INTERFACE

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 »

Lausanne, le 14 février 2023

Auteur·e·s

Dr. Nicolas Grosjean, Interface (direction du projet)
Carole Stehlin, Interface (collaboratrice au projet)
Julie Martin, Interface (collaboratrice au projet)
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

1. Mesures issues de la Loi sur le logement (LL) 4
1.1 Prêts sans intérêts pour les logements situés dans les zones périphériques (LZP) 4
1.2 Prêts sans intérêts pour les logements étudiants (LE) et les logements protégés (LP) 9
1.3 Cautionnements 13
1.4 Aide à la pierre 17
1.5 Arrière-cautionnements de la Coopérative Vaudoise de Cautionnement hypothécaire (CVCH) 24
1.6 Société vaudoise pour le logement (SVL) 29
1.7 Prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier 32
1.8 Subventions aux communes, aux entreprises privées et publiques 33
1.9 Exonérations fiscales 35

2. Mesures issues de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif 36
2.1 Droit de préemption 36
2.2 Droit d'emption 40
2.3 Bonus de construction 42
2.4 Quotas LUP 44
2.5 Procédures d'autorisation 47

3. Autres 51
3.1 Aide individuelle au logement 51
3.2 Droit distinct et permanent de superficie (DDP) 54

1. Mesures issues de la Loi sur le logement (LL)

1.1 Prêts sans intérêts pour les logements situés dans les zones périphériques (LZP)

Prêt sans intérêts jusqu'à 20 % de l'investissement lié aux travaux et au maximum 100'000 francs[1], accordés dans le but de :

- faciliter la création de logements dans les zones périphériques ;
- encourager l'exploitation de volumes en friches pour créer des logements plutôt que de poursuivre l'étalement horizontal en consommant davantage de terrains vierges.

Cette politique, en place depuis 2007, succède à deux anciennes politiques. L'une de prêts ruraux (réservée aux propriétaires avec un numéro d'exploitant agricole) et l'autre d'aides à fonds perdus en zone de montagne (financement conjoint de la Confédération et du Canton). L'abandon de la mesure d'aides à fonds perdus en zones de montagne par la Confédération en 2007 a conduit à l'actuelle politique de prêts en zones périphériques, désormais ouverte à tous propriétaires pourvu qu'ils convertissent un volume en friche (agricole, artisanale, etc.) en logement.

1.1.1 Conception

Bases légales

- Art. 32, al. 1 Loi sur le logement (LL)
- Règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCL)

Groupes cibles

Propriétaire (particulier ou exploitant agricole) qui souhaite créer un logement pour ses propres besoins, ceux de sa famille ou obtenir un rendement locatif, en zone agricole ou région de montagne.

Conditions

- Fonds propres d'au moins 10 % et au maximum de 30%, demande présentée avant le début des travaux.
- Travaux qui ne peuvent être financés par des crédits bancaires en premier rang.
- Remboursement dans un délai de 15 ans dès le versement de la première annuité, annuité minimale de 1'000 francs.
- Contrôle du revenu locatif pendant 15 ans.
- Respect des surfaces minimales et maximales par pièce.

Financement

Fonds de roulement de 240 millions de francs du Canton.

1.1.2 Mise en œuvre

La Direction du logement (DIL) et l'Office du crédit agricole de Prométerre collaborent dans la mise en œuvre des prêts en zones périphériques :

- En raison du caractère agricole de ces prêts à leur conception, l'Office du crédit agricole de Prométerre dispose d'un rôle important dans l'instruction des dossiers : il

[1] Autrefois, les prêts pouvaient aller jusqu'à au montant de 500'000 francs. En 2010, le Canton a décidé de plafonner ces prêts à 100'000 francs afin d'éviter les difficultés de remboursement.

réalise une analyse technique (fiches de salaire, déclaration d'impôts) afin de déterminer la possibilité d'accorder ou non le prêt. Si un prêt est possible, l'Office du crédit agricole transmet la demande à la DIL. L'Office du crédit agricole dispose d'une personne responsable des prêts en zones périphériques, dont le taux de travail nécessaire pour les prêts représente environ 0,1 EPT. Cette personne est soutenue par un secrétariat. Selon les personnes interrogées, le travail associé à ces prêts tend à diminuer.

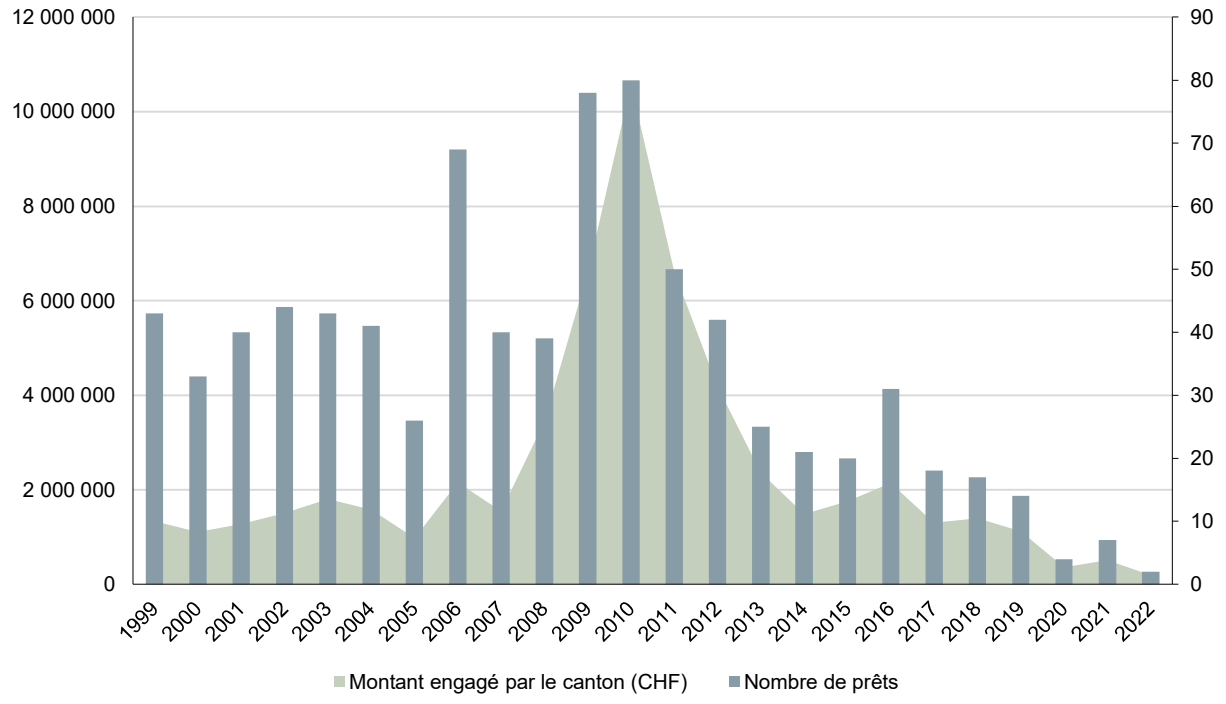
- Au sein de la DIL, deux personnes sont, entre autres activités, en charge des prêts en zones périphériques. La DIL décide de l'octroi du prêt.

L'Office du crédit agricole et la DIL se rencontrent une fois par année. Selon les personnes interrogées, il est pertinent que la DIL garde la maîtrise de la mesure, mais il est judicieux que l'Office du crédit agricole instruise les dossiers : il maîtrise bien la comptabilité des agriculteurs, difficile à appréhender.

1.1.3 Output

Le graphique suivant représente le nombre de prêts accordés chaque année entre 1999 et 2022, ainsi que le montant total accordé par année. Il convient de noter que ce montant ne correspond pas à la somme des prêts cumulés jusqu'à remboursement total.

Nombre et montant des prêts en zone périphérique accordés par année (1999 – 2021)



Source : graphique réalisé par Interface sur le base des données transmises par la DIL.

Au total, 827 prêts ont été octroyés depuis 1999 pour un montant total de 57'336'500 francs.[2] Certains prêts ont été refusés. Toutefois, les données sur les refus ne sont pas

[2] Les prêts en zones rurales existaient avant 1999. Toutefois, toutes les données ne sont pas disponibles pour les années précédant 1999. L'équipe d'évaluation a donc fait le choix de se concentrer sur les années 1999 à 2021 afin de pouvoir comparer les différentes données.

systématiques, ce qui ne permet pas de communiquer des informations sur la fréquence de ces refus.

Il convient de rappeler que les prêts en zones périphériques sont apparus en 2007 et ont remplacé les prêts ruraux. Le graphique ci-dessous montre l'évolution de ces prêts qui se sont succédé.

Globalement, le nombre de prêts accordés était relativement stable jusqu'en 2008. En 2009 et 2010, ce nombre a considérablement augmenté avant de baisser de manière importante jusqu'en 2022. En effet, le nombre de prêt est tombé à 4 en 2020, 7 en 2021 et 2 en 2022.

On constate également que, jusqu'en 2006, le montant des prêts était relativement bas proportionnellement au nombre de prêts. Entre 2008 et 2013, en revanche, les montants prêtés étaient importants en rapport au nombre de prêts, avant de se stabiliser ces dernières années. Il y a plusieurs explications à ce phénomène. D'une part, ces variations correspondent au montant des travaux et au nombre de logements créés ou transformés. D'autre part, avec l'introduction des prêts en zones périphériques en 2007, les montants maximums prêtés ont atteint 500'000 francs, avant d'être plafonnés à 100'000 francs dès 2010.

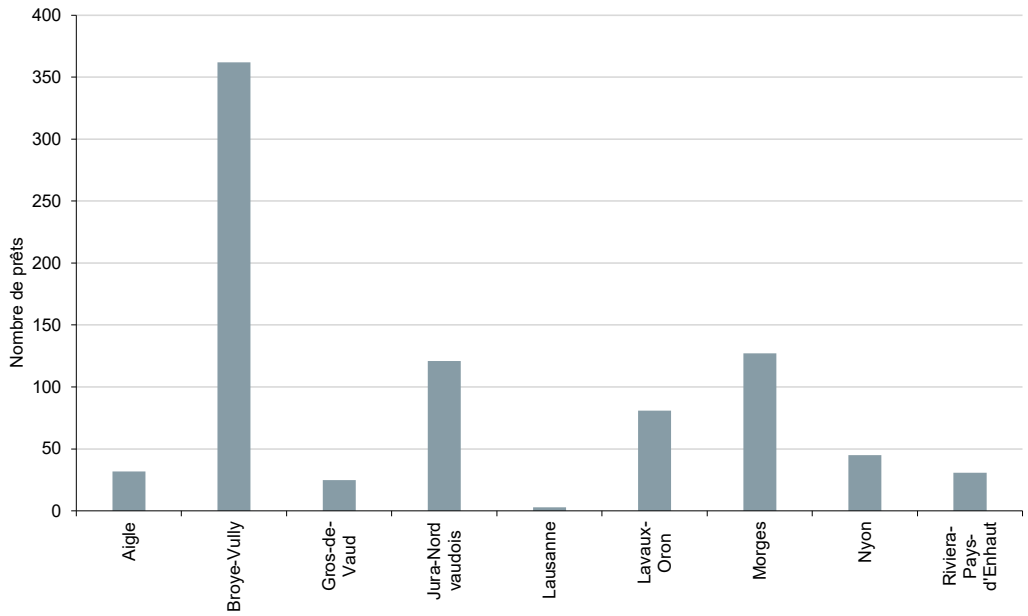
Une analyse plus précise de ces prêts indique que le montant médian des prêts accordés est inférieur à 100'000 francs, sauf en 2010. Entre 2008 et 2013, la fourchette des montants prêtés s'est étendue et des prêts d'un montant allant jusqu'à 500'000 ont été octroyés. Dès 2014, la fourchette des montants prêtés se réduit à nouveau suite au plafonnement des prêts à 100'000 francs.

1.1.4 Outcome

Dans cette section, le nombre de logements créés ou transformés, ainsi que la répartition géographique de ces logements, sont observés.

Selon les données transmises par la DIL, au total, 1'209 logements ont été rénovés ou créés entre 1999 et 2022 à l'aide des prêts ruraux puis en zones périphériques. En moyenne, cela correspond à 1,46 logement créé ou rénové par prêt.

Nombre de prêts par district, 1999 – 2022



Source : graphique réalisé par Interface sur la base des données transmises par la DIL.

L'analyse des districts dans lesquels les prêts sont octroyés montrent que presque la moitié des prêts ont permis de créer ou de transformer des logements dans le district de la Broye-Vully. Les districts du Jura-Nord vaudois et de Morges sont les seconds bénéficiaires avec environ 120 prêts octroyés dans chacun d'eux entre 1999 et 2022. Globalement, le nord du canton a largement bénéficié de ces prêts.

L'enquête en ligne réalisée auprès des communes révèle que 51% d'entre elles (N=37) considèrent les prêts en zone périphérique comme une mesure efficace pour la création de logement.

