communes

Mesure	*Entrée en vigueur*	*Nombre de communes ayant exercé la mesure selon l'enquête*
Droit de préemption	Depuis 2020	6
Droit d'emption	Depuis 2020	3

Source : données issues de l'enquête en ligne menée auprès des communes en novembre 2022

Parmi les 6 communes interrogées (N=102) ayant exercé leur droit de préemption, l'une compte plus de 10 000 habitant·e·s et les 5 autres comptent moins de 2000 habitant·e·s. À la fois des terrains en zone constructible et des immeubles d'habitation ont été préemptés.

Parmi les 3 communes interrogées (N=82) ayant exercé leur droit d'emption, l'une compte plus de 10 000 habitant·e·s, l'une entre 2000 à 10 000 habitant·e·s et l'une moins de 2000 habitant·e·s.

F 4.6 : Recours aux bonus de construction et quotas LUP

Mesure	*Entrée en vigueur*	*Nombre de plans d'affectation préavisés par la DIL inscrivant la mesure (sur 82)*	*Nombre de communes ayant inscrit la mesure selon l'enquête*
Bonus de construction	Depuis 2018	10	8
Quotas LUP	Depuis 2018	14	5

Source : données transmises par la DIL et données issues de l'enquête en ligne menée auprès des communes en novembre 2022

Parmi les 8 communes interrogées (N=49) ayant introduit des bonus liés à la création de LUP dans un plan ou un règlement d'affectation communal, 3 communes comptent plus de 10 000 habitant·e·s, 3 entre 2000 et 10 000 habitant·e·s et 2 plus de 2000. Le bonus accordé varie entre 5 et 10% de surface brute de plancher habitable.

Parmi les 5 communes interrogées (N=52) ayant introduit des quotas LUP dans un plan d'affectation communal, 2 communes comptent plus de 10 000 habitant·e·s et 3 entre 2000 et 10 000 habitant·e·s. Les quotas LUP inscrits varient de 10 à 30%. Trois de ces 5 communes ont spécifié le type de LUP exigé, en fonction du quartier et des ménages ciblés. Une autre commune explique ne pas avoir spécifié le type de LUP et privilégié une discussion avec les promoteurs, basée sur son objectif logement.

41 M.I.S Trend (2015). Sondage « Ma vie, mon logement pour demain ».

4.2 Adéquation des ressources mises à disposition

Les ressources à disposition permettent-elles de mettre en œuvre le politique du logement ?

Le Canton dispose des ressources financières pour mettre en œuvre la politique du logement, mais ces dernières ne sont utilisées que dans une faible proportion (31%). L'une des raisons probables du non-recours aux aides financières de l'Etat est la variation des taux d'intérêt depuis la création de ces mesures. Toutefois, il ressort également des entretiens que le Canton ne se dote pas des moyens permettant l'utilisation de ces ressources, dans la mesure où il ne promeut pas activement la politique du logement et ses outils.

4.2.1 Aides financières

Bien que de nombreuses mesures de la loi bénéficient d'un budget et d'une enveloppe conséquente de la part du Canton, ces fonds ne sont que partiellement utilisés. Différentes pistes sont explorées dans les fiches d'information pour expliquer ce faible recours aux mesures[42]. D'après l'enquête et les entretiens menés, une partie de l'explication découle de :

- *Manque de communication sur les mesures* : le Canton ne communique pas sur les aides financières prévues, hormis au travers de son site web.
- *Prix du foncier* : le prix du foncier élevé n'incite pas les maîtres d'ouvrage à créer des LUP, dans la mesure où l'amortissement de l'investissement sera plus difficile.
- *Variation des taux d'intérêt* : les taux particulièrement bas de ces dernières années ont offert des facilités de financement aux maîtres d'ouvrage et propriétaires. Ils n'ont ainsi pas besoin de recourir aux prêts sans intérêts du Canton.

A contrario, d'autres mesures pourraient bénéficier de ressources plus conséquentes. Le Canton dispose par exemple de la Société vaudoise du logement, mais ne dote pas cette dernière des moyens pour atteindre ses objectifs (ressources humaines, financières et juridiques). Il en va de même pour la CVCH qui ne peut pas poursuivre sa mission de facilitation d'accès à la propriété en raison de ressources limitées.

4.2.2 Droits et prérogatives

L'exercice des droits et prérogatives accordés aux communes ne dépend pas des ressources mises à disposition par le Canton, mais des ressources disponibles au sein des communes (voir chapitre 3.3). En revanche, nous pouvons relever que, tout comme pour les aides financières, la communication sur les mesures est également lacunaire.

Conclusion

Le Canton se dote de ressources financières conséquentes pour sa politique du logement. Néanmoins, les ressources financières prévues pour un certain nombre de mesures semblent disproportionnées au regard de leur utilisation. À l'inverse, d'autres mesures gagneraient à bénéficier de ressources plus importantes. En outre, comme démontré dans le chapitre 3, les ressources financières ne sont pas les seules ressources déterminantes pour l'utilisation des mesures. Pour assurer la mise en œuvre de la politique du logement, ces différentes ressources doivent être équilibrées. Dans le chapitre 5, nous explorons les raisons pour lesquelles les différentes mesures ne sont pas utilisées (atteinte des groupes cibles, redondances, etc.).

[42] Annexe au rapport, disponible sur demande.

5. Outcomes

Efficacité des mesures prévues par la politique du logement

Ce chapitre traite des *outcomes* (effets) de la politique du logement sur les groupes cibles (multiplicateurs). La politique du logement vaudoise, au travers des mesures mises en place par la LL et la LPPPL, intervient dans quatre domaines : la promotion du parc locatif, la préservation du parc locatif, l'accession à la propriété ainsi que l'aide individuelle à la personne. L'analyse détaillée des outcomes figure dans les fiches d'information des mesures, disponibles sur demande.

5.1 Promotion du parc locatif

Les mesures financières et non financières destinées à la création de LUP atteignent-elles leurs groupes cibles ? Certaines mesures sont-elles redondantes, superflues, inefficientes ? Les mesures permettent-elles d'atteindre les objectifs de la politique du logement et en particulier, la promotion du parc locatif ?

La LL et la LPPPL prévoient un panel d'aides financières et non financières visant à encourager la création de logements, en agissant directement sur les propriétaires ou en s'appuyant sur une mise en œuvre par les communes. La diversité de ces mesures, à la fois incitatives et contraignantes, est jugée comme pertinente. Toutefois, ces mesures n'atteignent pas les groupes cibles avec la même intensité, ce qui peut affaiblir l'efficacité de ces mesures, et ainsi, l'atteinte des objectifs de la politique du logement. C'est notamment le cas des aides financières destinées aux propriétaires qui, bien qu'adressées à tous les maîtres d'ouvrage du canton de Vaud, n'intéressent en réalité qu'une partie d'entre eux. En outre, les aides financières destinées aux communes ne sont que peu, voire pas, sollicitées. Les mesures non financières, quant à elles, ont un caractère contraignant et sont ainsi davantage susceptibles d'atteindre les groupes cibles, à savoir les maîtres d'ouvrage. Leur mise en œuvre demeure néanmoins dépendante de la volonté de la commune. La récente entrée en vigueur de ces mesures (2018 pour les quotas de LUP et les bonus de construction, 2020 pour le droit de préemption et d'emption) ne permet pas d'émettre des conclusions définitives sur leurs effets.

Le domaine de la promotion du parc locatif regroupe à la fois des aides financières (prêts avec et sans intérêts, cautionnements) et des droits/outils (quotas de LUP, bonus de construction, droits d'emption et de préemption). Il consiste en « favoriser et faciliter la construction de logements en adéquation avec les besoins et moyens financiers des ménages vaudois »[43]. Il s'agit du domaine regroupant le plus grand nombre de mesures de la politique du logement.

[43] État de Vaud (2022). Politique cantonale en matière de logement. Disponible à l'adresse : *http://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/logement/politique-du-logement* (consulté le 23 octobre 2022).

5.1.1 Aides financières à destination des propriétaires

La LL prévoit différentes aides financières à destination de tous les types de maîtres d'ouvrage : les cautionnements, les prêts sans intérêts et les exonérations fiscales.

Atteinte des groupes cibles et efficacité

- *Cautionnements et prêts sans intérêts* : bien que tous les acteurs immobiliers puissent bénéficier de cautionnements et de prêts sans intérêts pour la création de LUP dans le canton de Vaud, il apparaît que ces aides sont principalement sollicitées par des MOUP au sens de la Confédération. Ces derniers bénéficient également d'un système d'aides fédérales. Le peu de recours à ces aides par les autres maîtres d'ouvrage s'explique par le fait que ces derniers disposent des sources de financements nécessaires et se positionnent généralement sur un marché différent. Au sein de la CVI, qui regroupe des propriétaires de toutes tailles, le parc de LUP représenterait 8% du parc locatif des membres. Par ailleurs, les aides fédérales et cantonales (prêts sans intérêts et cautionnements) pour la création de LUP sont considérées comme précieuses par les coopératives interrogées, qui estiment que sans elles, leur activité ne pourrait pas exister. Les communes interrogées sur la question sont 69% à juger les cautionnements efficaces ou plutôt efficaces et 76% à juger les prêts sans intérêts efficaces ou plutôt efficaces.
- *Prêts en zones périphériques* : ces dernières années, le nombre de prêts en zones périphériques a considérablement baissé. En outre, ils ne semblent être connus que d'une partie de leur groupe cible, à savoir les propriétaires souhaitant créer un logement en zone agricole ou région de montagne. Les communes interrogées sur la question sont 51% à considérer les prêts en zones périphériques efficaces ou plutôt efficaces, ce qui en fait l'aide financière à destination des propriétaires la plus clivante. Plusieurs hypothèses ont été avancées pour expliquer le peu de prêts en zones périphériques : les taux d'intérêt bas de ces dernières années, le plafonnement des prêts à 100'000 francs et les limites de surface par nombre de pièces, des possibilités de rendement limitées ou encore la méconnaissance de cette mesure. De plus, la mission originale des prêts en zones périphériques, à savoir veiller à limiter l'étalement des constructions, est assurée par la LAT.
- *Exonérations fiscales* : elles sont accordées aux maîtres d'ouvrage de LUP ayant bénéficié d'une aide financière de la part du Canton, mais ne sont pas perçues comme un déterminant de la création de LUP par leurs bénéficiaires. On peut toutefois émettre l'hypothèse que les exonérations fiscales pourraient constituer un argument important pour les maîtres d'ouvrage n'ayant pas recours aux aides financières pour la création de LUP, à savoir les propriétaires institutionnels. Les communes, quant à elles, sont 73% à estimer qu'il s'agit d'une mesure efficace ou plutôt efficace.

Il convient de relever que peu de communes interrogées au travers de l'enquête en ligne connaissent les aides financières prévues par la LL pour la création de LUP. À la question « Dans quelle mesure les outils ci-dessous sont-ils efficaces pour la création de logements ? », une majorité de communes n'a pas exprimé d'avis. Elles sont en effet moins de 50% à connaître les aides financières liées à la création de LUP. Bien que les communes ne soient pas les groupes cibles principaux de ces aides financières, ce manque de connaissance peut être problématique dans la mesure où elles peuvent également jouer le rôle de relais auprès des maîtres d'ouvrage.

Comparaison cantonale

Le Canton de Neuchâtel, tout comme le Canton de Vaud, dispose d'une définition plus large des MOUP que celle employée par la Confédération. Toutefois, à la différence du Canton de Vaud, Neuchâtel permet aux communes de bénéficier des mêmes aides

financières que les MOUP traditionnels, mais n'accorde pas cette possibilité aux autres maîtres d'ouvrage.

5.1.2 Aides financières à destination des communes

Différents outils visant à encourager une politique foncière active des communes sont prévus par la LL. Il s'agit des prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier ainsi que la SVL et les prestations qu'elle fournit aux communes. Les subventions aux communes ne sont pas analysées ici, dans la mesure où elles n'ont pas pour objectif direct de créer des LUP.

| Atteinte des groupes cibles et efficacité

- *Prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier* : comme le révèle l'analyse des données, les prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier ne sont pas utilisés par les communes. Les communes sont toutefois près de 70% à les juger efficaces. Ce dernier résultat peut être surprenant au regard de la non-sollicitation de cette mesure par les communes. On peut néanmoins supposer qu'elle démontre un certain intérêt des communes pour ce type d'aides.
- *Prestations de la SVL* : la SVL a pour mission d'acquérir et de porter des terrains en vue de les céder ultérieurement à des communes ou maîtres d'ouvrage d'utilité publique afin d'y construire des LUP. Les prestations de la SVL ne sont que peu demandées par les communes. Plusieurs facteurs explicatifs ont été identifiés au cours des entretiens : les prix actuels du marché qui empêchent les communes et la SVL d'acquérir des terrains pour y faire des LUP, un temps de réactivité trop lent de la SVL ou plus généralement, un manque d'intérêt des communes pour la création des LUP. Malgré un faible recours à ces prestations, les communes interrogées au travers de l'enquête en ligne sont toutefois 61% à les juger efficaces ou plutôt efficaces. Pour que les prestations de la SVL puissent déployer leurs effets, un élargissement des tâches de la SVL (par ex. exercice du droit de préemption en lieu et place des communes) et une augmentation de ses ressources ont été suggérés.

Au vu de ce qui précède, sous leur forme actuelle, ces mesures ne peuvent pas contribuer à la création de LUP sur le territoire vaudois.

5.1.3 Mesures non financières

Différents outils visant à encourager une politique foncière active des communes sont prévus par la LPPPL. Il s'agit des quotas LUP, des bonus de construction, du droit de préemption et du droit d'emption.

| Atteinte des groupes cibles et efficacité

Parmi les nouveaux outils prévus par la LPPPL, 86% des communes interrogées au travers de l'enquête en ligne connaissent le droit de préemption, 71% le droit d'emption, 46% les quotas LUP et 42% le bonus de construction.

- *Droit de préemption et droit d'emption* : 86% des communes interrogées au travers de l'enquête en ligne connaissent le droit de préemption, ce qui fait de lui l'outil le mieux connu de la LPPPL. En outre, 71% des communes interrogées au travers de l'enquête en ligne connaissent le droit d'emption. Les droits de préemption et d'emption sont des mesures intéressantes pour les communes, mais n'ont pu jusqu'à présent être mobilisés que d'une manière limitée. En effet, les communes doivent, au même titre que les acteurs privés, acquérir le bien convoité aux prix du marché. Ainsi, l'exercice du droit de préemption nécessite de débloquer des fonds importants à court terme pour l'acquisition d'un terrain ou d'un bâtiment dont les communes ne disposent pas forcément. Au-delà des obstacles financiers, les communes souhaitant exercer le droit

de préemption font également face à d'importantes oppositions politiques. Les communes, en tant que groupe cible, ne sont donc que partiellement atteintes. La récente mise en vigueur de ces droits ne permet pas d'évaluer leur contribution à la création de LUP sur le territoire vaudois. Il convient toutefois de relever que 63% des communes interrogées estiment que les droits de préemption et d'emption sont des outils efficaces.

- *Quotas LUP et bonus de construction* : seuls 46% des communes interrogées au travers de l'enquête en ligne connaissent les quotas LUP et seuls 42% des communes interrogées connaissent le bonus de construction, ce qui en fait l'outil le moins connu de la LPPPL. D'après plusieurs représentants des acteurs de l'immobilier interrogés, les bonus de construction associés à la construction de LUP peuvent être intéressants pour les investisseurs institutionnels qui ne sont pas dans une logique de politique sociale. Toutefois, il a été relevé lors des entretiens que dans le cas de larges projets, un bonus de construction de 15% pouvait modifier l'ampleur du projet de manière conséquente et est donc à utiliser avec précaution. Une planification à long terme des LUP dans les plans d'affectation, au travers des quotas LUP, est préférable afin que les communes puissent en maîtriser la réalisation. Les bonus de construction ainsi que les quotas de LUP présentent des synergies intéressantes sur le court terme. En effet, la mise en œuvre des quotas de LUP nécessite une inscription dans les plans d'affectation. Or, ces derniers ne sont pas révisés chaque année. Les bonus de construction LUP permettent ainsi de créer des LLA sans devoir attendre la planification de LUP dans les zones à bâtir de la commune par cette dernière. Bien que ces deux mesures n'aient pas encore pu produire d'effets, elles sont globalement jugées comme pertinentes par une majorité d'acteurs·trices pour la création de LUP sur le territoire vaudois. Les communes interrogées se montrent plus prudentes et sont 60% à considérer les bonus de construction comme efficaces ou plutôt efficaces et 56% à considérer les quotas LUP comme efficaces ou plutôt efficaces, ce qui les place comme mesures les moins attrayantes auprès des communes.

Comparaison cantonale

Bien avant le Canton de Vaud, le Canton de Genève avait inscrit son droit de préemption dans la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) du 4 décembre 1977 puis dans la loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007 (LUP). Toutefois, le droit de préemption n'est que peu utilisé et sert avant tout de « garde-fou » afin de prévenir la vente de terrains à des prix abusifs.

5.2 Préservation du parc locatif

Les procédures d'autorisation atteignent-elles leurs groupes cibles ? Sont-elles redondantes, superflues, inefficientes ? Permettent-elles d'atteindre les objectifs de la politique du logement et en particulier, la préservation du parc locatif ?

Selon notre analyse, les procédures d'autorisation permettent d'atteindre leur objectif, à savoir, assurer le maintien du nombre de logements en location et contrôler l'évolution de leurs loyers en cas de travaux ou d'aliénation. En raison de leur caractère contraignant, elles atteignent de facto leurs groupes cibles, à savoir les propriétaires. Toutefois, les représentants des acteurs de l'immobilier estiment que les procédures d'autorisation auraient un effet dissuasif principalement en cas de travaux, et pousseraient certains propriétaires à renoncer à entreprendre des rénovations. Elles mettraient ainsi un frein aux objectifs d'assainissement énergétique des logements de la politique énergétique.

La préservation du parc locatif de la LPPPL vise à « lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population » (art. 1, al. a LPPPL), d'une part en veillant au maintien du nombre de logements loués, d'autre part en contenant la potentielle hausse des loyers.

Afin de préserver le parc locatif, la LPPPL prévoit, dans les districts touchés par une pénurie de logements, des procédures d'autorisation que doit suivre un propriétaire dans les situations suivantes :

- Travaux de démolition, de rénovation et de transformation de logements loués ;
- Changement d'affectation de logements loués ;
- Aliénation de logements loués.

Atteinte des groupes cibles et efficacité

Lors des entretiens, l'utilité de la procédure d'autorisation n'a pas été contestée. L'enquête auprès des communes confirme ce résultat puisque 70% (N=42) estiment que la mesure est plutôt efficace. Dans les faits, par son caractère contraignant, la procédure d'autorisation atteint son public cible – les propriétaires – et permet donc de contrôler l'évolution du nombre de logements loués existants et des loyers dans les situations prévues par la loi. Certaines personnes interrogées estiment toutefois que l'objectif de préserver le parc locatif n'est pas complètement atteint, dans la mesure où les procédures d'autorisation ne s'appliquent que dans les districts dans lesquels une pénurie de logements est déclarée. En outre, les baux, à la suite des travaux, ne seraient pas échelonnés sur une durée suffisante pour protéger les locataires de loyers disproportionnés. D'autres estiment également que la LPPPL devrait encadrer le relogement du locataire pendant les travaux.