1.1.5 Constats

Globalement, on constate que le nombre de prêts a considérablement baissé ces dernières années. Parallèlement, le nombre de logement créés ou transformés a lui aussi diminué. L'impact de la mesure prêt en zones périphériques sur la situation en matière de logements dans le canton de Vaud est par conséquent relativement faible. Plusieurs hypothèses ont été avancées pour expliquer le peu de prêts en zones périphériques :

- *Taux d'intérêt bas* : les taux d'intérêt actuellement bas rendent le prêt en zones périphériques sans intérêt moins attractif, puisque les autres moyens de financement offrent des conditions intéressants, sans imposer de contrôle sur les loyers (permettant un meilleur rendement sur le locatif).
- *Montant du prêt limité et autres conditions* : selon certaines personnes interrogées, le montant des prêts plafonné à 100'000 francs explique également le manque de succès de cette mesure. Entre outre, les limites imposées sur les surfaces admissibles (max. 90m^2 pour un 3,5 pièces), des possibilités de rendement limitées en raison du contrôle des loyers pendant 15 ans (fixés en fonction des taux directeurs) sont d'autres contraintes qui limitent l'intérêt des propriétaires pour cette mesure.
- *Méconnaissance de la mesure* : selon des personnes interrogées, ces prêts sont peu connus des propriétaires. La plupart du temps, ces derniers en entendent parler soit par bouche à oreille, soit en s'adressant à l'Office de crédit agricole. Dans le Nord vaudois,

un professionnel utilise activement la mesure et a permis à de nombreux propriétaires d'en bénéficier. Il semblerait que la DIL ne fasse pas la promotion de cette mesure.

Lors des entretiens, la pertinence même de la mesure a également été remise en cause. En effet, l'étalement horizontal que les prêts en zones périphériques avaient pour objectif de limiter est assuré aujourd'hui grâce à la révision de la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire* (LAT) en 2011.

1.1.6 Potentiel d'amélioration

Plusieurs points d'amélioration ont été avancés par les personnes interrogées :

- *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 friches 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.

1.2 Prêts sans intérêts pour les logements étudiants (LE) et les logements protégés (LP)

Prêts sans intérêts jusqu'à 20 % de l'investissement lié aux travaux, accordés dans le but de faciliter le financement de la construction ou de la rénovation de logements protégés (LP) et de logements étudiants (LE).

1.2.1 Conception

Bases légales

- Loi sur le logement (LL)
- Règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCL)

Groupes cibles

Tous les maîtres d'ouvrage.

Conditions

- Respect des modalités d'exploitation de l'immeuble au sens de la loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LP) ; capacité d'accueil pour dix étudiants au moins (LE).
- Minimum de quatre logements d'utilité publique (LUP) prévus dans le projet.
- Fonds propres d'au moins 10 % ; d'au moins 5% lorsque le financement de l'opération comprend des aides financières accordées par un fonds de roulement alimenté par la Confédération ou cautionné par celle-ci (MOUP) ; et fonds propres de maximum 30%.
- Remboursement dans un délai de 20 ans par annuité fixe.
- Contrôle du revenu locatif pendant 20 ans.
- Non cumulable avec un cautionnement.

Financement

Fonds de roulement de 240 millions de francs du Canton.

1.2.2 Mise en œuvre

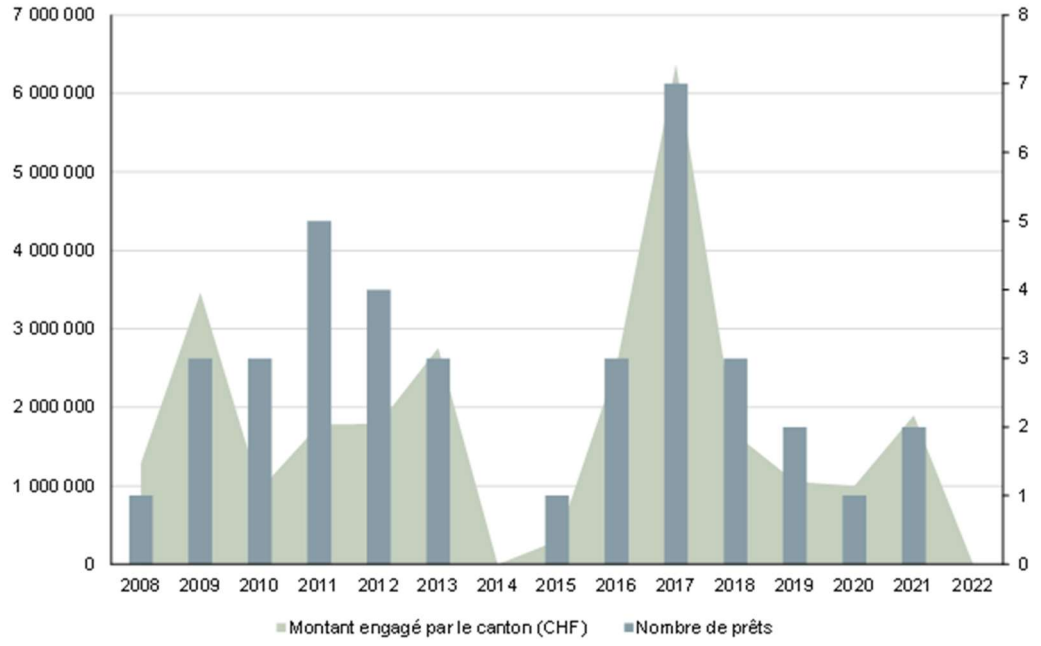
La Direction du logement (DIL) est responsable de la mise en œuvre des prêts pour LP et LE. Elle réalise notamment un examen préalable du projet : viabilité économique, financement et coût de l'opération immobilière.

1.2.3 Output

Prêts pour logements protégés

Le graphique ci-dessous représente l'évolution de l'octroi de prêts pour logements protégés dans le temps.

Nombre et montant des prêts pour LP par année (2008 – 2022)



Source : Graphique produit par Interface.

Au total, entre 2008 et 2022, 38 prêts pour LP ont été octroyés (dont certains ont été remboursés avant la fin de la durée du prêt) pour un montant total de 26'860'270 francs. Cela représente en moyenne 706'849 francs par prêts. Le montant des prêts varie de façon importante entre 100'000 francs et plus de 1'725'000 francs (avec une exception pour le prêt le plus élevé à ce jour de 2'566'000 francs).

Les prêts pour logements protégés sont principalement demandés des coopératives.

Prêts pour logements étudiants

De 2010 à 2021, cinq prêts pour logements étudiants ont été accordés pour un montant total de de 4'773'600 francs, selon les données transmises par la DIL. Cela représente en moyenne un montant d'environ 955'000 francs par prêt. Il n'y a pas de grande variation dans le montant de ces cinq prêts.

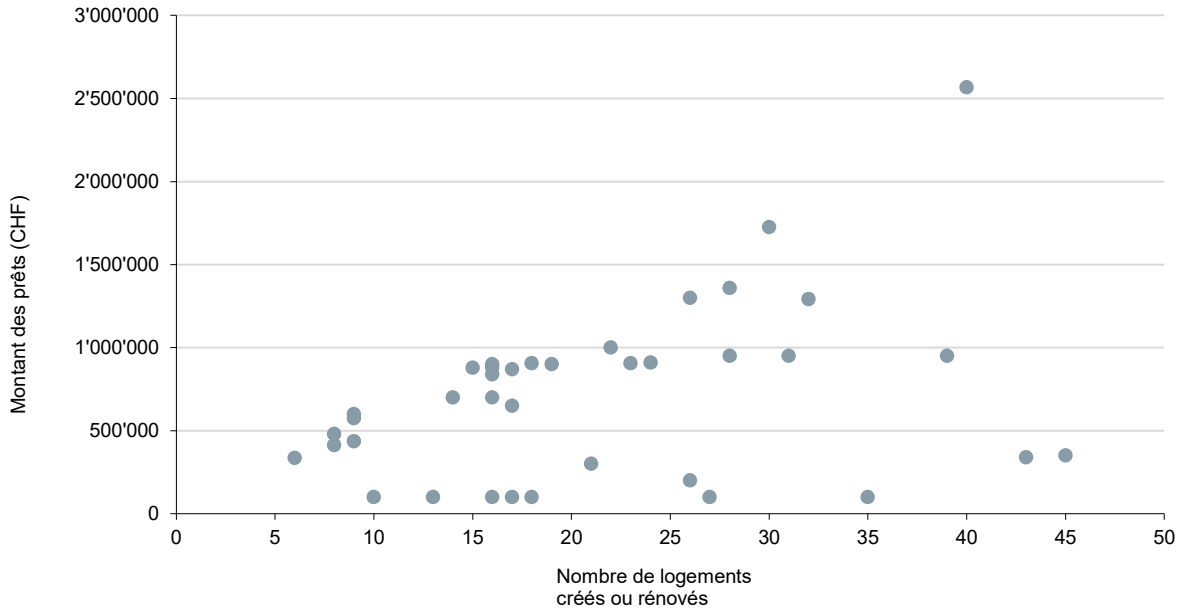
1.2.4 Outcome

Dans cette section, le nombre de logements protégés ou pour étudiants créés ou transformés, ainsi que la répartition géographique de ces logements, sont observés.

Prêts pour logements protégés

Selon les données transmises par la DIL, entre 2008 et 2022, 807 logements protégés ont été construits ou rénovés (ou sont en cours de l'être) à l'aide des prêts LP.

Nombre de logements créés ou rénovés en rapport au montant prêté, 2008 – 2022

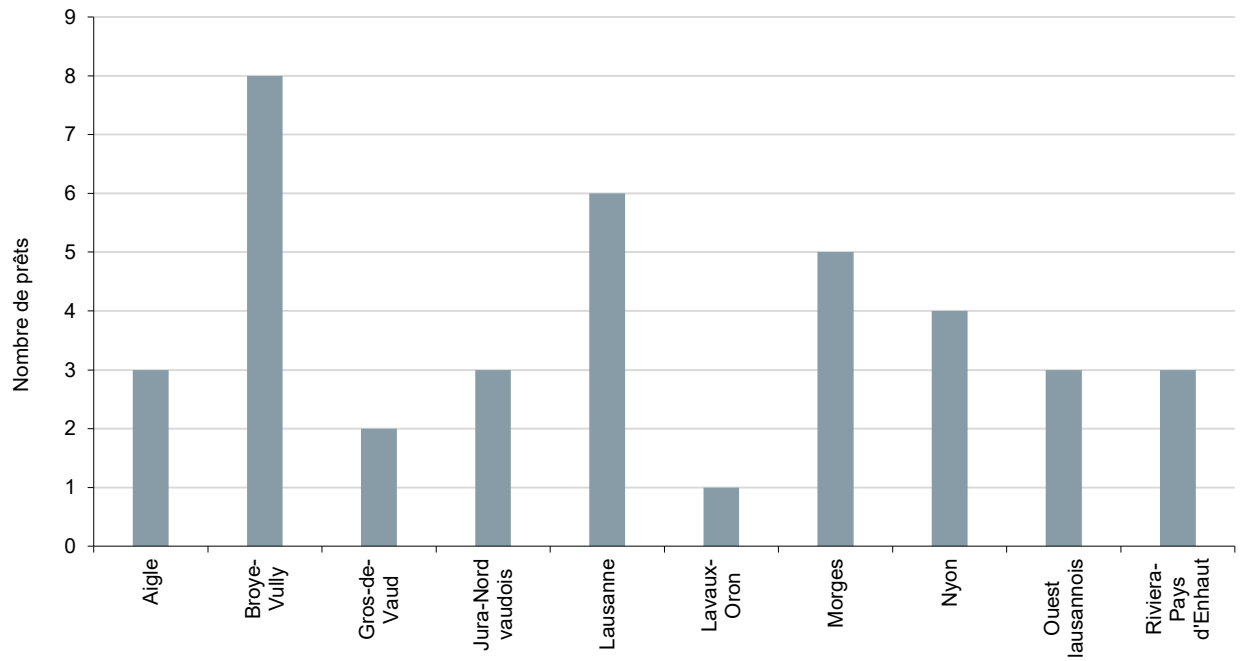


Source : Graphique produit par Interface.

Ce graphique donne une indication de rapport entre le montant d'un prêt et le nombre de logements créés ou rénovés.

Le graphique suivant présente la répartition des prêts par district.

Répartition des prêts LP par district, 2008 – 2022



Légende : Graphique produit par Interface sur la base des données transmises par la DIL.

Sur l'ensemble de la période observée, le district bénéficiant le plus largement de prêts pour logements protégés est celui de Broye-Vully (8 prêts sur 38), pour un montant total de 6'462'500 francs (le dernier prêts remontant à 2017). Suit ensuite le district de Lausanne (6 prêts sur 38), pour un montant total de CHF 4'575'000 francs. Chaque district du canton de Vaud a bénéficié d'au moins un prêt pour LP.

Prêts pour logements étudiants

Entre 2012 et 2018, 335 logements étudiants ont été construits ou rénovés (ou sont en cours de l'être) à l'aide des cinq prêts LE (deux prêts dans l'Ouest lausannois, un prêt dans le district de Morges, un prêt dans le district de Lausanne, et un prêt dans le Jura-Nord vaudois).

Le nombre de LE construits ou rénovés varient de façon importante, entre 25 logements et 142 logements.

L'enquête réalisée auprès des communes révèle que 75% d'entre elles (N=45) considèrent les prêts LP et LE comme des mesures efficaces pour encourager la création de logement.

1.2.5 Constats

Les prêts LP sont régulièrement utilisés dans tous les districts du canton. Toutefois, il est difficile de dire à ce stade si le nombre de logements créés répond aux besoins de la population. Les prêts LE sont eux moins sollicités et sont utilisés principalement dans les régions de Morges – Lausanne. Plusieurs explications ont été avancées lors des entretiens :

- *Logements étudiants du Vortex* : la construction du Vortex a créé 712 nouveaux logements étudiants à proximité immédiate des campus de l'Université de Lausanne et de l'EPFL. La demande en logements étudiants serait ainsi potentiellement comblée.
- *Contraintes liées aux prêts* : la différence entre les loyers du marché libre et les loyers contrôlés (lié au prêt du Canton) serait trop importante. Pour les maîtres d'ouvrage, il serait plus rentable de construire sans prêt du Canton et de fixer les loyers sans contrainte.
- *Effets pervers des exonérations fiscales* : selon des personnes interrogées, de grosses coopératives semblent recourir aux prêts dans le seul but de bénéficier d'une exonération fiscale (suppression des droits de mutation) et non parce qu'elles en ont réellement besoin.[3]
- *Enchevêtrement avec le mécanisme fédéral* : selon certaines personnes interrogées, les prêts pour logements étudiants et logements protégés ne se révèlent pas être déterminants pour les MOUP bénéficiant déjà de prêts par le biais du Fonds de roulement fédéral. Toutefois, les prêts du Canton pourraient s'avérer davantage utiles dans le contexte d'un marché où les taux remontent à 5% et où l'Etat prête à 0%.

1.2.6 Potentiels d'optimisation

- Maintenir la mesure et observer l'évolution du recours aux prêts avec l'évolution des taux d'intérêt.

[3] Les prêts jusqu'à un million de francs sont octroyés par la cheffe de département, avec compétence de délégation au chef du service (art. 12a, al 1, let. a LL).

1.3 Cautionnements

Le Canton cautionne (unilatéralement) les projets de logements protégés (LP), de logements étudiants (LE) et de logements coopératifs innovants et participatifs (LCIP), dans le but de faciliter l'acquisition de biens-fonds, la construction et la rénovation. Le cautionnement est limité à 25% du coût des substances locatives admises par le service du logement.

Le Canton et la commune cautionnent (paritairement) les projets de logements à loyer modéré (LLM), dans le but de faciliter l'acquisition de biens-fonds, la construction et la rénovation. Le cautionnement du Canton est limité à 12,5% du coût global de l'opération immobilière admis par le service.

1.3.1 Conception

Bases légales

- Art. 13, al. 1, let. Loi sur le logement (LL)
- Règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCL)

Groupes cibles

Tous les maîtres d'ouvrage.

Conditions

- Le montant des fonds propres doit s'élever au moins à 10% du coût de l'opération immobilière (12% pour les LCIP) et ne pas dépasser 30% de celui-ci.
- Lorsque le financement de l'opération comprend des aides financières accordées par un Fonds de roulement alimenté par la Confédération ou cautionné par celle-ci, le pourcentage de fonds propres peut être réduit à 5 % (ne s'applique qu'aux MOUP).
- Les directives techniques, notamment en matière de surface, doivent être respectées ; les conditions d'occupation doivent être respectées, sauf pour les LCIP ; les logements sont assujettis au plafonnement du revenu locatif ; au minimum quatre LUP doivent être compris dans le projet.
- Le cautionnement peut être accordé en complément de l'aide à la pierre pour les LLM. Le cautionnement ne peut pas être cumulé à un prêt du Canton pour les mêmes logements.
- Le plan d'amortissement doit prévoir que le Canton soit libéré du cautionnement après 20 ans dès la décision d'octroi.

Financement

Fonds de roulement de 240 millions de francs du Canton.

1.3.2 Mise en œuvre

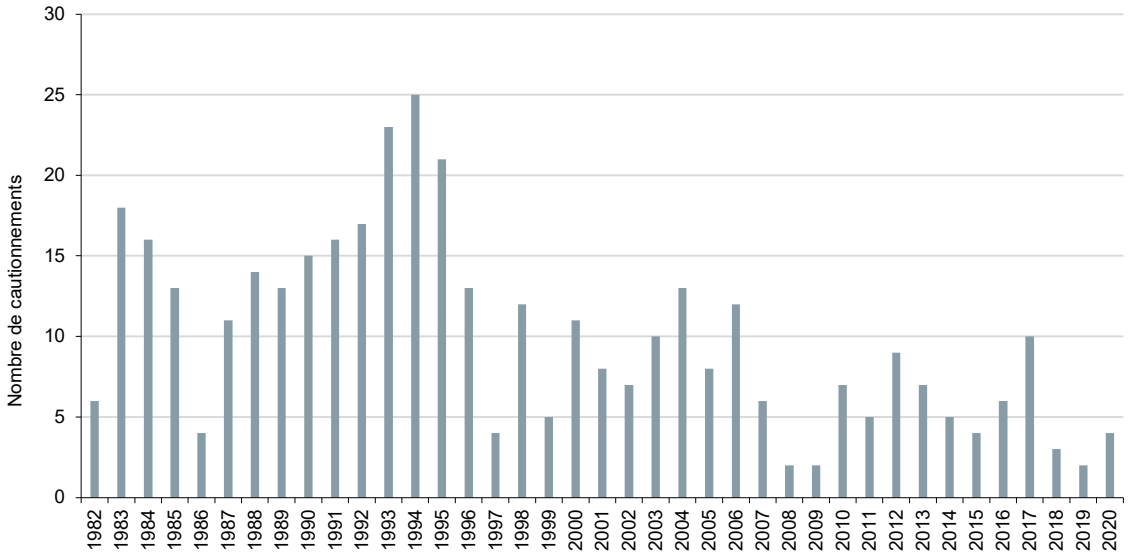
La Direction pour le logement (DIL) est responsable de la mise en œuvre des cautionnements. Elle réalise notamment un examen préalable du projet : viabilité économique, financement et coût de l'opération immobilière.

1.3.3 Output

L'équipe d'évaluation dispose uniquement des données concernant le nombre de cautionnements pour la réalisation de LLM. Pour rappel, les cautionnements pour LLM sont répartis entre la commune et le Canton. Aucun cautionnements n'ont été octroyés pour les LP et LE (aucune demande). La mesure, entrée en vigueur en 2020 (RPCL) est donc relativement récente. Deux cautionnements LCIP ont été octroyés par le canton.

Le graphique suivant représente le nombre de cautionnement LLM accordés pour les années 1982 à 2022.

Nombre de cautionnement LLM accordés par année, 1982 – 2020



Source : Graphique produit par Interface.

Au total, 387 cautionnements LLM ont été accordés entre 1982 et 2020.

Ce graphique indique que, à quelques exceptions près, le nombre de cautionnements par année est supérieur à dix entre 1993 et 1995. Un pic est constaté entre 1993 et 1995 avec une vingtaine de cautionnements accordés par année. Depuis 1997, le nombre de cautionnements par année est généralement inférieur à dix.

Au 31 décembre 2021, 13 cautionnements, pour un montant total de 17’484’610 francs, étaient en vigueur.

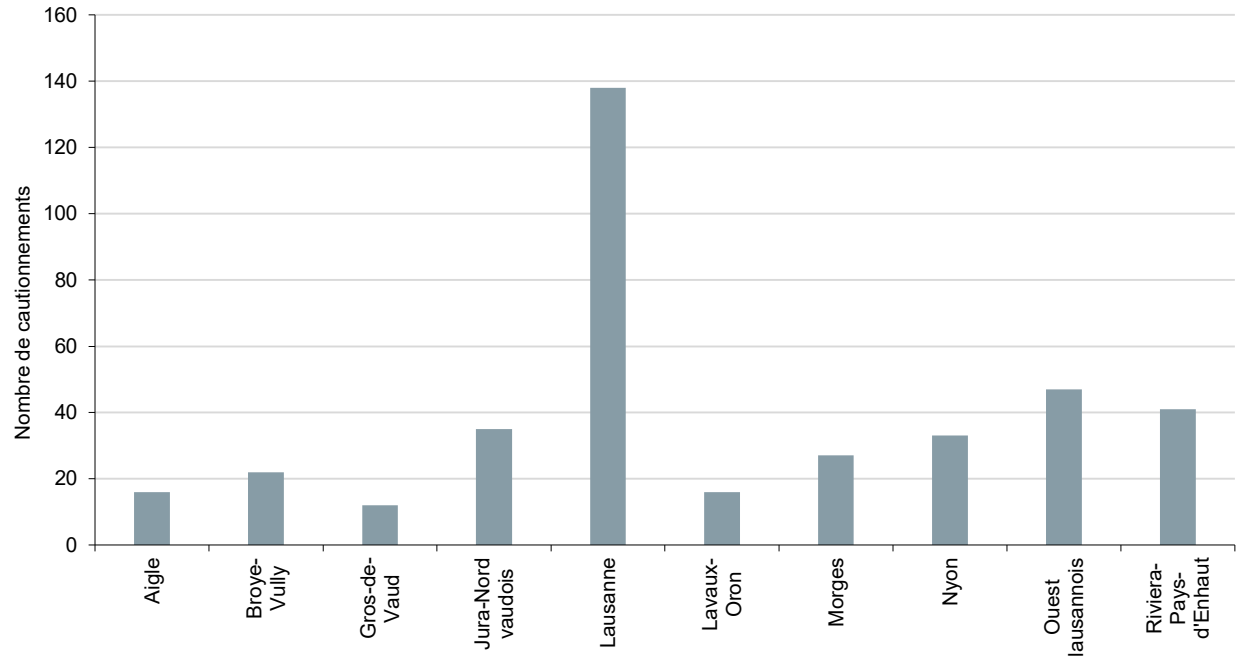
1.3.4 Outcome

Dans cette section, le nombre de LLM créés ou transformés à l’aide du cautionnement paritaire, ainsi que la répartition géographique de ces logements, sont observés. Les cautionnements unilatéraux du Canton n’ont (LP et LE) pas encore été l’objet de demandes ou peu souvent (deux cautionnements LCIP).

Sur les 387 cautionnements accordés entre 1982 et 2020, 295 cautionnements l’ont été pour la construction de LLM et 92 pour la rénovation de LLM. Au total, de 1982 à 2020, le cautionnement pour LLM a contribué à la réalisation de 10’546 logements dans le canton de Vaud. En moyenne, un cautionnement permet la rénovation ou la construction d’environ 27 logements. Toutefois, ce nombre varie fortement entre un minimum de 2 et maximum 135 logements créés ou rénovés.

Le graphique suivant représente la répartition des cautionnements en fonction des districts.

Nombre de cautionnements par district, 1982 – 2020



Source : Graphique produit par Interface.

Le district de Lausanne est celui ayant bénéficié le plus du cautionnement pour LLM (138 cautionnements).

Sur les 387 cautionnements octroyés, au moins 99 ont bénéficié à des coopératives (dont 32 pour la Cité Derrière et 15 pour le Logement idéal). Les communes, les fondations, les caisses de pension ou les sociétés anonymes sont d'autres bénéficiaires des cautionnements.

D'après l'enquête menée auprès des communes, près de 70% (N=55) estiment que les cautionnements sont une mesure efficace pour encourager la création de logements.

1.3.5 Constats

Des constats ne peuvent être faits que sur les cautionnements paritaires Canton-communes pour les LLM.

L'équipe d'évaluation constate que les cautionnements pour LLM ont permis de construire ou de rénover un nombre important de logement. Toutefois, le nombre de cautionnements a baissé depuis la fin des années 1990. Une explication ressortie des entretiens est qu'il est plus difficile aujourd'hui d'obtenir un cautionnement pour les nouveaux projets. En outre, les communes seraient souvent réticentes à accorder des cautionnements, car cela tendrait à péjorer leur *rating* auprès des institutions bancaires.

Selon les personnes interrogées, les cautionnements sont des mesures importantes, notamment pour les coopératives nouvellement constituées, qui ne disposent pas encore de beaucoup de fonds propres. Les cautionnements faciliteraient considérablement la recherche de financement.

Le district de Lausanne est celui ayant le plus bénéficié de cautionnements. Cela peut s'expliquer soit par la zone d'activité des principaux propriétaires bénéficiant des cautionnements ou par la demande en LLM dans ce district (liée au prix de l'immobilier).

L'équipe d'évaluation relève également que le cautionnement pour LLM semble quasi-systématiquement lié à l'aide à la pierre. Selon les personnes interrogées, il serait toutefois possible de proposer des loyers respectant les critères des LLM sans recourir à l'aide à la pierre. Ces personnes proposent que davantage de cautionnements soient accordés sans aide à la pierre.