Une autre critique formulée par les représentant·e·s des acteurs de l'immobilier concerne l'effet contreproductif des procédures d'autorisation sur l'objectif d'assainir énergétiquement les bâtiments et sur l'objectif de répondre aux besoins de confort des locataires. En effet, certains propriétaires renonceraient à entreprendre des travaux en raison des procédures d'autorisation, jugées longues et fastidieuses, ainsi qu'en raison de la méthode de calcul utilisée pour déterminer le loyer après travaux, qui ne permettrait pas aux propriétaires de suffisamment amortir leur investissement.

5.3 Accession à la propriété

Les cautionnements et arrière-cautionnements destinés à l'acquisition d'une résidence principale atteignent-ils leurs groupes cibles ? S'agit-il de mesures redondantes, superflues, inefficientes ? Permettent-elles d'atteindre les objectifs de la politique du logement et en particulier, l'accession à la propriété ?

L'encouragement à l'accession à la propriété privée est inscrit dans la Constitution suisse et correspond à une volonté d'une partie des Vaudois·es qui souhaitent devenir propriétaires. Toutefois, les moyens prévus dans les bases légales vaudoises, à savoir les arrière-cautionnements du Canton et les cautionnements de la CVCH, ont un effet très limité et ne permettent pas d'encourager efficacement l'accession à la propriété.

Selon l'analyse de documents et les entretiens menés, l'accession à la propriété privée montre un certain nombre d'avantages. Par exemple, les propriétaires d'une résidence principale seraient plus enclins à entreprendre des rénovations énergétiques que les propriétaires d'immeubles de rendement. En outre, certaines personnes interrogées estiment également qu'une proportion plus importante de propriétaires au sein du Canton permettrait de réduire la pression sur le marché locatif. Ainsi, une majorité des personnes rencontrées estime que l'accession à la propriété devrait être facilitée, tandis qu'une minorité n'y voit pas un réel enjeu. Toutefois, l'ensemble des personnes interrogées sont unanimes sur le fait qu'il est, à l'heure actuelle, pratiquement impossible de devenir propriétaire pour les raisons suivantes : difficulté d'épargner afin de constituer les 20% de fonds propres exigés par les organismes de prêts, prix du foncier trop élevé.

La LL prévoit une mesure pour encourager l'accession à la propriété, en répondant au défi de l'apport en fonds propres est adressée par une mesure de la LL : la Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire (CVCH), qui cautionne 10% du prêt de la personne souhaitant acquérir un logement, et dont les cautionnements sont eux-mêmes cautionnés à 50% par le Canton. De cette manière, les futurs acquéreurs d'un logement ne doivent apporter plus que 10% de fonds propres.

Atteinte des groupes cibles et efficacité

Entre 2009 et 2022, seuls 76 ménages ont bénéficié des cautionnements de la CVCH – et indirectement des arrières-cautionnements du Canton. L'analyse de la mesure montre plusieurs obstacles à l'efficacité de cette mesure : le prix d'acquisition plafonné (un million de francs), la méconnaissance de la mesure ou encore la concurrence du produit avec le 2e pilier pour l'apport de fonds propres. Ainsi, cette mesure, seule, ne permet pas d'encourager efficacement l'accession à la propriété. Il ressort des entretiens menés que, pour augmenter l'efficacité de cette mesure, le plafond d'un million de francs devrait être relevé afin de mieux correspondre aux prix du marché. De plus, la mesure devrait être davantage communiquée auprès des futurs propriétaires, mais aussi des organismes de prêts.

D'autres outils plus ou moins interventionnistes ont été identifiés lors des entretiens pour encourager davantage l'accession à la propriété privée : promouvoir la construction de PPE-LUP, par exemple en recourant à des DDP ; promouvoir les coopératives d'habitation comme un entre-deux entre la location et la propriété-privée ; influencer le prix du foncier, par exemple en fixant un prix d'achat maximal au moment où une commune déclasse une zone ou encore assouplir les conditions d'apport en fonds propres.

Comparaison cantonale :

À Genève, une partie des logements réalisés en zone de développement sont des PPE (ZD PPE) (art. 4a, al. 2 LGZD). Le prix initial maximal d'une ZD PPE est fixé par le Canton et est contrôlé pendant dix ans. Le propriétaire d'une ZD PPE doit résider dans le logement en question.

5.4 Soutien ciblé aux ménages les plus modestes

Les aides à fonds perdus destinées aux ménages les plus modestes atteignent-elles leurs groupes cibles ? Ces mesures sont-elles redondantes, superflues, inefficientes ? Permettent-elles d'atteindre les objectifs de la politique du logement et en particulier, le soutien ciblé aux ménages les plus modestes ?

L'aide individuelle au logement et l'aide à la pierre sont deux mesures qui visent à réduire le taux d'effort des locataires grâce à des aides publiques à fonds perdu, soit en agissant directement sur les locataires (bénéficiaires finaux), soit par l'intermédiaire des propriétaires. Ces deux mesures permettent, dans une certaine mesure, d'atteindre l'objectif de soutenir les ménages plus modestes. L'AIL produit des effets sur le court terme, avec l'allègement du taux d'effort grâce à une aide versée au locataire demandeur, mais limités à certaines communes. L'aide à la pierre, en plus de réduire le taux d'effort des locataires, produit un effet plus durable sur le marché immobilier puisqu'elle peut encourager un propriétaire à construire de nouveaux logements et qu'elle garantit que les loyers soient maintenus à un niveau raisonnable même lorsque les aides publiques ne sont plus versées.

Ce champ d'action vise à aider les ménages les plus modestes en influençant les loyers. Il se distingue du champ d'action « Promotion du parc locatif », dans la mesure où il ne vise pas à la création de logements bon marché, mais agit directement sur les loyers de manière ciblée par des aides publiques à fonds perdu.

Deux mesures de la politique vaudoise du logement entrent dans le présent champ d'action. Il s'agit de l'aide individuelle au logement ainsi que de l'aide à la pierre. Ces mesures suivent des mécanismes différents :

- *Aide individuelle au logement :* l'AIL est une aide directe à la personne. Elle influence la demande en fournissant au locataire une aide financière afin de réduire son taux d'effort. L'aide est octroyée de manière ciblée au locataire – ménage avec au minimum un enfant – qui en fait expressément la demande. L'aide est octroyée pour une durée d'un an, renouvelable et disponible dans onze communes.
- *Aide à la pierre* : l'aide à la pierre est une aide à fonds perdu liée au logement et disponible pour les propriétaires qui en font la demande. Elle vise à diminuer la charge locative d'un immeuble et, par conséquent, à abaisser les loyers. L'aide à la pierre permet de mettre à disposition des logements dits subventionnés, dont les conditions (revenu, fortune, taux d'occupation) limitent l'accès aux locataires les plus modestes. L'aide à la pierre est versée pour une durée de 15 ans. Cette mesure ne s'adresse pas uniquement aux familles, contrairement à l'aide individuelle au logement.

Les deux mesures visent à abaisser le taux d'effort, l'une en augmentant le revenu disponible, l'autre en abaissant le loyer.

Atteinte des publics cibles

En raison des conditions imposées pour toucher ces aides et du contrôle régulier du respect de ces conditions, les bénéficiaires de ces aides sont tous des ménages modestes. En revanche, un certain nombre de ménages qui auraient besoin de ces aides n'en bénéficient pas. Plusieurs raisons ont été identifiées :

- L'AIL n'est disponible que dans onze communes vaudoises en 2022, couvrant 38% de la population vaudoise. Les 62% restant ne peuvent pas accéder à cette AIL. En outre, dans les communes où l'AIL existe, les potentiels bénéficiaires doivent en faire eux-mêmes la demande. Il n'est pas certain que ces derniers aient tous connaissance de l'existence de cette mesure. En outre, l'AIL est limitée aux ménages composés d'un ou plusieurs enfants.
- L'aide à la pierre n'est pas liée à une personne, mais à des logements en particulier. Or, bien qu'il existe des logements subventionnés dans tous les districts du canton, il n'en existe pas dans toutes les communes (52 sur 300 communes, la grande majorité de logements concernés se trouvant en Ville de Lausanne). Un potentiel bénéficiaire ne pouvant pas déménager pour diverses raisons, par exemple pour ne pas s'éloigner de son emploi, peut difficilement bénéficier d'un logement subventionné. De plus, il convient de souligner que le propriétaire du logement dispose d'un droit de regard sur l'occupant du logement subventionné, ce qui signifie que les personnes les plus précarisées (par ex. migrant·e·s) ne sont pas forcément celles dont le dossier sera retenu par les propriétaires.

Du fait de la disponibilité des aides dans certaines communes ou certains immeubles, ces mesures, en particulier l'aide individuelle au logement, peuvent contribuer à créer des inégalités entre les locataires au sein du Canton.

Efficacité

- L'*aide individuelle au logement* a un effet direct sur le taux d'effort. Dans ce sens, elle est particulièrement efficace. En outre, puisqu'elle est ciblée, l'AIL ne contribue pas à créer une ségrégation, contrairement à des immeubles composés uniquement de logements subventionnés.

L'efficacité de l'AIL est contestée en raison de sa nature réactive et non pas proactive. Ce point n'est pas évalué comme étant négatif, dans la mesure où l'AIL complète un panel d'autres mesures veillant à promouvoir la construction des nouveaux logements à prix abordables. En outre, en n'intervenant pas directement sur les prix des loyers, l'AIL contribuerait à la spéculation immobilière. Toutefois, dans la mesure où l'AIL est octroyée pour douze mois renouvelables ou que les loyers maximaux sont limités, le risque de contribuer à la hausse globale des loyers apparaît comme amoindri.

L'AIL est conçue pour venir en aide de façon ciblée et temporaire[44] à une famille dont la situation financière aurait soudainement changé et qui rencontrerait des difficultés pour payer son loyer. Il s'agit ainsi d'une politique sociale. La pertinence de l'AIL est, cependant, remise en question par plusieurs personnes interrogées dans la mesure où elle est en concurrence avec les PC Familles. L'existence des PC Familles est une potentielle explication au fait que seules onze communes proposent l'AIL, les autres estimant que les besoins des familles sont couverts par les prestations complémentaires. Les PC Familles, contrairement à l'AIL, sont un dispositif cantonal.