1.3.6 Potentiel d'amélioration

- *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 de cautionnements pour LLM sans aide à la pierre.*

1.4 Aide à la pierre

Aide à fonds perdus octroyée de manière paritaire par le Canton et la commune au propriétaire, destinée à diminuer la charge locative d'un immeuble. L'aide permet d'abaisser le loyer jusqu'à 20% (10% par le Canton et 10% par la commune) et est versée pendant 15 ans. L'aide est versée de manière dégressive sous le régime du RCOL (avant 2008) et est versée de manière linéaire sous le régime du RCOLLM (dès 2008). Les logements concernés sont des logements à loyers modérés (LLM), également nommés logements subventionnés.

1.4.1 Conception

Bases légales

- Art. 28 Loi sur le logement (LL)
- Règlement d'application de la loi sur le logement du 9 septembre 1975 (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)

Groupes-cibles

Propriétaires (multiplicateurs) et locataires (bénéficiaires finaux).

Conditions

Pour les propriétaires :

- L'aide à la pierre peut être combinée à un cautionnement du Canton, mais il existe de nombreux dossiers d'aide à la pierre sans cautionnement.
- Les loyers sont fixés et contrôlés par la Direction du logement (DIL). Le bailleur a le choix du locataire – pour autant qu'il réponde aux conditions posées par le Canton et le cas échéant, la commune.
- L'aide est versée pour une durée de 15 ans. Le loyer est contrôlé pendant encore cinq ans après la fin de l'aide. Après 20 ans, avec l'introduction de la LPPPL, le logement devient un logement à loyer abordable (LLA) : une convention commune-canton-propriétaire est signée et précise les modalités de sortie du contrôle du Canton.

Pour les locataires :

- Conditions de revenu et de fortune ; respect du nombre d'occupants autorisés par type de logement ; conditions additionnelles dans certaines communes (Bussigny, Ecublens, Eysins, Lausanne, Lutry, Montreux, Morges, Orbe, Nyon, Penthalaz, Renens, Rolle, Vevey et Yverdon-les-Bains).
- Sous le régime du RCOL (dès 1991), les locataires ne sont pas contraints de quitter le logement s'ils ne répondent plus aux conditions, toutefois l'aide canton-commune est réduite ou supprimée ; sous le régime du RCOLLM (dès 2007), les locataires doivent quitter le logement s'ils ne répondent plus aux conditions.

Financement

Inscription au budget de l'Etat.

1.4.2 Mise en œuvre

La DIL est principalement responsable de la mise en œuvre de l'aide à la pierre. Dans certaines communes, il existe une délégation des compétences pour le contrôle des conditions d'occupation dans les communes de Lausanne, Montreux, Morges, Nyon, Vevey et Yverdon-les-Bains.

Gestion technique de l'aide à la pierre :

- Pour les aspects techniques, notamment concernant les nouveaux immeubles, plusieurs collaborateurs de la DIL sont en charge : vérification du taux d'effort des nouveaux locataires, vérification de la viabilité technique des logements remis sur le marché libre une fois les propriétaires libérés (convention de libération avec dernier état locatif).
- Pour l'attribution des logements, les locataires soumettent leur dossier à la gérance ; la gérance soumet les dossiers sélectionnés à la DIL ou à la commune, si délégation de compétences.
- La DIL gère un fonds de régulation pour chaque immeuble.

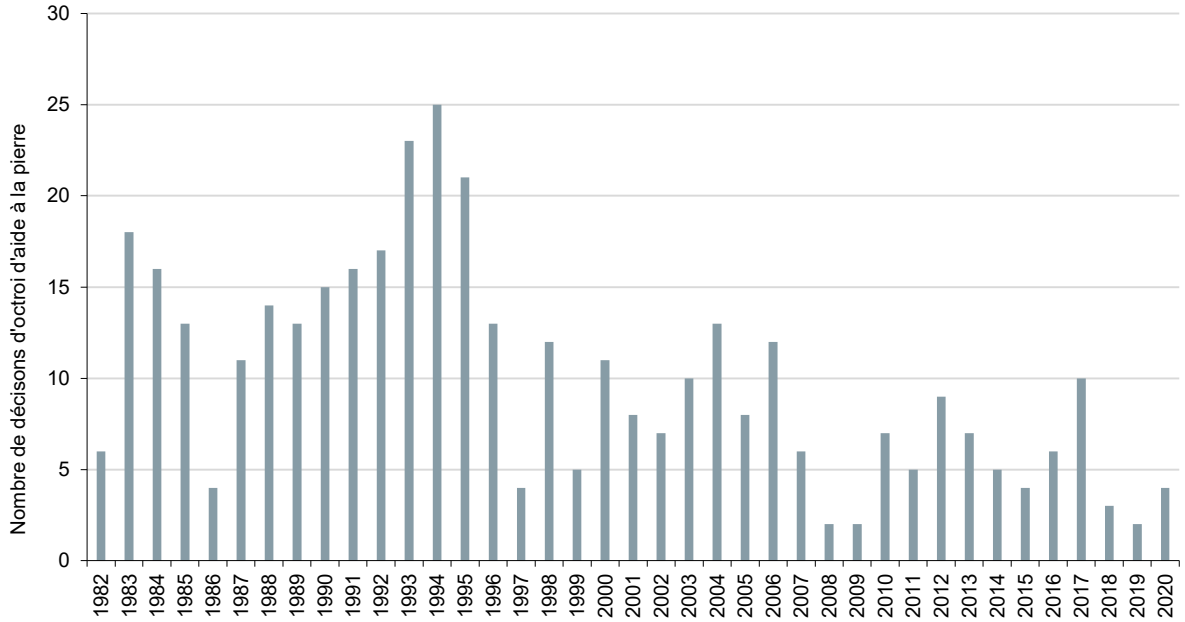
Contrôle des conditions d'occupation des locataires :

- Les conditions d'occupation de chaque immeuble sont contrôlées une fois par année. En vue de ce contrôle, les gérances envoient le formulaire RDU (revenu déterminant unifié) aux locataires qui est ensuite renvoyé à la DIL. Au sein de la DIL, une collaboratrice (0,6 ETP) est chargée de la gestion de l'aide à la pierre pour les communes sans délégation de compétences et du soutien aux communes avec délégation de compétences (formation et information).
- La DIL effectue le décompte des aides à la pierre dues et le notifie aux communes pour versement de la part communale.

1.4.3 Output

Le graphique ci-dessous présente le nombre de décisions d'octroi de l'aide à la pierre par année de 1982 à 2020. Depuis le début de la mesure, un seul propriétaire s'est vu refusé l'octroi d'une aide à la pierre.

Nombre de décisions d'octroi de l'aide à la pierre par an, 1982 – 2020



Source : graphique réalisé par Interface sur la base des données transmises par la DIL.

Au total, 387 décisions d'octroi d'aide à la pierre ont été émises entre 1982 et 2020. En date du 1 juillet 2021, 87 dossiers bénéficiaient de l'aide à la pierre, 198 dossiers ne bénéficiaient plus d'aide mais restaient sous contrôle des loyers. Parmi les objets bénéficiant de l'aide à la pierre à cette date, plus de deux tiers étaient des aides linéaires.

En outre, en juillet 2021, 27 demandes étaient en cours de traitement.

D'après les informations disponibles, sur les 387 décisions positives d'octrois d'aide à la pierre, près d'un tiers des dossiers est concerné par un droit de superficie (DDP).

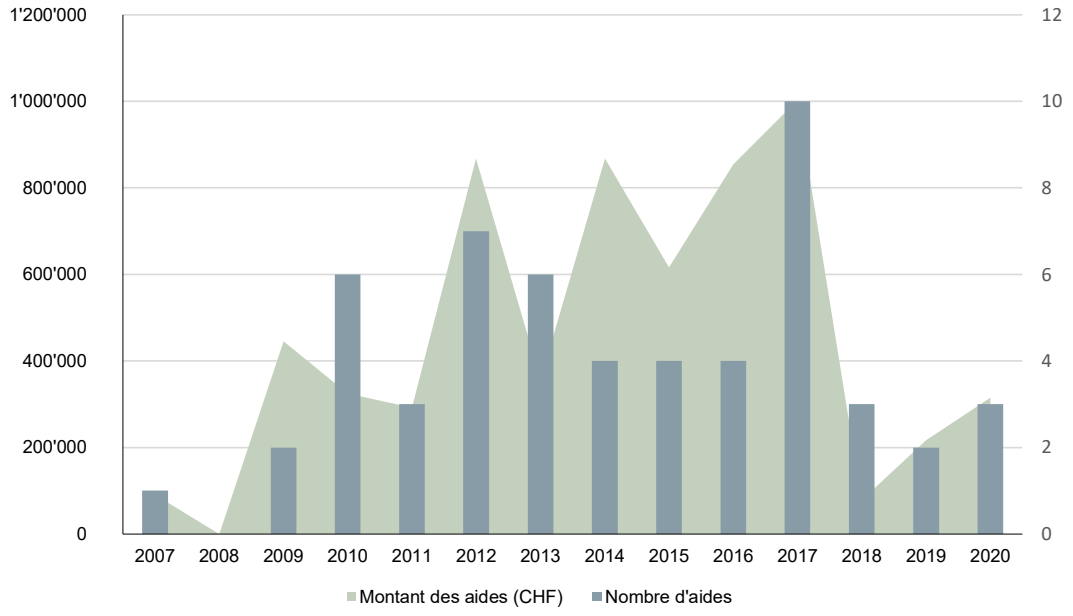
Aides linéaires depuis 2008

Le choix a été fait de se concentrer ici sur les aides linéaires, octroyées à partir de 2008. En effet, les montants de ces aides sont disponibles (ce qui n'est pas systématiquement les cas pour les décisions d'aide antérieures à 2008). Cela permet de donner un ordre de grandeur du montant ces aides.

Selon les données transmises par la DIL, 65 décisions positives d'aides à la pierre linéaires ont été émises depuis 2007. Dans cinq cas, l'aide est unilatérale, de la part du Canton. Dans quatre cas, l'aide vient du Canton et d'un tiers.

Le graphique suivant représente le nombre des décisions d'octroi de l'aide à la pierre, ainsi que le montant total (parts cantonale et communale) que représentent les décisions positives par année. Seules les décisions positives où une aide paritaire Canton-commune est octroyée ont été prises en compte. Cela représente au total 55 décisions positives d'aide à la pierre linéaire.

Nombre et montant des décisions positives d'octroi d'aide à la pierre linéaire par année, 2007 – 2020

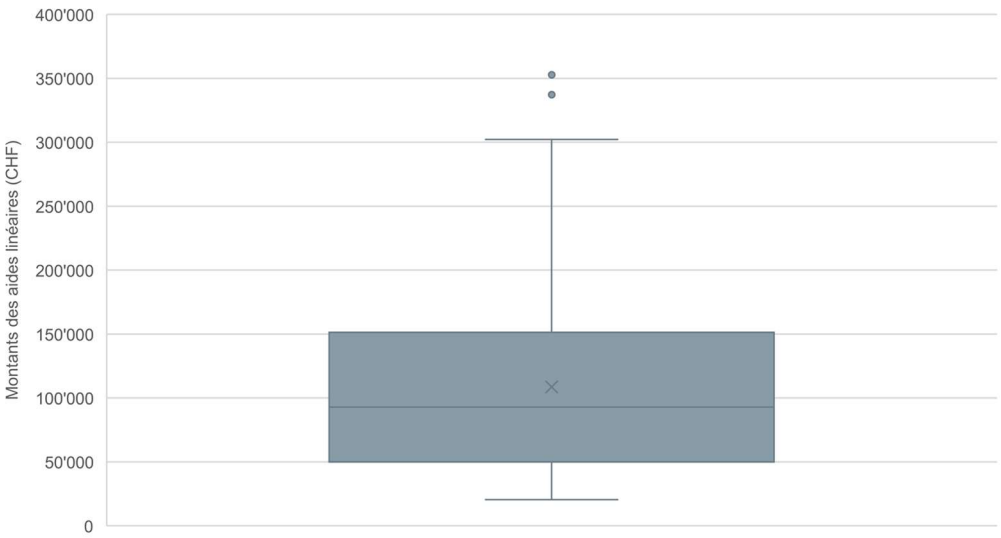


Source : graphique réalisé par Interface sur la base des données transmises par la DIL.

Le nombre de décisions positives varient entre deux et sept par année, avec un pic en 2017 où dix décisions positives ont été émises.

Le graphique suivant illustre les montants d'aide à la pierre linéaire paritaire Canton-commune (n=55) accordés.

Montants des aides à la pierre linéaire (CHF), 2007 – 2020



Source : graphique réalisé par Interface sur la base des données transmises par la DIL.

Le montant médian de l'aide linéaire est de près de 93'000 francs. La moitié des aides (50%) se situent entre 50'000 francs et 150'000 francs. Un quart des aides représente un montant qui se situe entre 20'000 francs et 50'000 francs. Finalement, le dernier quart des aides se situent dans une fourchette plus large, entre 150'000 francs et 300'000 francs.