Du point de vue de l'équipe d'évaluation, l'AIL est une mesure dont les effets permettent d'atteindre l'objectif de réduire le taux d'effort des familles modestes. Toutefois, elle ne fait de sens que dans une perspective où elle reste ciblée, temporaire et assortie d'un loyer maximum et où elle est accompagnée d'autres mesures agissant sur l'offre de logements. En outre, afin de garantir un traitement égal de la population vaudoise, il conviendrait que cette offre soit disponible sur tout le territoire. Dans ce sens, le recours aux PC Familles pour soulager le taux d'effort des familles modestes peut être un outil pertinent dans la mesure où elles permettent d'atteindre toutes les familles vaudoises. Toutefois, il faudrait veiller à ce que cela n'ait pas un effet sur le niveau global des loyers.

Comparaison cantonale

Dans le Canton de Zurich, l'introduction d'une aide à la personne a été discutée et rejetée par le Conseil d'État pour les motifs suivants : l'aide à la personne ne permet pas de freiner la hausse des loyers et représente un coût important pour l'État, en particulier en situation de pénurie[45]. Le Canton préfère ainsi octroyer des prêts sans intérêts aux fondations de droit public.

- L'*aide à la pierre* permet effectivement de réduire le taux d'effort des ménages éligibles aux logements subventionnés. Son effet à moyen terme sur le niveau des loyers peut être considéré comme positif, dans la mesure où, après 20 ans, les LLM deviennent des LLA. L'aide à la pierre encourage, grâce à une aide publique à fonds perdu, un propriétaire à construire ou à mettre à disposition des logements subventionnés, et contraint par la même occasion le propriétaire à maintenir des prix raisonnables une fois que les logements ne sont plus subventionnés. Ce mécanisme est considéré comme efficace au niveau des effets globaux de la politique du logement pour lutter contre des loyers trop élevés. Toutefois, s'agissant des locataires de logements subventionnés, l'arrêt de la subvention a pour conséquence l'augmentation du loyer alors que leur revenu n'a pas nécessairement augmenté. En outre, il convient de veiller à une intelligente répartition des logements subventionnés dans le canton et au sein des communes et des immeubles mêmes. En effet, selon les personnes interrogées, la politique du logement devrait favoriser la mixité sociale. À ce titre, il

44 Toutefois, le Canton ne dispose pas de statistiques sur la durée effective de cette aide par bénéficiaire.

45 Regierungsrat des Kantons Zürich zur Wirksamkeit von staatlichen Investitionen im Wohnungsmarkt, KR Nr. 61/2014.

est important d'assurer la diversité des locataires d'un même immeuble ou quartier et de ne pas créer de ségrégation.

Conclusion

La politique du logement vaudoise est une politique vaste, qui se fonde sur plusieurs bases légales et qui aborde la problématique du logement par plusieurs angles : les mesures incitatives et les mesures contraignantes, les propriétaires et les locataires, le niveau cantonal et le niveau communal. De manière générale, ces mesures sont considérées comme formant un ensemble cohérent. Toutefois, certains objectifs sont davantage poursuivis que d'autres. Si la promotion du parc locatif fait l'objet de nombreuses mesures, ce n'est pas le cas de l'accession à la propriété. Il convient dès lors de se questionner sur les moyens investis dans la poursuite de cet objectif.

6. Impacts

Effets globaux de la politique du logement

Ce chapitre analyse les impacts de la politique du logement sur les bénéficiaires finaux. Il s'agit de mettre en perspective les effets des mesures avec les objectifs de la politique du logement et les enjeux actuels en matière de logement.

La politique vaudoise en matière de logement « consiste à favoriser et à faciliter la construction de logements en adéquation avec les besoins et moyens financiers des ménages vaudois ».[46] Afin de réaliser cet objectif, les deux principaux piliers de la politique du logement sont : 1. « la préservation d'un parc locatif répondant aux besoins de la population » et 2. « la promotion d'un parc de logements d'utilité publique accessible à la majeure partie de la population vaudoise, favorisant notamment la construction de logements à loyers abordables ».

6.1 Lutte contre la pénurie et équilibre démographique

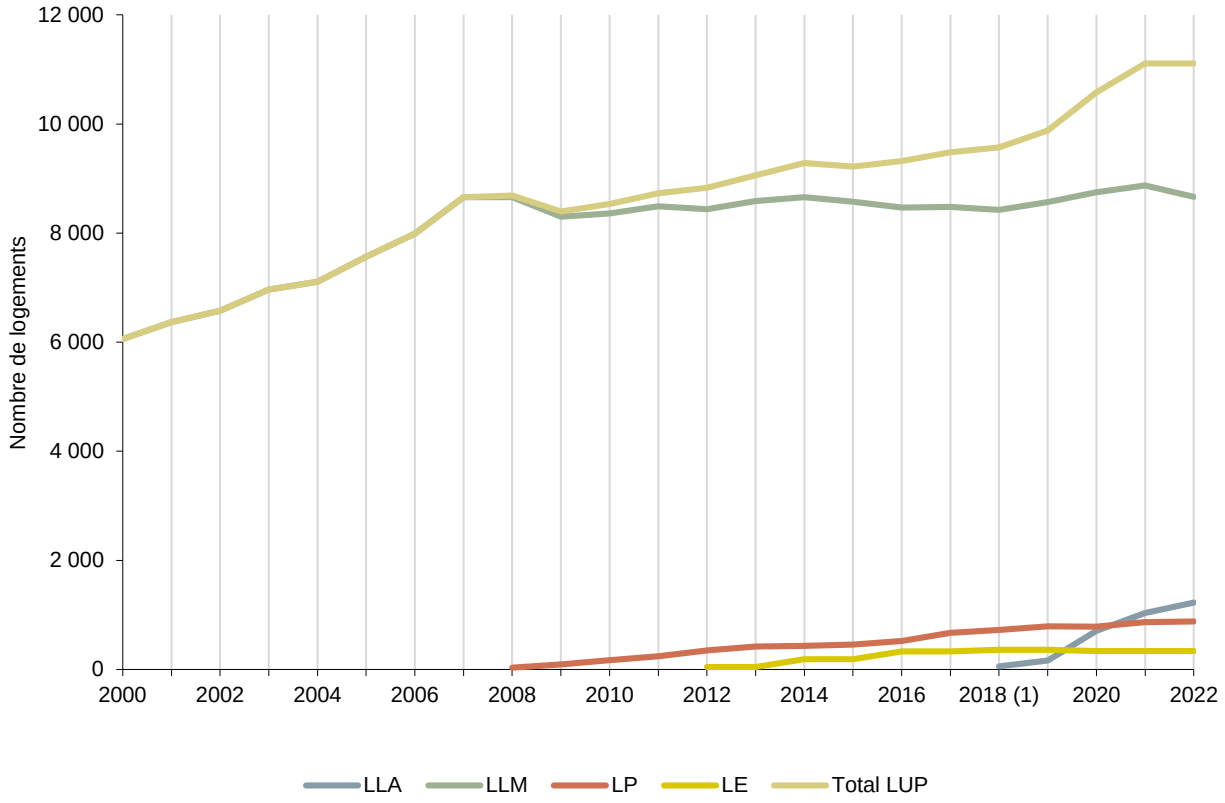
Dans quelle mesure et comment le parc de logements d'utilité publique s'est-il étendu ?

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL en 2018, une accélération de la création de LUP a pu être observée. Toutefois, la part de LLM demeure en 2022 la catégorie de logements la mieux représentée, cette dernière ayant été instaurée bien avant la LPPPL. Certains districts, comme ceux de Lausanne et de l'Ouest lausannois ou de Nyon connaissent une concentration en LUP beaucoup plus importante que d'autres. Certaines communes également présentent une part de LUP plus grande, en raison de leur proximité avec d'importants centres urbains ou en raison d'une volonté de répondre à un défi spécifique. Ces différences seront à mettre en parallèle avec les projections de croissance démographique et de développement économique, ainsi qu'avec le plan directeur cantonal, dans chaque district et chaque commune dans le cadre d'une future étude.

Le graphique suivant présente l'évolution des différentes catégories de logement ainsi que du nombre total de LUP entre 2009 et 2022.

[46] Direction générale du territoire et du logement. Politique cantonale du logement, Site officiel de l'Etat de Vaud. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/logement/politique-du-logement* (consulté le 19 décembre 2022).

F 6.1 : Nombre de LUP selon les catégories, entre 2009 et 2022



Légende : LLA = logement à loyer abordable ; LLM = logement à loyer modéré ; LP = logement protégé ; LE = logement étudiant ; LUP = logement d'utilité publique

(1) « Depuis 2018 (entrée en vigueur de la LPPPL), la statistique prend en compte tous les logements qualifiés de logements d'utilité publique (LUP) au bénéfice d'une décision de reconnaissance d'utilité publique octroyée par la Direction du logement (DIL). »

Il existe des données sur les catégories de logement antérieures à 2009. Toutefois, la façon de calculer n'étant pas la même avant et après 2009, nous avons choisi de présenter uniquement les données à partir de 2009 par souci de comparabilité.

Source : graphique réalisé par l'équipe d'évaluation sur la base des données statistiques de la DGTL. Direction générale du territoire et du logement. Statistiques en matière de logement : T09.04.18 – Parc de logements reconnus d'utilité publique, selon le nombre de pièces, Vaud, 1990 et depuis 2000 [Excel], Site officiel de l'État de Vaud. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/observatoire-du-logement/statistiques-en-matiere-de-logement#c2073024* (au 31.03.2023).

Les LLM sont incontestablement la catégorie de logement la plus représentée. Leur nombre est resté constant depuis 2009. Les LP ont fait leur apparition dès 2008 et n'ont cessé d'augmenter ces vingt dernières années (94 en 2009 ; 878 en 2022). Les premiers LE sont apparus en 2012. Leur nombre a légèrement augmenté avant de stagner à partir de 2016 (339 en 2022). Les LLA sont apparus dès 2018 avec l'introduction de la LPPPL. En trois ans seulement, le nombre de LLA a augmenté de façon significative pour atteindre 1226 LLA en 2022.

Avec l'introduction progressive des différentes catégories de logement, le nombre total de LUP a augmenté de façon constante. Au 31 décembre 2022, le Canton de Vaud comptait 11'108 LUP. Ces derniers sont répartis dans les districts vaudois comme suit :

F 6.2 : Répartition des LUP dans les districts vaudois, nombre de LUP pour 100 habitant·e·s

District	*Population résidente*	*Nombre effectif de LUP*	*Répartition des LUP dans le district*
District de Lausanne	170'426	6010	54%
District de l'Ouest lausannois	80'855	1238	11%
District de Nyon	105'290	973	9%
District de la Riviera-Pays-d'Enhaut	86'952	751	7%
District du Jura-Nord Vaudois	94'580	626	6%
District de Morges	87'249	628	6%
District de la Broye-Vully	45'963	295	3%
District d'Aigle	47'842	236	2%
District du Gros-de-Vaud	47'115	219	2%
District de Lavaux-Oron	64'479	132	1%
Total	830'751	11'108	100%

Source : *Grand livre LUP*, état au 31.12.2022, Direction du logement et *Densité de population par district et commune*, état au 31.12.2022, Stats VD,

Le district de Lausanne concentre plus de la moitié des LUP du territoire vaudois. Si l'on s'intéresse au nombre effectif de LUP dans chaque commune, on constate que ces derniers se situent principalement dans ou autour des grands centres urbains. Par exemple, dans le district de l'Ouest lausannois, qui réunit 10% des LUP du territoire vaudois, les communes comptant le nombre le plus important de LUP sont les communes de Crissier (366), Renens (406), Prilly (146), Ecublens (115) et Bussigny (120). Dans le district de Nyon, les communes connaissant le plus grand nombre de LUP sont Nyon (560) et Gland (198). Dans le district de la Riviera-Pays-d'Enhaut, les LUP sont concentrés à Vevey (403) et Montreux (233).

Toutefois, certaines communes connaissent une forte production de LUP au regard de leur population totale. Le tableau ci-dessous liste les dix communes présentant le plus fort nombre de LUP pour 100 habitants.

F 6.3 : Répartition des LUP dans les communes vaudoises, nombre de LUP pour 100 habitant·e·s

Commune (district)	*Population résidente*	*Nombre effectif de LUP2*	*Nombre de LUP pour 100 habitants*
Echandens (District de Morges)	2'891	142	4,91
Lausanne (District de Lausanne)	141'513	5'731	4,05
Crissier (District de l'Ouest lausannois)	9'161	366	4,00
Nyon (District de Nyon)	22'461	560	2,49
Penthalaz (District du Gros-de-Vaud)	3'214	75	2,33
Cossonay (District de Morges)	4'389	97	2,21
Orbe (District du Jura-Nord Vaudois)	7'617	165	2,17
Echallens (District du Gros-de-Vaud)	5'816	122	2,10
Vevey (District de la Riviera-Pays-d'Enhaut)	19'743	403	2,04
Renens (District de Nyon)	21'116	406	1,92

Source : *Grand livre LUP*, état au 31.12.2022, Direction du logement et *Densité de population par district et commune*, état au 31.12.2022, Stats VD,

Au regard de ces données, la répartition des LUP sur le territoire vaudois varie fortement d'un district à l'autre. La LPPPL confie aux communes les outils pour planifier la politique du logement, mais toutes ne s'en saisissent pas. Comme démontré dans le chapitre 3, plusieurs facteurs influencent la mise en œuvre de la politique du logement par les communes : dotation en bâtiments et de terrains vierges en zone habitable, informations à disposition, organisation interne de l'administration communale, budget et finances ou encore volonté politique des communes. Des exceptions prouvent pourtant que les besoins en LUP ne sont pas réservés aux grandes communes et que les outils de la LPPPL sont mobilisables même par les plus petites communes. Un exemple est la commune de Montpreveyres, constatant que certaines familles ne pouvant plus payer des loyers au prix du marché, a exercé son droit de préemption sur trois parcelles.

La présente étude ne permet pas de tirer de conclusions sur une répartition équitable entre les districts ou entre les communes vaudoises. Les différents facteurs d'influence dans la mise en œuvre de la politique du logement par les communes sont à mettre en parallèle avec les projections en matière de croissance démographique et de développement économique de chaque district et commune, ainsi qu'avec le plan directeur cantonal.

6.2 Besoins de la population

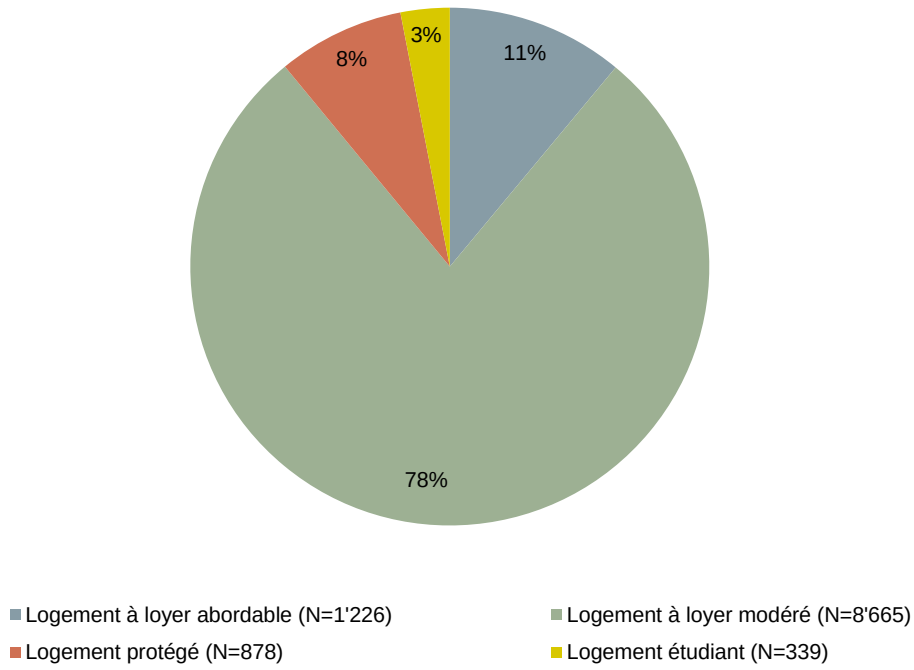
Dans quelle mesure les différents bénéficiaires finaux sont-ils atteints (ménages à revenu faible, ménages à revenu modéré) ?

L'ensemble des catégories de logement forme un dispositif cohérent qui permet de répondre aux différents types de besoins de la population. La création du produit LLA au travers de la LPPPL permet de répondre à un besoin jusqu'auparavant non comblé, celui de la création de logements à destination de la classe moyenne. Cet avis est partagé par de nombreux acteurs interrogés à l'occasion des entretiens et de l'enquête auprès de communes. Toutefois, il ressort des analyses menées qu'il n'existe pas suffisamment de

logements de chaque catégorie pour couvrir les besoins de la population. Ce constat est plus particulièrement marqué pour les LP, LLA et LLM. Il convient en outre de veiller à ce que, à terme, les LLM ne disparaissent pas au profit des LLA. De plus, il convient également d'assurer la création de ces logements dans une vision de mixité sociale et de mixité intergénérationnelle. Enfin, dans ce dispositif, les personnes souhaitant devenir propriétaires de leur propre logement sont oubliées.

Le graphique suivant représente la répartition des catégories de LUP en 2022.

F 6.4 : Proportion des types de logements LUP, 2022



Source : graphique réalisé par l'équipe d'évaluation sur la base des données statistiques de la DGTL. Direction générale du territoire et du logement. Statistiques en matière de logement : T09.04.18 – Parc de logements reconnus d'utilité publique, selon le nombre de pièces, Vaud, 1990 et depuis 2000 [Excel], Site officiel de l'État de Vaud. Disponible à l'adresse : *https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/observatoire-du-logement/statistiques-en-matiere-de-logement#c2073024* (consulté le 8 décembre 2022).

Ces catégories de logement doivent répondre à certains critères pour être reconnues comme telles et les locataires qui souhaitent y accéder doivent également remplir certaines conditions. Les sections suivantes questionnent la pertinence de ces critères et conditions pour répondre à la question « dans quelle mesure les différents bénéficiaires finaux sont-ils atteints ? ».

Afin de savoir dans quelle mesure la politique du logement vaudoise permet de répondre aux besoins de la population, nous avons soumis aux communes ayant répondu à l'enquête quatre questions portant sur chacune des catégories de logement.

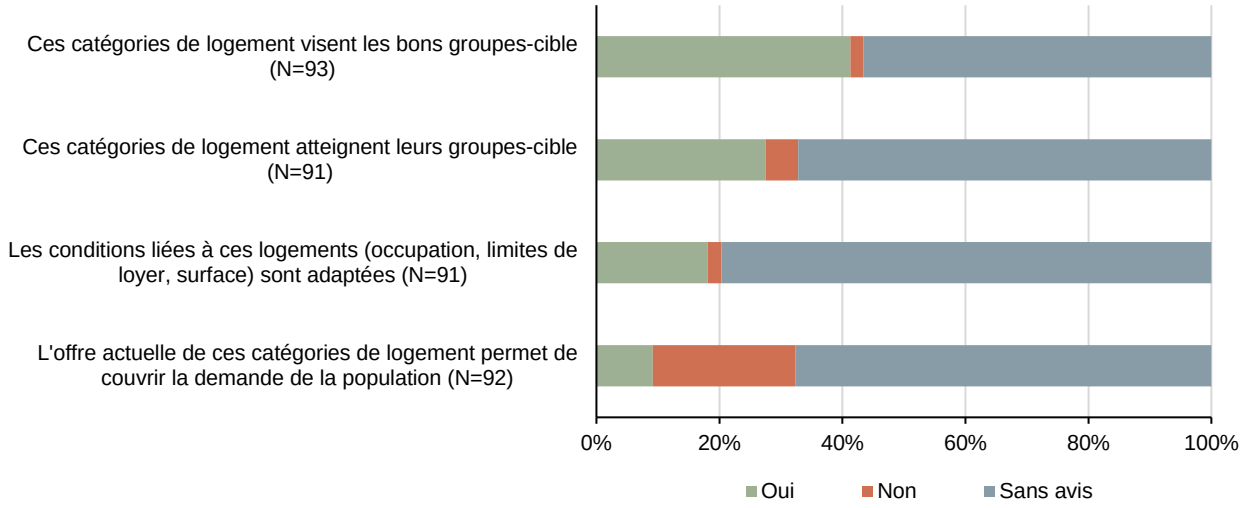
« Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes concernant les LLM, les LLA, les LCIP, les LP et les LE ? :

- Ces catégories de logement visent les bons groupes cibles.
- Ces catégories de logement atteignent leurs groupes cibles.