1.4.4 Outcome

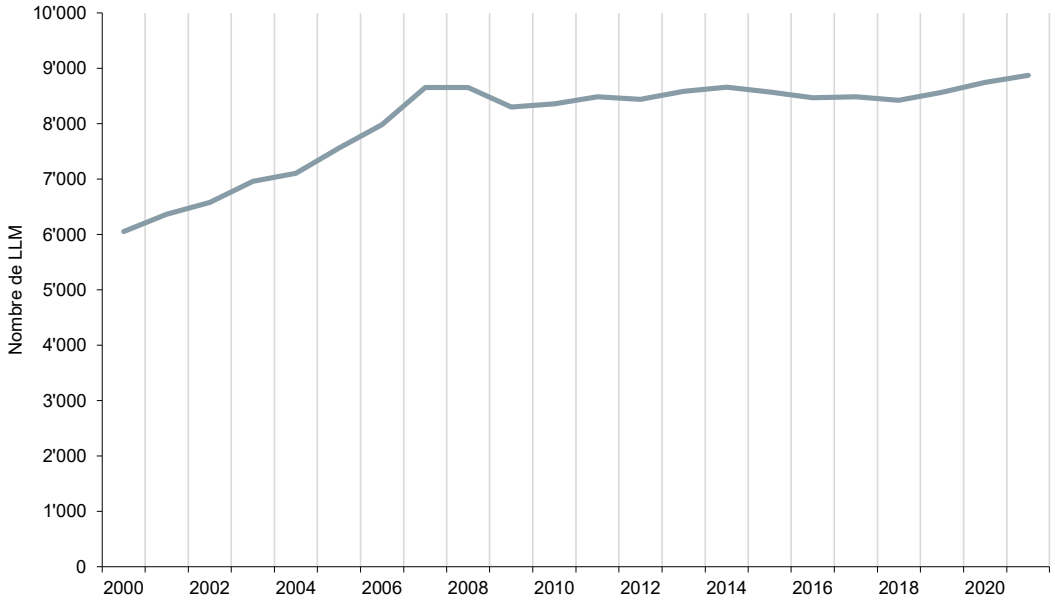
Depuis 1982 jusqu'à juillet 2021, au total près de 10'500 logements ont été construits ou rénovés par l'aide à la pierre, dans près de 560 bâtiments. Parmi les 387 décisions positives d'aide à la pierre, 295 concernaient des constructions (76%), et 92 des rénovations (24%).

En 2021, il existait 8'873 LLM[4] dans le canton de Vaud, répartis dans environ 300 immeubles. Parmi ces LLM, certains ne bénéficient plus de l'aide, mais la DIL continue de contrôler le loyer.

Le graphique suivant représente l'évolution du nombre de LLM entre 2000 et 2021.

[4] Direction générale du territoire et 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 2002 [Excel]. Disponible à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privee/logement/fichiers_xls/T09.04.18.xlsx (consulté le 12 septembre 2022).

Évolution du nombre de LLM, 2000 – 2021



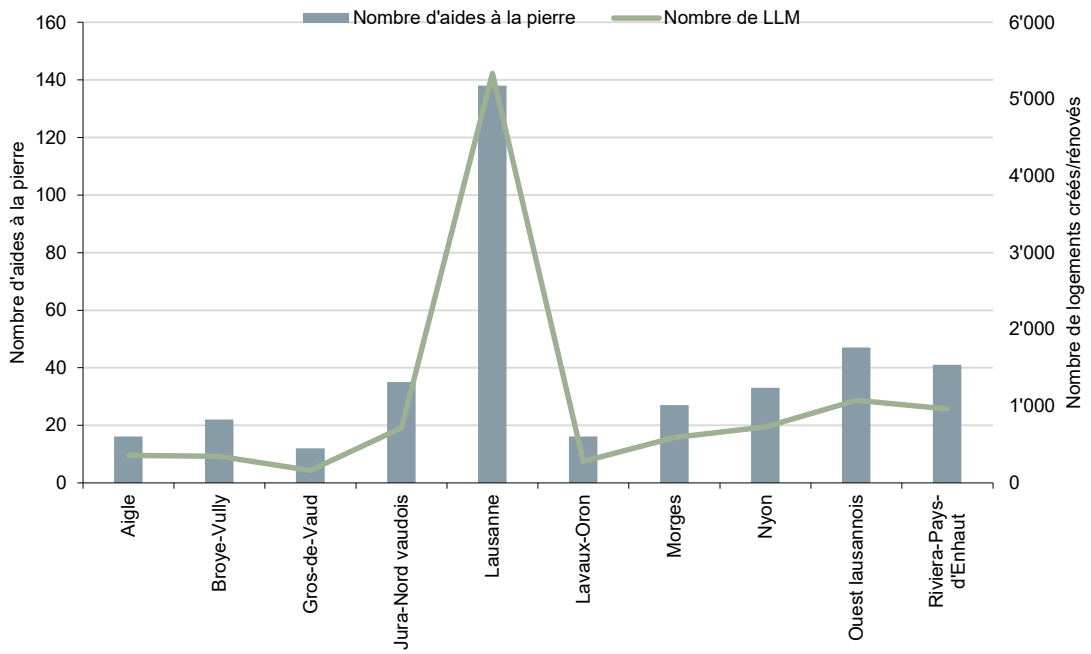
Légende : « […] Jusqu'en 2008, la statistique mentionnait les logements ayant fait l'objet d'une décision du CE pour l'abaissement des loyers. Dès 2009, il est fait mention des logements bénéficiant d'un abaissement des loyers mis en location, soit effectivement sur le marché. […] Depuis 2018 (entrée 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). »

Source : ibid.

L'enquête réalisée auprès des communes révèle que 74% d'entre elles (N=51) estiment que l'aide à la pierre est une mesure efficace pour contribuer à la création de logement.

Le graphique suivant représente la distribution de l'aide à la pierre (n=387) selon les districts. Le district de Lausanne est de loin celui ayant le plus bénéficié de l'aide à la pierre, avec plus des 5'300 logements créés ou rénovés.

Nombre de décisions positives d'octrois d'aide à la pierre (dégressive et linéaire) par district, 1982 – 2020



Source : graphique réalisé par Interface sur la base des données transmises par la DIL.

1.4.5 Constats

Au niveau de la conception de la mesure, certaines personnes critiquent le fait que cette mesure repose uniquement sur l'aide du Canton et de la commune et ne demande aucun effort de la part du propriétaire[5]. Cela ne contribuerait pas à réduire la spéculation sur le logement, au contraire. Ces personnes recommandent d'augmenter les contrôles sur le taux de rendement. L'équipe d'évaluation se permet de nuancer ce constat dans la mesure où, une fois les aides cantonales terminées, les LLM deviennent des LLA. Leur loyer reste donc à un niveau raisonnable. Dans ce sens, l'aide à la pierre est une mesure qui contribue sur le long terme à mettre sur le marché des logements avec des loyers raisonnables. En outre, le rendement de l'immeuble est déjà contrôlé car il est fixé par le RLL.

Selon les personnes interrogées, l'aide à la pierre est une mesure relativement connue. Les LLM sont souvent construits par des coopératives ou des fondations et se trouvent sur des terrains appartenant aux communes. Il est en effet rare qu'un propriétaire type fonds d'investissement construise des logements subventionnés.

Au niveau des bénéficiaires, des communes interrogées ont expliqué que, parmi les personnes faisant une demande pour un logement subventionné, certaines sont dans une situation de grande précarité. Toutefois, selon ces mêmes personnes, les dossiers effectivement soumis par les gérances aux communes ou à la DIL pour un logement subventionné sont rarement ceux des personnes précaires, car elles représentent un plus grand risque pour la gérance. En outre, ce sont les gérances qui ont le dernier mot sur le choix final des locataires. Ce ne sont donc pas toujours les personnes qui sont le plus dans le besoin qui bénéficient d'un logement subventionné.

Au niveau des outcomes, les logements subventionnés ou LLM représentent 80% des logements d'utilité publique (LUP) en décembre 2021 et soit environ 2% du parc de

5 Il convient de noter qu'en pratique, le propriétaire se substitue à la commune dans certains cas.

logement vaudois[6]. Le nombre de LLM est resté constant depuis 2008. La plupart des aides à la pierre octroyées bénéficient à la région lausannoise (districts Lausanne et Ouest lausannois). La distribution de logements subventionnés sur le territoire vaudois est déséquilibrée d'un point de vue géographique.

Finalement, après vingt ans, les LLM sortent de leur statut de logements subventionnés et deviennent des LLA. Cela peut poser des problèmes aux locataires qui n'ont pas les moyens de payer l'entièreté de leur loyer. Ces personnes doivent partir de leur logement ou avoir recours aux aides individuelles au logement. Toutefois, selon une commune interrogée, même si les loyers augmentent, ils restent inférieurs à ceux du marché libre.

1.4.6 Potentiel d'amélioration

- *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.

6 Ce chiffre résulte d'un calcul sur la base du nombre de LLM en 2020 et du nombre de logements total sur le canton de Vaud (locatifs et en propriété confondus). Source : ibid.. ; Direction générale du territoire et logement, Statistiques en matière de logement, Logements et locaux vacants, Vaud, au 1er juin, de 1991 à 2022 (données provisoires) (Excel) [en ligne], https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfin/statvd/Dom_09/Tableaux/Tab_Communique-presse.xlsx (consulté le 20 septembre 2022).

1.5 Arrière-cautionnements de la Coopérative Vaudoise de Cautionnement hypothécaire (CVCH)

La CVCH est une coopérative mise en place par le Canton de Vaud et qui a pour objectif de faciliter l'accession à la propriété en proposant des cautionnements aux futurs acquéreurs. Le département en charge du logement du Canton se porte arrière-caution en faveur des prêts cautionnés par la CVCH. La CVCH permet donc à une personne physique d'acquérir un bien avec 10% de fonds propres.

Le Canton est représenté dans le Conseil d'administration de la CVCH, mais il ne détient pas de parts sociales dans la coopérative.

1.5.1 Conception

Bases légales

- Art. 13, al. 1, let b Loi sur le logement (LL)
- Règlement sur l'aide financière accordée à la Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire favorisant l'accession à la propriétaire du logement (RAFCUCH).

Groupes cibles

Les particuliers souhaitant acquérir un bien immobilier pour leur résidence principale : il s'agit essentiellement de jeunes familles qui ne disposent pas de fonds propres suffisants, mais capables d'assumer les charges, et bénéficiant donc d'un revenu pérenne.

Conditions

Les conditions pour l'octroi d'un cautionnement de la part de la CVCH et d'un arrière-cautionnement de la part du département sont les suivantes :

Cautionnement de la CVCH

La CVCH cautionne 10% du prêt sur une durée de 20 ans maximum, moyennent que le demandeur respecte les conditions suivantes[7] :

- L'acquéreur est une personne physique
- L'acquéreur dispose de 10% de fonds propres (hors frais d'acquisition)
- L'acquéreur assure les frais d'acquisition
- L'acquéreur dispose de revenus dont les montants sont pérennes et qui ne proviennent pas d'indemnité de chômage, d'une activité en période d'essai ou d'allocations pour des enfants de 13 ans ou plus.

Arrière-cautionnement par le Canton

- L'arrière-cautionnement couvre 50% du cautionnement de la CVCH, mais au maximum 100'000 francs
- Le prix d'acquisition de l'immeuble ne dépasse pas un million de francs (y.c. travaux de rénovation)
- Le montant du cautionnement par le CVCH ne dépasse pas 20% du prix d'acquisition de l'immeuble
- Le logement doit être conduit dans le canton de Vaud
- Le logement destiné au domicile de l'acquéreur
- L'acquéreur dispose de fonds propres représentant au moins 5% du prix de l'immeuble (y compris frais d'acquisition).

7 Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire. Conditions. Disponible à l'adresse : https://cvch.ch/conditions/ (consulté le 25 juillet 2022).

Financement

Fonds de roulement de 240 millions de francs du Canton.

1.5.2 Mise en œuvre

La CVCH est le point de contact pour les futurs acquéreurs et leur banque. Elle renseigne les personnes intéressées et traite les dossiers. La DIL ne reçoit que les dossiers approuvés par la CVCH pour un cautionnement. La CVCH dispose de trois collaborateurs·trices respectivement aux postes de directeur, de gestionnaire crédits et d'assistante de direction. Ces personnes sont employées par Cautionnement Vaud et travaillent sur les dossiers de la CVCH sur la base de contrats, ce qui confère une grande flexibilité à la CVCH au niveau des ressources humaines.

Les banques sont des acteurs importants, puisque ce sont elles qui prêtent les 10% supplémentaires qui seront cautionnés par la CVCH et le Canton. Sans leur participation, la mesure ne peut pas être implémentée. Les banques qui prêtent le font selon les critères standards qui s'appliquent aux prêts immobiliers.

1.5.3 Output

Il convient de rappeler que le Canton arrière-cautionne 50% du montant cautionné par la CVCH. Ci-dessous, les cautionnements de la CVCH sont présentés, suivi des arrière-cautionnements du Canton.