- Les conditions liées à ces logements (occupation, limites de loyer, surface) sont adaptées.
- L'offre actuelle de ces catégories de logement permet de couvrir la demande de la population. »

Le graphique suivant présente les réponses des communes ayant précédemment indiqué connaître les différentes catégories de logement. Les questions ont été posées de façon individuelle pour chaque catégorie. Les réponses ne variant que peu d'une catégorie à l'autre, il a été décidé de les présenter sous forme agrégée.

F 6.5 : Affirmation des communes sur les différentes catégories de logement



Légende : les communes ont été questionnées sur cinq catégories de logement : LLM, LLA, LP, LE, LCIP. Le N est la moyenne des réponses qui ont été données pour chaque catégorie.

Il est intéressant ici de relever la proportion très élevée de « sans avis » pour chacune des questions et des catégories. Cela peut signifier que les communes ne connaissent pas suffisamment bien ces catégories de logement, qu'elles ne connaissent pas forcément les besoins précis de leur population ou encore qu'elles ne se sentent pas concernées par la politique du logement. La taille de la commune n'a pas d'incidence significative sur le nombre de « sans avis ». En outre, les communes des districts ne connaissant pas une situation de pénurie ne sont pas forcément celles regroupant le plus grand nombre de « sans avis ».

En omettant la part de « sans avis », les communes affirment, à une quasi-unanimité, que les différentes catégories de logement existantes visent les bons groupes cibles. En outre, les communes sont également une large majorité à estimer que ces catégories de logement atteignent leurs groupes cibles et que les conditions liées à ces logements sont adaptées. Toutefois, elles sont une majorité à estimer que l'offre actuelle de ces catégories de logement est insuffisante pour couvrir la demande de la population.

Dans les sections qui suivent, nous nous intéressons de manière individuelle à l'atteinte de chaque bénéficiaire final.

Bénéficiaires finaux : ménages aux revenus faibles

Au 31 décembre 2022, le district de Lausanne comptait 5428 LLM, dont 5290 dans la commune de Lausanne seule. Le nombre de LLM dans les autres districts varie entre 105 (Gros de Vaud) et 742 (Ouest-lausannois).

Il a été mentionné à plusieurs reprises que certaines personnes, en situation compliquée (par ex. poursuite ouverte), dans une grande précarité n'accèdent pas toujours aux LLM, car les gérances procèdent à une sélection des dossiers et peuvent choisir d'exclure les candidatures les plus précaires. De même, les ménages aux revenus faibles qui vivent dans un LLM voient leur loyer augmenter le jour où l'aide à la pierre n'est plus versée au propriétaire du logement.

La création de LUP se heurte à la difficulté des maîtres d'ouvrage d'amortir leurs investissements. Malgré les aides financières accordées pour la création de LLM, leur nombre est considéré comme insuffisant. De manière générale, il existe une crainte partagée entre la DIL et certains représentants des acteurs de l'immobilier que les LLM disparaissent au profit des LLA, alors que le bénéficiaire final n'est pas le même. En effet, les LLA offrent de meilleurs rendements à leurs propriétaires et attirent de meilleurs contribuables pour les communes[47]. En outre, les communes n'ont pas l'obligation de spécifier quels types de LUP doivent être produits, par exemple lorsqu'elles introduisent des quotas de LUP dans un plan d'affectation. Les LLA, étant donné qu'ils ne nécessitent pas le versement d'une aide à la pierre, sont plus aisément planifiables. Ainsi, dans un souci de mixité sociale, il convient de faire en sorte que des LLM continuent d'être créés par un large panel d'acteurs.

Bénéficiaires finaux : classe moyenne

Il convient de rappeler que les LLA et les LCIP sont des catégories de logement apparues avec l'introduction de la LPPPL en 2018. Un certain temps est nécessaire afin d'observer les effets de cette nouvelle catégorie. Les résultats sur cette catégorie sont donc à considérer avec précaution.

Les districts vaudois comptant le plus grand nombre de LLA sont les districts de Lausanne (261), de l'Ouest lausannois (328) et de Nyon (221). Au 31 décembre 2022, les seules communes vaudoises comptant des logements LCIP sont Lausanne (64) et Nyon (52).

Bénéficiaires finaux : personnes à mobilité réduite ou en situation de handicap

Il est ressorti lors des entretiens et de l'enquête que davantage de mixité sociale et intergénérationnelle serait souhaitable en encourageant la production de bâtiments d'habitation rassemblant, par exemple, des personnes âgées et des étudiant·e·s.

Le nombre de LP le plus élevé se situe dans le district de Lausanne (149), suivi du district de la Broye-Vully (130), du district de Morges (112) et du district de Nyon (94). Dans les autres districts, le nombre de LP varie de 8 à 93.

Bénéficiaires finaux : étudiant·e·s

Il a été relevé lors des entretiens que beaucoup de logements étudiants ont été produits sans les aides cantonales et permettent de répondre en grande partie aux besoins des étudiant·e·s.

47 Le prix au m^2 d'un LLA varie de 204 à 250 francs en fonction de la taille et de la situation géographique. Le prix au m^2 d'un LLM est inférieur.

Au 31 décembre 2022, le district de Morges comptait le plus grand nombre de LE, à savoir 142. Seuls les districts de Lausanne (96), de l'Ouest lausannois (56) et du Jura-Nord Vaudois (45) comptent également des logements étudiants. D'un point de vue géographique, il s'agit de districts à proximité des hautes écoles et universités sises sur le territoire vaudois (Lausanne, Yverdon-les-Bains).

Autres bénéficiaires

Il a été constaté dans l'analyse documentaire qu'une part non négligeable des Vaudois·e·s souhaite accéder à la propriété privée individuelle. Or, il n'existe pas de catégorie de logement de type propriété privée LUP. Les catégories de logements existants portent essentiellement sur la location. Ce constat est partagé par une partie des personnes interrogées lors des entretiens.

Comparaison cantonale

Dans le Canton de Genève, il existe des logements en PPE en zone de développement (ZD PPE) dont le prix initial maximal est fixé par le Canton et contrôlé pendant dix ans. Pour être reconnu comme tel, le propriétaire doit résider dans le logement concerné. La loi générale sur les zones de développement (LGZD) prévoit un objectif complémentaire : la réalisation d'au minimum un cinquième de logements en PPE en pleine propriété (art. 4A, al.2). Ainsi, la propriété privée à des prix contrôlés est explicitement inscrite dans le cadre législatif genevois.

Conclusion

La LPPPL permet de soustraire des bâtiments et terrains à la spéculation immobilière. Les procédures d'autorisation attribuent des droits au Canton en matière de contrôle des loyers. La création de la catégorie de logement LLA, combinée à différents outils (tels que les bonus LUP ou quotas LUP), permet de dépasser la recherche de rendements démesurés et de répondre à l'intérêt public lors de la construction de nouveaux bâtiments. Les communes, avec ou en collaboration des acteurs privés, ont le pouvoir de déterminer l'évolution du parc locatif. Les communes interrogées font le constat qu'il n'existe pas suffisamment de LUP. Or, seule un peu plus de la moitié des communes ayant répondu à l'enquête connaissent ces différentes catégories de logement. Le taux élevé de « sans avis » relatif à ces questions démontre la méconnaissance de ces catégories de logement – mais aussi des outils de la LPPPL – et des besoins de la population. Dès lors, il est primordial de sensibiliser les communes à leur rôle et de les soutenir afin que davantage de LUP puissent être mis sur le marché.

7. Constats et recommandation

Cette évaluation aboutit à 5 constats, desquels découle une recommandation transversale

7.1 Constats et enjeux

Cinq constats et enjeux ressortent de cette évaluation.

7.1.1 La politique du logement est intrinsèquement liée à d'autres politiques

La politique du logement ne peut pas être dissociée d'autres politiques (cf. chapitre 1 Conception). La politique d'aménagement du territoire a des incidences importantes sur les possibilités de mise en œuvre de la politique du logement. La politique énergétique repose en grande partie sur l'assainissement énergétique du parc de bâtiments d'habitation. Par ses objectifs, la politique du logement contribue à la politique sociale du canton. Ces différentes politiques ne doivent pas présenter des entraves les unes pour les autres. Les synergies doivent être encouragées afin d'éviter les redondances.

7.1.2 La politique du logement ne se fonde pas sur des données probantes

Les principaux acteurs chargés de mettre en œuvre la politique du logement, à savoir les communes, ne disposent pas des données nécessaires pour réaliser des choix adaptés aux besoins actuels et futurs (cf. chapitre 3, Mise en œuvre). En outre, elles ne connaissent pas les différentes catégories de LUP et les aides financières qui y sont associées.