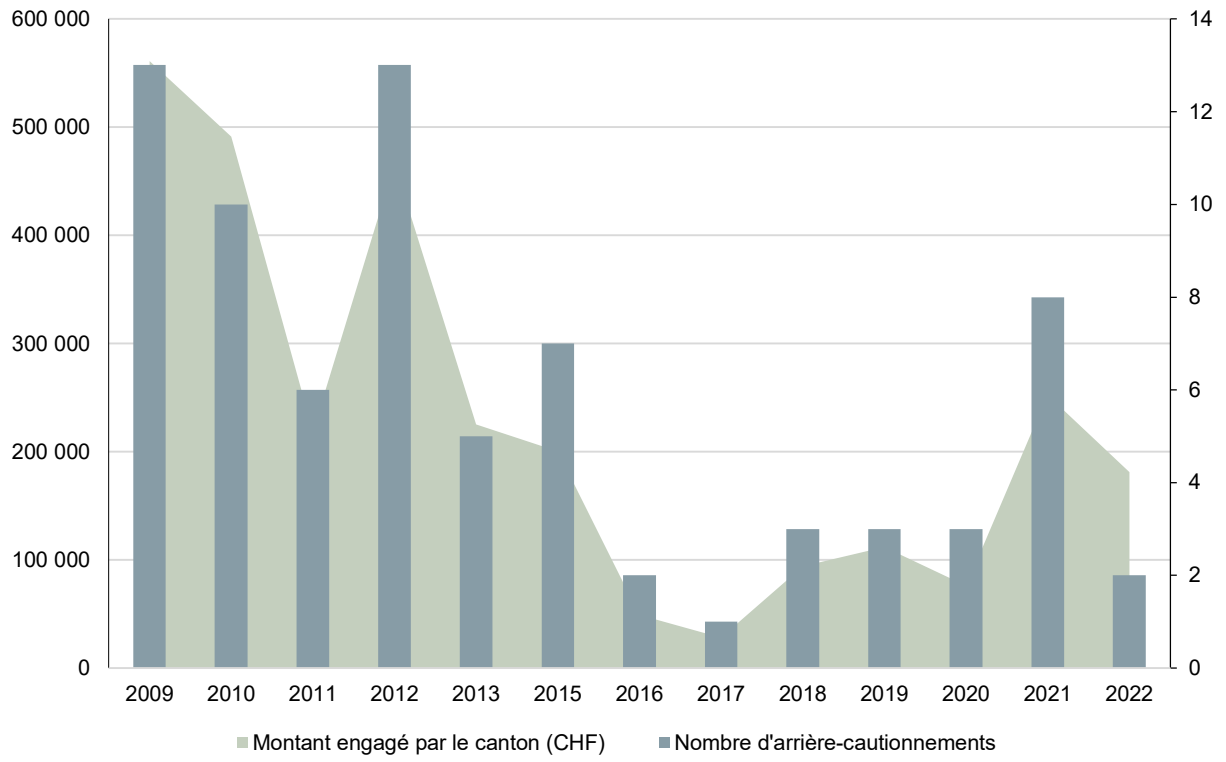
Cautionnement par la CVCH

Sur les cinq dernières années (2018-2022), la CVCH a reçu 25 demandes de cautionnements. 7 de ces demandes ont été rejetées et 18 ont été accordées, pour un montant cautionné total de 1'151'950 francs.

Arrière-cautionnement par le Canton

Le graphique ci-dessous représente l'évolution de l'octroi d'arrière-cautionnements par le Canton dans le temps, depuis l'entrée en vigueur du RAFCUCH en 2009. Au total, 76 ménages ont été cautionnées par la CVCH sur la période 2009-2022.

Nombre total d'arrière-cautionnements accordés et montant en CHF, par an



Source : Graphique produit par Interface.

La CVCH se porte actuellement caution de 32 propriétaires privés (pour un montant total cautionné de 1'557'964 francs), ce qui signifie que le Canton se porte arrière-caution de la CVCH sur 32 dossiers (pour un montant total de 768'484 francs). Selon le RAFCUCH, le plafond est de 6 millions de francs, ce qui signifie qu'actuellement, environ 13% de ces 6 millions sont exploités.

Selon les personnes interrogées, la CVCH recevrait un nombre important d'appels de la part de personnes manquant de fonds propre pour acquérir un bien immobilier. Il s'agit principalement de personnes jeunes. Toutefois, une part importante de ces appels n'aboutissent pas à une demande de cautionnement car les personnes ne disposent souvent pas des 10% de fonds propre minimaux requis.

1.5.4 Outcome

Au niveau de la répartition géographique, ces cautionnements et arrière-cautionnements ont été sollicités dans une large mesure dans le district Jura-Nord vaudois (32 dossiers sur 74, soit 43%), ce qui représente un montant total cautionné de 447'762 francs pour la CVCH et de 223'881 francs pour le Canton dans le Jura-Nord vaudois.

Au niveau des banques, la plupart des dossiers bénéficiant du cautionnement de la CVCH et de l'arrière-cautionnement du Canton concernent la BCV. Cette dernière a l'obligation, dans ses statuts, d'utiliser cet outil. Il semblerait que peu d'autres banques soumettent des demandes de cautionnement à la CVCH.

Selon les personnes interrogées, le Canton a refusé une seule demande d'arrière-cautionnement de la CVCH. De plus, à ce jour, la CVCH – et le Canton – n'ont jamais dû rembourser une banque pour un prêt qui n'aurait pas pu être assumé.

L'enquête auprès des communes révèle que, parmi les 26 communes ayant répondu à la question portant sur l'efficacité de cette mesure, 12, soit moins de la moitié estiment que la mesure est efficace pour encourager l'accession à la propriété.

1.5.5 Constats

Globalement, on constate que le nombre de demandes de cautionnement – et de cautionnements accordés – auprès de la CVCH est très bas, en particulier lorsqu'une partie importante des Vaudois·es souhaiterait devenir propriétaire[8]. On peut en conclure que la mesure ne permet pas d'atteindre son objectif. En effet, selon les personnes interrogées, la CVCH et les arrière-cautionnements du Canton, comme seuls outils pour faciliter l'accession à la propriété, ne sont pas adaptés.

Un premier constat est que le Canton accepte toutes les demandes d'arrière-cautionnement faites par le CVCH. Aucun problème de mise en œuvre n'est donc détecté à ce niveau.

Plusieurs explications trouvent leurs sources dans la conception de la mesure et les conditions de cautionnement – et d'arrière-cautionnement – en lien notamment avec la situation actuelle du marché immobilier et des lois bancaires – tributaires de la FINMA.

- *Concurrence avec la prévoyance professionnelle (LPP*) : de nombreux acquéreurs ont recours à leur LPP pour couvrir les 10% de fonds propre, en plus des 10% de fonds propres dits « personnels » (plus les frais d'acquisition).
- *Plafonds du prix d'acquisition* : le prix d'acquisition du bien immobilier ne doit pas dépasser le million de francs afin de pouvoir bénéficier du cautionnement – et de l'arrière-cautionnement. Cela constitue une autre barrière à l'accès au cautionnement, dans la mesure où, les biens immobiliers répondant à ce critère ne sont pas les plus demandés. En effet, selon une statistique présentée par la BCV, on trouverait en 2022 des maisons individuelles à un prix inférieur à 1'000'000 francs principalement dans des communes des districts du Jura-Nord vaudois, de Aigle, de la Broye-Vully, ainsi qu'au Nord du Gros-de-Vaud. En PPE, il existe davantage de biens à un prix inférieur de 1'000'000 francs, mais quasiment aucun sur l'arc lémanique.[9]
- *Réticence des banques* : les banques sont généralement peu friandes du cautionnement proposé par la CVCH. En effet, dans le cas d'un cautionnement de 10% de la CVCH, la banque doit prêter 10% en plus. Avec les taux d'intérêt bas de ces dernières années, ce prêt supplémentaire n'est pas intéressant pour les banques. Par conséquence, les banques ne proposent pas ce produit à leurs client·e·s, ce qui ne contribue pas à augmenter l'ampleur de la mesure.
- *Méconnaissance de la CVCH :* une autre explication réside dans le fait que ce produit est peu connu, y compris dans le milieu bancaire. Jusqu'en 2020, la CVCH a très peu communiqué sur ses activités. La CVCH communique et travaille principalement avec la BCV.

1.5.6 Potentiel d'amélioration

- *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

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

9 Banque cantonale vaudoise (29 novembre 2022). Les prix de l'immobilier par commune et par district vaudoise. Disponible à l'adresse : https://www.bcv.ch/pointsforts/dans-le-canton/bcv-immobilier/les-prix-de-l-immobilier-par-commune-et-par-district-vaudois2.html (consulté le 5 décembre 2022).

serait d'associer le prix plafond au district, au nombre de pièces du logement ou encore au nombre de mètre carré.

- *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.

1.6 Société vaudoise pour le logement (SVL)

La Société Vaudoise du Logement (SVL) a été créée par la LL dans le but de faire de l'acquisition et le 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. En outre, elle a pour objectif de « favoriser la création et le développement de sociétés construisant sans but lucratif, notamment par des prêts » ainsi que d' « assumer toutes autres tâches de préparation de terrains ou de constructions d'utilité publique que le Conseil d'Etat lui confiera ». [10]

La SVL est détenue à 55 % par le Canton de Vaud et à 45 % par la BCV. Elle est garantie par le Canton de Vaud qui en a la maîtrise juridique et économique.

1.6.1 Conception

Base légale

- Art. 16 Loi sur le logement (LL)

Groupes cibles

Communes vaudoises, coopératives d'habitation, coopératives d'habitants, sociétés à buts non lucratifs, fondations.

Financement

Fonds de roulement de 240 millions de francs du Canton.

1.6.2 Mise en œuvre

Afin que la SVL puisse réaliser ses activités, le Canton dote la société des ressources suivantes pour réaliser ses activités :

- Le Canton accorde des prêts à la SVL afin de financer des opérations telles que l'acquisition de terrain ou des opérations dans le cadre du développement. La prospection de terrains est réalisée de manière systématique en démarchant les communes.
- Droits distincts et permanents de superficie (DDP) (décret du Conseil d'Etat) : le Canton peut céder à une valeur raisonnable certains petits terrains lui appartenant.

La SVL dispose de deux collaborateurs·trices (120%), outre son Conseil d'administration.

1.6.3 Output

- Prestations de la SVL : selon les personnes interrogées, l'acquisition et le portage de terrain constituent 80% des activités de la SVL contre 10% pour le conseil et l'appui aux communes. La majeure partie du travail effectué par la SVL porte sur le développement de projets de construction (ex. terrain sans permis de construire, sans plan d'affection finalisé, etc.) appartenant au Canton.
- Prêts du Canton : actuellement, 4 millions de francs ont été prêtés à la SVL par le Canton pour un projet en développement foncier dans le Nord-vaudois.
- DDP du Canton : selon les personnes interrogées, le Canton a transféré quelques terrains à développer à la SVL. Toutefois, cela n'est pas fait de façon systématique.

[10] SVL, Plaquette de présentation [disponible en ligne] : https://svl-vd.ch/wp-content/uploads/2020/10/SVL-presentation.pdf

1.6.4 Outcome

Le tableau ci-dessous représente les réalisations et les projets en cours de la SVL depuis sa création.

Projets et réalisation de la SVL

Etat	*Nombre d'immeubles*	*Nombre d'appartements*
Réalisés	53	703
En cours	6	99
À l'étude	7	Env. 168
Total	66	970

Source : tableau réalisé par Interface sur la base des données de la SVL. SVL, Réalisations [en ligne], https ://svl-vd.ch/accueil/realisations/ (consulté le 26 juillet 2022)

- Au niveau de la répartition géographique des réalisations de la SVL, une part importante des projets a été réalisée dans le district de l'Ouest lausannois (89% des appartements tout état de réalisation confondus).
- En outre, la SVL développe actuellement deux projets en foncier pour une surface totale de terrain de 159'690 mètres carré, dont le projet principal « Participation au PPA Ouest à Yverdon » (150'000 m^2).
- Selon les personnes interrogées, le nombre de logements créés annuellement par la SVL est négligeable en comparaison à la production totale de logement. Concrètement, la SVL peut générer annuellement au maximum 50 logements par année, alors que la production globale de logements dans le canton de Vaud serait de 3'000 à 5'000 logements par année.
- Toutefois, selon l'enquête réalisée auprès des communes, 61% d'entre elles (N=36) estiment que la SVL est une mesure efficace pour encourager la création de logement.
- Lorsque la SVL acquiert un terrain sur lequel aucun autre acteur ne prend le risque de construire de logements, elle contribue à sa valorisation. Un terrain sur la route de Marcolet à Crissier a été cité comme exemple.

1.6.5 Constats

Globalement, les prestations de la SVL sont peu utilisées. En particulier, les communes ne font que peu appel à la SVL, malgré un important travail de communication et de prospection. Ainsi, la plupart des activités actuelles de la SVL portent sur des terrains appartenant au Canton et non aux communes. Le nombre relativement réduit d'activités effectives de la SVL est confirmé par les ressources en personnel dont dispose la société – à savoir un poste de secrétaire général (100%) et un poste d'assistant·e (20%) – qui suffisent au fonctionnement de la SVL pour le moment.