7.1.3 Les ressources prévues ne sont pas toutes mobilisées

Les ressources prévues sont sous-utilisées ou mal réparties (cf. chapitre 4 Outputs). L'une des raisons probables du non-recours aux aides financières de l'Etat est la variation du taux d'intérêt depuis la création de ces mesures. En effet, les taux particulièrement bas de ces dernières années ont offert des facilités de financement aux maîtres d'ouvrage et propriétaires. Toutefois, une autre explication trouve son origine dans l'absence de communication de l'État sur les aides financières existantes. Les actions de l'État pour promouvoir ces mesures se limitent en effet au site internet du Canton et donc, à une information passive des groupes cibles.

7.1.4 La politique du logement n'atteint pas ses groupes cibles

Les communes ne connaissent pas les mesures qu'elles doivent mettre en œuvre (cf. chapitre 5 Outcomes). Les mesures de promotion du parc locatif n'atteignent pas l'ensemble des maîtres d'ouvrage et propriétaires.

7.1.5 Les besoins de la population ne sont que partiellement comblés

Le nombre de LUP actuel n'est pas jugé suffisant pour répondre aux besoins de la population (cf. chapitre 6 Impacts). C'est plus particulièrement le cas pour les populations les plus défavorisées ainsi que pour les personnes à mobilité réduite ou en situation de handicap. Les nouveaux LUP doivent être construits en prenant en compte les évolutions de la société (cf. chapitre 1 Conception). La mixité sociale et l'intergénérationnel doivent être promus. Les mesures destinées aux personnes désirant accéder à la propriété ne sont actuellement pas suffisantes et la création de LUP en PPE doit également être envisagée.

7.2 Potentiels d'optimisation des mesures

Dans l'annexe au rapport figure une analyse détaillée de chacune des mesures de la politique du logement. Les bases normatives, la mise en œuvre, les outputs et l'outcome sont analysés. Sur cette base, des constats sont posés et des recommandations sont proposées. Il convient de noter que ces potentiels d'optimisation ont été principalement identifiés par les actrices et les acteurs rencontrés. Certaines de ces suggestions peuvent être antagonistes ; leur priorisation relève d'une décision politique.

Le tableau ci-dessous liste les potentiels d'optimisation identifiés. Pour davantage d'information concernant leur contexte, il convient donc de se référer à l'annexe.

F 7.1 : Potentiels d'optimisation des mesures

Mesures	*Potentiels d'amélioration / recommandations*	*Nature*
Mesures issues de la Loi sur le logement (LL)		
Prêts sans intérêts pour les logements situés dans les zones périphériques (LZP)	– *Augmenter la surface admissible des logements pour augmenter le nombre de biens répondant aux critères.* – *Faire connaître la mesure plus largement, notamment auprès des architectes.* – *Reconsidérer le maintien de la mesure* : actuellement la pertinence de la mesure est remise en question. D'une part, un des objectifs initiaux de la mesure était d'encourager l'exploitation de volumes en friche pour créer des logements plutôt que de poursuivre l'étalement horizontal. Or, la maîtrise de l'étalement est maintenant traitée par LAT. D'autre part, les taux d'intérêt bas de ces dernières années réduisent l'attrait des prêts sans intérêts du Canton. Toutefois, cette situation est susceptible de changer à l'avenir si les taux d'intérêt augmentent.	– Légale – Pratique – Pratique
Prêts sans intérêts pour les logements étudiants (LE) et les logements protégés (LP)	– *Maintenir la mesure et observer l'évolution du recours aux prêts avec l'évolution des taux d'intérêt.*	– Pratique
Cautionnements	– *Faciliter l'octroi des cautionnements, notamment pour les coopératives qui produisent des logements dans les zones dans lesquelles un besoin existe mais où certains investisseurs traditionnels perçoivent un risque locatif.* – *Évaluer le potentiel des cautionnements pour LLM sans aide à la pierre.*	– Légale – Pratique
Aide à la pierre	– *Bonnes pratiques à l'intention des communes* : il pourrait être pertinent d'élaborer un document actuel à destination des communes bénéficiant d'une délégation de compétence afin de partager les bonnes pratiques en matière de contrôle des conditions d'occupation. Le dernier document transmis par la DIL en la matière date de 2009. – *Réflexion sur la hausse des loyers après la fin des abaissements* : l'aide à la pierre linéaire étant entrée en vigueur en 2008 et étant versée durant 15 ans, aucun locataire n'a été pour le moment confronté à la hausse abrupte de son loyer liée à la fin de l'aide. Une commune interrogée estime que le Canton et les communes pourraient amorcer une réflexion commune sur la manière dont anticiper cette hausse.	– Pratique – Pratique

Arrière-cautionnements de la Coopérative Vaudoise de Cautionnement hypothécaire (CVCH)	– *Augmenter le plafond du prix du bien immobilier* : une solution pour adapter le cautionnement à la réalité du marché immobilier pourrait être d'augmenter le plafond d'un million de francs. Toutefois, le risque d'une telle modification serait d'alimenter la spéculation immobilière. Une proposition avancée pour contrer cet effet collatéral serait d'associer le prix plafond au district, au nombre de pièces du logement ou encore au nombre de mètre carré.	– Légale
	– *Communiquer davantage sur la mesure auprès des banques* : à ce jour, la BCV est quasiment la seule banque à déposer, avec ses client·e·s, des demandes de cautionnement auprès de la CVCH. Le nombre de dossiers, et donc de bénéficiaires, pourrait augmenter si cette mesure était davantage connue des autres institutions bancaires.	– Pratique
Société vaudoise pour le logement	– *Transférer des terrains du Canton à la SVL* : pour l'heure, seuls quelques terrains cantonaux sont gérés par la SVL. Davantage de terrains pourraient le devenir à l'avenir. Pour ce faire, il s'agirait notamment de communiquer davantage auprès des services de l'État sur le rôle de la SVL.	– Pratique
	– *Augmenter le budget de la SVL* : pour faire face à la concurrence des développeurs privés lors de l'acquisition de terrains, les communes et la SVL devraient pouvoir acquérir à fonds perdu. Or, le budget actuel de la SVL ne lui permet pas de faire des pertes.	– Légale
	– *Élargir le droit de préemption à la SVL :* la SVL pourrait former les communes à l'exercice de ce droit et en assurer l'exercice pour celles qui ne disposent pas de ressources suffisantes.	– Légale
Prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier	– *Évaluer la pertinence du maintien de cette mesure au regard de sa faible utilisation, tout en tenant compte du fait que les communes ne sont pas toutes au fait de l'existence de ces prêts.*	– Pratique
Subventions aux communes, aux entreprises privées et publiques	– *Poursuivre et renforcer la mesure qui permet aux communes de mieux connaître les besoins de la population en matière de logement.*	– Pratique
Exonérations fiscales	– *Plutôt que de lier les exonérations fiscales à l'octroi préalable d'une aide financière, elles pourraient être liées à la prestation fournie, à savoir, à la production de LUP de qualité.*	– Légale

Mesures issues de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif		
Droit de préemption	– *Modifier les limites de surface prévues à l'art. 27 RLPPPL ainsi que les limites de loyer fixés prévues à l'art. 28 RLPPPL qui restreignent le champ d'action des communes*. Paradoxalement, selon certaines personnes interrogées, le relèvement de ces limites permettrait aux communes de proposer davantage de LUP.	– Légale
	– *Régler dans la loi et son règlement certains processus liés au droit de préemption*. Par exemple, il n'est pas mentionné que l'entité qui préempte au sein de la commune est la Municipalité. En outre, il n'est pas précisé ce qu'il advient des frais de courtage et s'il y a reprise des intérêts hypothécaires.	– Légale
	– *Soumettre la préemption d'un bien fonds par une commune à davantage de conditions* : selon les représentants des acteurs immobiliers, le droit de préemption constitue une violation de la garantie de propriété privée. Dès lors, il conviendrait de mieux l'encadrer. Par exemple : soumettre le droit de préemption à des critères sociaux, économiques et géographiques ; conditionner l'exercice du droit de préemption à l'assainissement énergétique de l'objet préempté ; veiller à ce que des LUP soient créés dans les immeubles acquis dans un certain délai.	– Légale
	– *Accorder le droit de préemption même lorsqu'il n'y a pas de pénurie* : pour d'autres acteurs interrogés, pour avoir une action anticyclique, les communes doivent pouvoir préempter quand l'occasion se présente.	– Légale
	– *Prévoir dans le budget du Canton des ressources pour l'exercice du droit de préemption dans le cas où ce dernier lui est cédé par une commune*[48].	– Légale
	– *Mettre à profit l'expertise et les ressources du Canton pour soutenir les petites communes dans l'exercice de leur droit de préemption :* par exemple, en préemptant le bien-fonds et en le cédant ensuite aux communes. Cela pourrait par exemple passer par la SVL.	– Pratique
Droit d'emption	– *Communiquer plus largement sur le droit d'emption afin de le faire connaître des communes et des acteurs de l'immobilier.*	– Pratique
Bonus de construction	– *Communiquer plus largement sur les bonus de construction afin de les faire connaître des communes et des acteurs de l'immobilier.*	– Pratique
Quotas LUP	– *Réaliser un diagnostic préalable de la situation en matière de logement dans la commune* : selon certaines personnes interrogées, les quotas LUP sont inscrits dans les plans d'affectation au bon vouloir des communes, dans différentes proportions, sans précision du type de LUP attendu et/ou sans réelle vision ou objectif. Un diagnostic complet préalable de la situation du marché locatif (par ex. via un Objectif logement) permettrait de déterminer le type de logements manquants. Ce diagnostic pourrait être réalisé à l'échelle régionale plutôt que communale, afin de mutualiser les coûts et l'effort et de ne pas se cantonner aux frontières géographiques des communes.	– Pratique
	– *Créer des mesures pour promouvoir les LLM* : selon les acteurs interrogés, la plupart des LUP qui découlent de cette mesure sont des LLA, catégorie de LUP la moins contraignante et qui attire des contributeurs plus aisés que les autres catégories de LUP. Les quotas LUP ne seraient pas une mesure suffisante pour inciter les communes à planifier des LLM. Certaines personnes souhaiteraient une politique plus active pour promouvoir ce type de logements.	– Légale
	– *Communiquer plus largement sur les quotas LUP afin de les faire connaître des communes.*	– Pratique

[48] En mars 2023, le Conseil d'Etat avait validé la mesure.

Procédures d'autorisation	– *Clarifier les synergies ou recoupements entre droit cantonal et fédéral en matière de répercussion du coût des travaux sur les loyers et communiquer avec transparence la méthode de calcul utilisée*.	– Pratique/ légale
	– *Veiller à ce que les procédures d'autorisation soient rapides afin de ne pas engendrer de pertes pour le propriétaire et ne pas avoir un effet désincitatif sur la rénovation.*	– Pratique/ légale
	– *Donner la possibilité de déduire fiscalement les travaux entrepris par les propriétaires (y compris les petits travaux induits) et la hausse du loyer pour les locataires.*	– Légale
Autres		
Aide individuelle au logement	– *Évaluer les interactions avec les PC Familles* : pour certaines personnes interrogées, l'AIL a perdu de son intérêt depuis l'entrée en vigueur des PC Familles et leur amélioration. Pour d'autres personnes, il n'y aurait pas de doublons entre les PC Familles et l'AIL, car l'AIL intervient lorsqu'il y a une problématique spécifique au taux d'effort. D'autres personnes estiment encore qu'un lien plus fort entre les PC Familles et l'AIL devrait être établi, notamment dans l'hypothèse d'une extension de l'AIL à tout le canton.	– Pratique/ légale
	– *Prévenir les inégalités au sein du canton* : l'existence de l'AIL dépend de la volonté des communes. Cela peut potentiellement créer des inégalités entre les communes. Des solutions pourraient être trouvées pour que tous les Vaudois·e·s puissent bénéficier de l'AIL, en l'intégrant aux PC Familles par exemple.	– Pratique/ légale
	– *Prévoir un monitoring de l'AIL* : durée de l'aide, suivi des personnes qui la touchent.	– Légale
Droit distinct et permanent de superficie (DDP)	– *Encadrer le DDP lorsque le terrain appartient au Canton ou aux communes afin d'en faire une véritable mesure de la politique du logement*, par exemple en limitant le taux de rente et en définissant le type de logements pouvant y être produits (LUP).	– Légale
	– *Encourager les communes à ne pas vendre leurs terrains mais à céder des DDP.*	– Pratique

Légende : Grosjean et al. (2023). Fiches d'information sur les mesures de la politique du logement vaudoise. Annexe au rapport « Evaluation de la politique du logement du Canton de Vaud ». Interface Politikstudien Forschung Beratung et IDHEAP, Lausanne.

7.3 Recommandation

Afin de pouvoir répondre aux différents enjeux et constats précisés ci-dessus ainsi que d'optimiser les différentes mesures de manière cohérente, il nous parait essentiel qu'une stratégie relative à la politique du logement soit développée. Cette dernière devrait être élaborée en collaboration avec les communes afin de garantir le maintien de leur marge de manœuvre ainsi qu'avec les autres départements menant des politiques publiques liées à celle du logement.

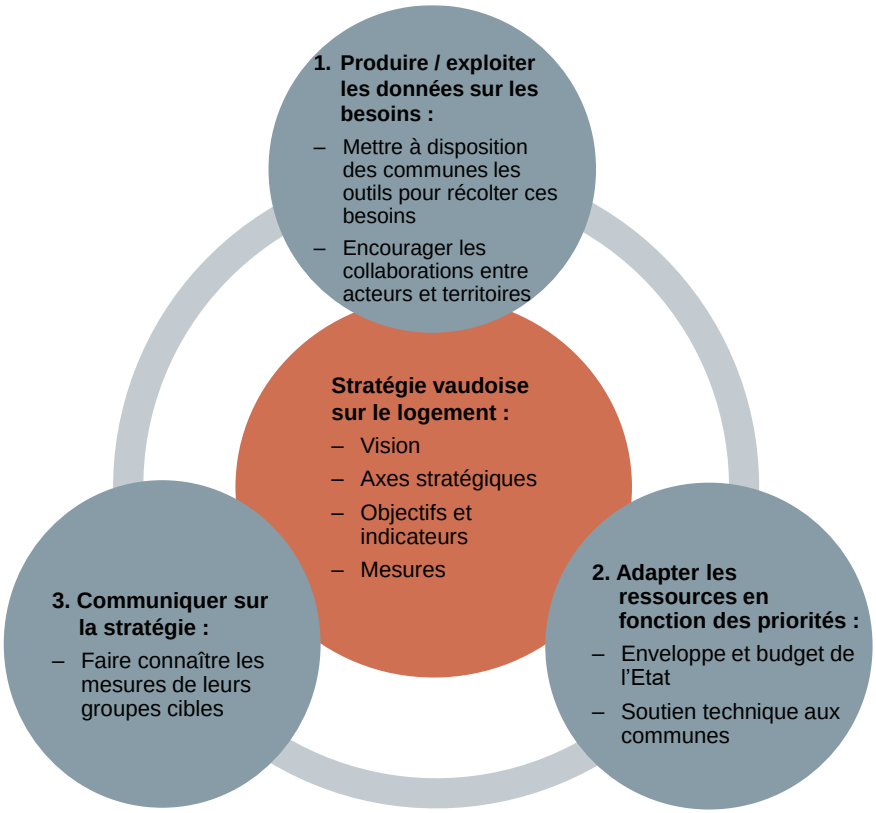
Cette stratégie vaudoise sur le logement doit être constituée des éléments suivants :

- *Vision* : le Canton expose la situation visée en matière de logement et délimite son champ d'intervention.
- *Axes stratégiques* : la vision du Canton est matérialisée par plusieurs axes stratégiques.
- *Objectifs et indicateurs* : pour chaque axe stratégique, des objectifs qualitatifs et quantitatifs sont définis. Les indicateurs permettent de mesurer et de suivre périodiquement l'atteinte de ces objectifs.
- *Mesures* : les mesures sont les moyens par lesquels ces objectifs seront atteints.

Plusieurs étapes sont nécessaires pour élaborer cette stratégie :

1. Produire et exploiter les données sur les besoins.
2. Adapter les ressources en fonction des priorités
3. Communiquer sur la stratégie

F 7.2 : Illustration des recommandations émises par l'équipe d'évaluation



Source : graphique produit par Interface.

8. Annexe

A 1 Liste des personnes interrogées

FA 1 : Liste des entretiens menés entre juin et septembre 2022

	Organisation	*Type d'acteur*
Christelle Luisier Brodard	Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport	Administration cantonale
Florian Failloubaz	Directeur du logement, DIL	Administration cantonale
Vincent Haymoz	Responsable promotion du parc locatif, DIL	Administration cantonale
Eric Bron	Responsable préservation du parc locatif, DIL	Administration cantonale
Catherine Lavanchy Madalina Orlandini	- Responsable aide à la pierre (locataires), DIL - Responsable relations paritaires/droit du bail/LL, DIL	Administration cantonale
Jacques Léchot	Responsable prêts et hypothèques, DIL	Administration cantonale
Anouk Friedmann	Directrice à la Direction des aides et assurances sociales	Administration cantonale
Grégoire Junod Natacha Litzistorf Rolf Eberhard Andrea Faucherre	- Syndic de Lausanne - Conseillère municipale en charge du Logement, de l'environnement et de l'architecture - Délégué à la Commission immobilière - Adjointe à la Cheffe de service du Service d'architecture et du logement	Administration commune
Maurizio Dellepiane	Délégué au logement de la Ville de Nyon	Administration communale
Felix Walder Pierre Heegaard	- Directeur suppléant de l'OFL - Responsable de l'unité juridique de l'OFL	Administration fédérale
Alain Lapaire	Directeur de la Division immobilier des Retraites Populaires	Propriétaires institutionnels
Joël Cornuz	Président de la Coopérative Cité-Derrière	MOUP
Bernard Virchaux Isabelle Del Rizzo	- Président de l'ARMOUP - Secrétaire générale de l'ARMOUP	MOUP
Olivier Feller Anthony Baumberger	- Directeur de la CVI (Chambre vaudoise immobilière) - Administrateur de la régie Chamot & Cie	Associations représentant les professionnel·le·s de l'immobilier
Claude Chessex	Représentant de la CVI au sein de la Fédération romande immobilière (FRI)	Associations représentant les professionnel·le·s de l'immobilier
Frédéric Dovat	Secrétaire général de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) Vaud	Associations représentant les professionnel·le·s de l'immobilier
Pierre Jacquot	Ex-Président de l'Association suisse de l'économie immobilière (SVIT)	Associations représentant les professionnel·le·s de l'immobilier
Philippe Colomb Jean-Pascal Baechler	- Responsable du secteur analyse de la clientèle professionnelle de l'immobilier de la Banque cantonale vaudoise (BCV) - Conseiller économique à la Banque cantonale vaudoise (BCV)	Organisme de prêts et cautionnements
Eric Meillaud	Directeur de la CVCH	Organisme de prêts et cautionnements

	Organisation	*Type d'acteur*
Céline Despont	Conseillère en financement chez Prométerre	Organisme de prêts et cautionnements
Yvan Schmidt	Membre de la Société vaudoise pour le logement (SVL)	Autres organismes
Benoît Biéler	Directeur de la Plateforme logement de l'Ouest lausannois (SDOL)	Autres organismes
Fabrice Berney	Secrétaire général de l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ASLOCA) Vaud	Représentant des locataires
Francesco Perrella	Directeur de la Direction immobilière de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière du canton de Genève	Autres cantons
Nicole Decker	Cheffe de l'Office cantonal du logement du Canton de Neuchâtel	Autres cantons
Audrey Fournier	Collaboratrice logement du Canton du Valais	Autres cantons
Monique Dupraz	Responsable du service du logement du Canton de Fribourg	Autres cantons

Légende : DIL = direction du logement ; OFL = Office fédéral du logement