Plusieurs explications sont avancées :

- *Défiance des communes* : les communes font preuve de défiance vis-à-vis du Canton et ont crainte d'une perte d'autonomie.
- *Prix du marché et ressources financières* : selon les personnes interrogées, les prix actuels du marché empêchent les communes et la SVL d'acquérir des terrains. En effet, ces derniers sont en concurrence avec les développeurs qui créent du logement sur le marché libre, alors que les communes et la SVL créent des LUP. Or, pour ces derniers, le prix de revient est inférieur au prix d'acquisition. Les développeurs privés sont ainsi en mesure d'offrir une somme plus importante pour acquérir des terrains.

- *Taux de rente du DDP trop hauts* : selon les personnes interrogées, le taux de rente du DDP est généralement trop élevé par rapport au prix du marché. Le DDP permet de diminuer l'apport en fonds propres, mais le coût mensuel devient trop important. Cela ne serait pas rentable.
- *Manque d'intérêt des communes pour les LUP* : selon les personnes interrogées, un autre obstacle à la réalisation des missions de la SVL réside dans le manque d'intérêt des communes à réaliser des LUP. En effet, les LUP vont attirer une population dont les revenus sont moyens à bas, et qui présentent donc une fiscalité plus faible. La volonté de construire des LUP serait liée à la couleur politique de la municipalité.
- *Quotas de LUP comme incitation* : les quotas de LUP – prévus par la LPPPL – que les communes peuvent inscrire dans leurs plans et règlements d'affectation sont une incitation positive à la création de LUP et donc à l'implication de la SVL. Toutefois, cette mesure n'existe que depuis 2018 et s'applique uniquement dans les districts où sévit une pénurie de logement.
- *Temps de réactivité de la SVL* : la SVL ne peut pas jouer efficacement son rôle dans la mesure où, selon les personnes interrogées, son temps de réactivité est trop lent et « arrive trop tard sur les dossiers ».

1.6.6 Potentiel d'amélioration

Afin d'augmenter l'ampleur des effets de la SVL, les personnes interrogées ont avancé plusieurs pistes :

- *Transférer des terrains du Canton à la SVL* : pour l'heure, seuls quelques terrains cantonaux sont gérés par le 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'Etat sur le rôle de la SVL.
- *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 perdus. Or, le budget actuel de la SVL ne lui permet pas de faire des pertes.
- *Elargir 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.

1.7 Prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier

Le Canton peut accorder des prêts sans intérêts aux communes qui souhaitent acquérir des terrains destinés à la construction de LUP.

1.7.1 Conception

Base légale

- Art. 13, al. 1, let. a Loi sur le logement (LL)

Groupes cibles

Communes

Financement

Fonds de roulement de 240 millions de francs du Canton.

1.7.2 Mise en œuvre

Le Conseil d'Etat a décidé en 2011 de consacrer 50 millions de l'enveloppe de 240 millions de francs pour prêter aux communes qui souhaitent acquérir des terrains destinés à la construction de LUP.

Aucun autre élément sur la mise en œuvre de cette mesure n'a pu être récolté.

1.7.3 Output

Depuis leur existence, les prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier n'ont été sollicités que par une commune, à savoir la commune d'Echallens en 2019. Ce prêt s'élève à 1'880'000 francs.

1.7.4 Outcome

Les LUP consécutifs à l'acquisition du terrain par la commune d'Echallens sont en train d'être construits.

Lors de l'enquête en ligne auprès des communes, 70% d'entre elles ont estimé que les prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier sont une mesure efficace pour promouvoir le parc locatif.

1.7.5 Constats

- D'après certaines personnes rencontrées lors des entretiens, les communes ne sont pas demandeuses de prêts aux communes pour financer l'acquisition du foncier. D'autres moyens de financement que des prêts du Canton existeraient pour acquérir des parcelles. Il convient donc de remettre en question l'utilité de ces prêts.
- Toutefois, les communes interrogées au travers de l'enquête en ligne sont près de trois-quarts à juger que cette mesure est utile. Une explication potentielle réside dans le fait que ces prêts ainsi que les modalités qui les entourent ne sont en réalité pas connus des communes. En effet, peu de personnes rencontrées lors des entretiens ne connaissaient ces prêts.

1.7.6 Potentiel d'amélioration

- 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.

1.8 Subventions aux communes, aux entreprises privées et publiques

Les subventions aux communes, aux entreprises privées et publiques regroupent des aides accordées pour le fonctionnement des structures d'organisation des territoires d'agglomération, le financement d'études (planifications stratégiques d'intérêt cantonal, plans directeurs régionaux, agglomérations), le fonctionnement de la Société vaudoise pour le logement (SVL), la gestion des prêts en zones périphériques par Prométerre ainsi que les aides à la pierre destinées aux propriétaires de logements subventionnés.

Les études financées incluent les Objectifs logement, « permettant de définir une stratégie et de fixer des objectifs clairs de production de logements dans un délai déterminé »[11].

1.8.1 Conception

Base légale

- Art. 10, al. 1 et art. 13, al.1, let. c/f Loi sur le logement (LL)

Groupes cibles

Communes, entreprises privées et publiques

Financement

Inscription au budget de l'Etat.

1.8.2 Mise en œuvre

Une partie des subventions aux communes, aux entreprises privées et publiques recoupent d'autres mesures déjà présentées dans une fiche d'information : l'aide à la pierre, la SVL et les prêts en zones périphériques. Dès lors, dans ce qui suit, nous ne nous concentrons que sur le financement d'études.

Les études globales de politique communale du logement, qui contribuent à la gouvernance des communes, sont financées unilatéralement par la DIL au moyen d'aides à fonds perdus.

1.8.3 Output

Entre 2010 et 2021, 122 demandes de subventions ont été soumises. 83 ont été accordées, 29 ont été refusées et 10 sont en attente. Sur les 122 demandes, 35 entraient dans le cadre du GOP (Groupe opérationnel des pôles).

7,4% des communes interrogées à l'occasion de l'enquête en ligne ont affirmé avoir élaboré un Objectif logement.

1.8.4 Outcome

Les subventions ont été versées à des Municipalités, des fondations, des associations, des universités ou des bureaux de conseil. Elles étaient par exemple destinées au financement d'objectifs logement, de démarches participatives, de forum ou journées sur la thématique du logement ou d'études sur le taux d'effort des ménages.

Lors de l'enquête en ligne auprès des communes, 77% d'entre elles ont estimé que les subventions sont une mesure efficace pour promouvoir le parc locatif.

---

[11] Direction générale du territoire et du logement. Aides à fonds perdus pour des études liées au logement (Objectif logement), Site officiel de l'Etat 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).

1.8.5 Constats

- Lors de l'analyse d'autres mesures, telles que les quotas de logement d'utilité publique (LUP), il est ressorti que les communes devraient davantage connaître les besoins de leur population en matière de logement et l'évolution démographique qui peut être attendu, afin de fixer des objectifs logements et par la suite des quotas LUP.

1.8.6 Potentiel d'amélioration

- Poursuivre et renforcer la mesure qui permet aux communes de mieux connaître les besoins de la population en matière de logement.

1.9 Exonérations fiscales

Les propriétaires ayant construit ou intégralement rénové un immeuble avec une aide financière cantonale (prêts, cautionnements, aide à la pierre) et dont les loyers sont soumis au contrôle du Canton peuvent demander une exonération fiscale. Elles « sont exonérées, totalement ou partiellement, du droit de mutation sur l'achat de leur immeuble et de l'impôt complémentaire sur les immeubles ». Elles bénéficient également de « l'exonération de l'impôt sur le bénéfice et le capital afférents aux logements dont la construction a été terminée après le 1er janvier 1961 » (art. 23 LL).

1.9.1 Conception

Base légale

- Art. 23 Loi sur le logement (LL)

Groupes cibles

Tous les maîtres d'ouvrage ayant bénéficié d'une aide financière cantonale.

Conditions

- Les conditions applicables sont celles qui s'appliquent à l'obtention d'un prêt ou d'un cautionnement.
- L'exonération est liée à l'ouvrage reconnu comme remplissant les conditions, quel que soit le statut juridique du propriétaire.
- Le service juridique du Canton clarifie actuellement la possibilité pour les LLA reconnus d'utilité publique, réalisés sans aides du Canton, de bénéficier d'une exonération fiscale.

1.9.2 Mise en œuvre

Les acteurs de mise en œuvre sont la Direction du logement (DIL), qui est l'autorité de préavis, ainsi que l'Administration cantonale des impôts (ACI), qui est l'autorité de décision.

1.9.3 Output et outcome

L'équipe d'évaluation ne dispose pas de données sur le nombre d'exonérations fiscales accordées, l'ACI n'ayant pas répondu à sa demande de contact.

1.9.4 Constats

Selon les personnes interrogées, seuls les propriétaires privés ont recours à des prêts car ils ne possèdent pas les fonds propres pour financer la construction de logements. Or, les exonérations fiscales sont conditionnées à l'obtention préalable d'un prêt. Cela représente une inégalité de traitement vis-à-vis des propriétaires institutionnels qui ne sollicitent pas de prêts mais qui construisent des LUP.

1.9.5 Potentiel d'amélioration

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.

2. Mesures issues de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif

2.1 Droit de préemption

Lors de la vente d'un bien fonds [bâti ou non bâti] affecté en zone à bâtir légalisée, les communes peuvent acquérir l'objet en priorité en se substituant à l'acheteur afin d'y créer des LUP.

2.1.1 Conception

| Base légale

- Art. 31 à 38 Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

| Groupes cibles

Commune ou Canton lorsque la commune lui cède son droit de préemption.

| Conditions

- Doit viser la création de LUP
- Doit répondre à une pénurie de logement dans le district concerné
- Parcelle légalement affectée pour du logement
- S'applique pour des parcelles dont la surface est d'au moins 1500 m^2 (sauf exceptions)

| Financement

L'équipe d'évaluation ne dispose pas d'une vue d'ensemble des ressources disponibles des communes pour faire valoir leur droit de préemption. Les données suivantes concernant la Ville de Lausanne et certaines autres communes sont connues : pour la législature 2016–2021, la Municipalité s'est dotée d'un crédit d'acquisition de 40 millions de francs, à l'instar d'autres communes qui se sont dotées de fonds spécifiques (Renens, Vevey ou encore Montreux). Pour la législature 2021–2026, la Municipalité de Lausanne sollicite un crédit d'acquisition de CHF 80 millions.[12]. En février 2023, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil[13] la création d'un fonds de 20 millions de francs pour l'exercice de son droit de préemption ainsi que d'une commission d'évaluation ayant pour mission d'examiner la pertinence de l'achat du bien immobilier.

2.1.2 Mise en œuvre

Les communes sont les acteurs de mise en œuvre principaux :

- Le propriétaire doit aviser la commune territoriale de l'aliénation du bien-fonds.
- La commune notifie dans un délai de 40 jours à compter de la notification de l'avis sa décision d'acquérir le bien-fonds. Dans le cas où elle choisit de céder son droit au

[12] Ville de Lausanne (2021). « Acquisitions immobilières : la Ville renforce sa politique de logement à loyer abordable ». Disponible en ligne sur : https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index.php?actu_id=63190 (consulté le 22 février 2022).

[13] Canton de Vaud (2023). EMPD sur la création d'un fonds permettant l'exercice du droit de préemption de l'Etat au sens de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)- Disponible en ligne sur : https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/decisions-du-conseil-detat/seance-du-conseil-detat/decision/decision/77b17089-20b4-44fc-97ae-552b7b9c7801 (consulté le 21 septembre 2023).

Canton, celui-ci dispose de 20 jours à compter de la notification de l'annonce de la cession. Le préempteur acquiert le bien-fonds aux prix et conditions fixés par l'acte de vente.
- Une fois le bien acquis, la commune doit y construire des LUP dans un certain délai, soit en réalisant la construction elle-même, soit en octroyant un droit de superficie.
- L'acquéreur évincé a le droit, si les circonstances le justifient, à des indemnités et remboursements pour les frais engagés.
- Il existe également un droit de réméré pour le propriétaire, ainsi qu'un droit d'emption de l'acquéreur évincé, dans certaines conditions décrites par la loi.

2.1.3 Output

Le droit de préemption, conditionné à une situation de pénurie dans le district, est applicable en 2022 dans sept des dix districts vaudois (Gros-de-Vaud, Lausanne, Lavaux-Oron, Morges, Nyon, Ouest lausannois, Riviera-Pays-d'Enhaut) ainsi que dans la commune d'Yverdon-les-Bains.[14]

Selon l'enquête en ligne réalisée auprès des communes, six d'entre elles (N=100) ont déjà eu recours au droit de préemption depuis son entrée en vigueur jusqu'à novembre 2022. Il s'agit de communes de tailles très variées (trois communes < 1000 habitants, deux communes < 2000 habitants, une commune > 10'000 habitants). Ces six communes ont indiqué avoir exercé leur droit de préemption à 15 reprises. La plupart d'entre elles ne l'ont exercé qu'à une seule reprise. Les biens-fonds acquis étaient soit des terrains en zone construisible, soit des immeubles d'habitation. Ces chiffres sont à prendre à titre indicatif dans la mesure où toutes les communes vaudoises n'ont pas répondu à l'enquête. Ils ne sont pas représentatifs de tous les biens préemptés à ce jour.

Concernant la cession du droit de préemption au Canton, à ce jour, six cessions de droit ont été signalées à la DIL, mais d'après les informations reçues lors des entretiens, aucune n'a été jugée intéressante ou viable à des fins de LUP.

La Ville de Lausanne est la première du canton à avoir utilisé le droit de préemption, entré en vigueur le 1er janvier 2020. En novembre 2022, la Ville de Lausanne avait exercé son droit de préemption dans neuf cas, pour un montant total de 38 millions de francs. Plusieurs de ces cas ont fait l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal ou du Tribunal fédéral.

2.1.4 Outcome

Globalement, l'enquête auprès des communes révèle que 63% d'entre elles (N=65) considèrent le droit de préemption efficace pour encourager la création de logements.

D'après l'enquête auprès des communes et les entretiens, les biens-fonds préemptés (N=15) sont principalement des immeubles d'habitation, mais également des terrains en zone construisible. La reconnaissance en LUP n'a pas encore été réalisée pour ces biens. Toutefois, selon les résultats de l'enquête, il est prévu de réaliser différents types de LUP (LLM ; LLA, LP). Dans certains cas, le type de LUP n'est pas encore défini. Ces observations sont à prendre à titre indicatif, dans la mesure où elles concernent uniquement les communes ayant répondu à l'enquête (N=118).

[14] Conseil d'Etat du Canton de Vaud, Arrêté fixant pour l'année 2022 la liste des districts touchés par la pénurie au sens de l'art. 2 de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15) du 19 janvier 2022

2.1.5 Constats

Depuis son entrée en vigueur, le droit de préemption n'a été utilisé qu'à peu de reprises. Plusieurs raisons et obstacles expliquent cela :

- *Entrée en vigueur récente* : plusieurs communes ont indiqué dans l'enquête n'avoir pas encore eu l'occasion d'exercer leur droit de préemption.
- *Prix du foncier et de l'immobilier* : 56% des communes ayant répondu à l'enquête affirment ne pas avoir la capacité financière pour exercer leur droit (N=94). Plus précisément, les prix du foncier et de l'immobilier élevés ne permettent pas d'acquérir tout en étant rentable en y construisant des LUP.
- *Ressources humaines et financières des communes* : l'exercice du droit de préemption nécessite une forte réactivité de la commune pour respecter le délai de 40 jours imposé par la loi et donc un processus bien rodé pour traiter la demande et débloquer des fonds.
  - Ce droit étant nouveau, il faut qu'une ou plusieurs occasions se présentent pour que la commune puisse mettre en place une pratique. Le fait d'être dotée d'un fonds d'acquisition dédié et de pouvoir faire appel à des collaborateurs·trices spécialisées pour exercer son droit de préemption est déterminant. Ce constat vaut non seulement pour le processus d'acquisition, mais également pour la suite, à savoir le développement des logements en question.
  - Par exemple~~,~~ À Pully par exemple, malgré 34 demandes liées à l'exercice de ce droit traitées par l'Office communal du logement en 2020, le droit de préemption n'a à ce jour jamais été utilisé. En effet, « […] le prix d'acquisition de l'immeuble dépassant systématiquement les compétences financières de la Municipalité [100'000 francs par cas et 1'000'000 de francs sur la législature 2016-2021], celle-ci devrait alors solliciter le vote du Conseil communal pour chaque demande, ce qui est incompatible avec le respect du délai de quarante jours imposé par la loi »[15]. La Municipalité a depuis obtenu une clause de célérité.

- *Disponibilité des terrains* : dans l'enquête, 35% des communes (N=94) ont expliqué ne pas avoir eu recours au droit de préemption pour cause de manque de terrain disponible.
- *Nature des biens :* dans certaines communes, les seules occasions s'étant jusque-là présentées concernaient des biens dont la nature (par ex. surface, emplacement) ne permettrait pas la création de LUP. Il s'agissait par exemple de maisons individuelles ou des zones villa.
- *Vision politique des communes :* le recours au droit de préemption dépend également de la volonté des communes de jouer un rôle actif dans la politique foncière ou non. Selon l'enquête réalisée auprès des communes, plus de 40% d'entre elles indiquent ne pas avoir recouru au droit de préemption car cela n'est pas la volonté politique de la commune (N=94).

2.1.6 Potentiel d'amélioration

- Relever les limites de surface prévues à l'art. 27 RLPPPL ainsi que les limites de loyer fixés prévues à l'art. 28 RPPPPL 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.
- 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

[15] Ville de Pully (2021). Rapport de gestion 2020. Disponible à l'adresse : https://www.pully.ch/fr/administration/administration-generale/presentation/ (consulté le 22 février 2022)

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.

- *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.
- *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.
- 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.
- *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.

2.2 Droit d'emption

« Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption afin de créer des LUP sur les terrains qui ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai. » (Art. 30 LPPPL)

2.2.1 Conception

Base légale

- Art. 30 Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

Groupes cibles

Communes.

Conditions

- Doit viser la création de LUP
- Est exercé sur des terrains qui n'ont pas été construits à l'échéance d'un certain délai

2.2.2 Mise en œuvre

Les communes sont les acteurs de mise en œuvre du droit d'emption. Ce sont elles qui concluent, avec les propriétaires, des contrats de droit administratif lui octroyant le droit d'emption. Une fois le bien acquis, la commune doit y construire des LUP dans un certain délai, soit en réalisant la construction elle-même ou en octroyant un droit de superficie.

2.2.3 Output et outcome

Trois commues ont indiqué avoir déjà recouru au droit d'emption dans l'enquête en ligne. Les données à disposition de l'équipe d'évaluation ne permettent pas d'identifier d'autres éventuels recours ou intentions de recourir au droit d'emption.

Globalement, l'enquête auprès des communes révèle que 63% d'entre elles (N=65) considèrent le droit d'emption efficace pour encourager la création de logements.

2.2.4 Constats

Depuis son entrée en vigueur, le droit d'emption n'a été utilisé qu'à peu de reprises. Plusieurs raisons et obstacles expliquent cela :

- *Entrée en vigueur récente* : plusieurs communes ont indiqué dans l'enquête n'avoir pas encore eu l'occasion d'exercer leur droit d'emption. Le droit d'emption peut en effet être mis en œuvre lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation communale. Or, une telle opération n'a pas lieu chaque année.
- *Prix du foncier :* 41% des communes ayant répondu à l'enquête affirment ne pas avoir la capacité financière pour exercer leur droit d'emption (N=80).
- *Vision politique des communes :* le recours au droit d'emption dépend également de la volonté des communes de jouer un rôle actif dans la politique foncière ou non. Selon l'enquête réalisée auprès des communes, 46% d'entre elles indiquent ne pas avoir recouru au droit d'emption car cela n'est pas la volonté politique de la commune (N=80).
- *Situation de la commune :* plusieurs communes interrogées sont en situation de surdimensionnement et ne peuvent ainsi pas prévoir de nouvelles zones à bâtir. D'autres encore n'ont rencontré aucun cas de figure s'y prêtant.
- *Méconnaissance de la mesure* : lors des entretiens, la plupart des personnes interrogées ne connaissaient pas le droit d'emption, mais uniquement le droit de préemption. Ce constat est nuancé par les résultats de l'enquête auprès des communes. En effet, selon

cette dernière, 86% des communes affirment connaître le droit de préemption et 71% connaissent également le droit d'emption.

2.2.5 Potentiel d'amélioration

- Communiquer plus largement sur le droit d'emption afin de le faire connaître des communes et des acteurs de l'immobilier.

2.3 Bonus de construction

Les bâtiments bénéficient d'un bonus de construction de la surface brute de plancher habitable à condition qu'une certaine surface brute de plancher habitable soit destinée à des LUP.

2.3.1 Conception

Base légale

- Art. 28, al. 1, let. a ; art. 29 Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)
- Art. 33 Règlement d'application de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL)

Groupes cibles

Communes (acteurs de mise en œuvre), maîtres d'ouvrage (multiplicateurs), locataires (bénéficiaires finaux).

Conditions

Les conditions diffèrent pour les zones à bâtir légalisées avant et après le 1er janvier 2018, date d'entrée en vigueur de la LPPPL.

Zones à bâtir légalisées avant le 1er janvier 2018 :

- Le bonus de construction est de 10% de la surface brute de plancher habitable pour autant que 15% de la surface brute de plancher habitable soit destinée à des LUP.

Zones à bâtir légalisées après le 1er janvier 2018 :

- Les plans et règlements d'affectation doivent prévoir expressément le bonus LUP de surface brute du plancher lors d'une nouvelle planification ou lors d'une requalification.
- « Les plans et règlements d'affectation peuvent prévoir l'octroi d'un bonus d'*au maximum* 10 % de la surface brute de plancher habitable si *au moins* 15 % de la surface totale brute de plancher habitable est destinée à des LUP. » (Art. 33, al. 1 RLPPPL).
- « Les surfaces de plancher habitable de LUP imposées par un quota de LUP ne sont pas prises en considération dans les composantes du calcul […]. » (Art. 33, al. 2 RLPPPL).

2.3.2 Mise en œuvre

Les communes inscrivent les bonus LUP dans le plan ou règlement d'affectation lors d'une nouvelle planification ou d'une requalification. La Direction du logement (DIL) n'a pas de regard sur l'autorité communale qui accorde ou non des bonus d'utilisation du sol au sens de la LPPPL. Les communes peuvent consulter la DIL pour son expertise sur le sujet. Les communes sont les acteurs responsables d'octroyer le bonus LUP aux propriétaires.

2.3.3 Output

Selon les données transmises par la DIL, sur les 82 plans d'affectation validés par la DIL entre 2018 et mars 2022, dix inscrivent des bonus de construction LUP, dont six en 2022.

7 communes interrogées au travers de l'enquête ont introduit des bonus liés à la création de LUP dans un plan ou règlement d'affectation communal depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL (N=49) (3 communes > 10'000 habitant·e·s, 3 communes entre 2000 et 10'000 habitant·e·s, 2 communes < 2000 habitant·e·s). Le bonus accordé varie entre 5 et 10% de surface brute de plancher habitable.

2.3.4 Outcome

Parmi les 7 communes interrogées, 4 ont affirmé que des immeubles ont déjà pu bénéficier de bonus LUP sur leur territoire. 4 immeubles sont concernés, le nombre exact de LUP créés grâce aux bonus n'est toutefois pas connu. Les immeubles concernés se situent dans le districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud.

2.3.5 Constats

Le bonus de construction LUP est une mesure très récente, puisqu'elle date de 2018, date d'entrée en vigueur de la LPPPL. Au moment de l'évaluation, peu de plans ou règlements d'affection prévoient expressément le bonus LUP. Toutefois, parmi les dix plans d'affectation qui ont été validés par la DIL entre janvier et mars 2022, six contiennent le bonus de construction LUP, ce qui peut présager une augmentation de plans d'affectation prévoyant des bonus.

Plusieurs obstacles à l'application des bonus LUP ont été identifiés :

- *Connaissance de la mesure* : selon la DIL, le bonus de construction n'est pas encore bien connu des communes et des acteurs de l'immobilier ce qui expliquerait son faible recours. Cela est confirmé par l'enquête qui révèle que 42% des communes ayant répondu à l'enquête connaissent les bonus LUP (N=119).
- *Enjeu de la densification* : les personnes interrogées considèrent que les bonus de construction sont des mesures intéressantes pour la densification. Toutefois, ils sont susceptibles de modifier la forme d'un projet de manière importante et impliquent donc des enjeux en matière d'urbanisme. C'est d'autant plus le cas lorsque le bonus est appliqué sur une grande surface brute de plancher habitable et qu'il est cumulé à d'autres bonus, tels que le bonus énergétique prévu par la LATC (art. 97, al. 4). Cette dernière prévoit un bonus de surface brute de plancher habitable de 5% si le bâtiment respecte les normes Minergie. Au total, le propriétaire peut ainsi bénéficier d'un bonus de construction de 15% de la surface brute de plancher habitable.
- *Volonté politique de la commune* : les communes étant des acteurs centraux pour l'application des bonus de construction LUP, son succès dépend directement d'elles. Or, selon l'enquête, plus de la moitié des communes (N=41) expliquent ne pas avoir recouru au bonus LUP car cela n'est pas une volonté politique de la commune.
- *Situation de la commune* : lors de l'enquête en ligne ont également été mentionnés le refus du plan d'affectation par les services de l'Etat ou les habitant·e·s, l'absence de nouvelles constructions dans la commune en raison d'une faible disponibilité de terrains ou encore l'instauration d'une zone réservée dans la commune au sens de l'art. 46 LATC.

En outre, des personnes interrogées envisagent les bonus LUP comme des mesures transitoires en attendant que tous les plans d'affectation aient intégré des quotas LUP.

2.3.6 Potentiel d'amélioration

- Communiquer plus largement sur les bonus de construction afin de les faire connaître des communes et des acteurs de l'immobilier.

2.4 Quotas LUP

Les communes peuvent fixer des quotas de LUP (au choix : logement à loyer modéré (LLM), logement protégé (LP), logement étudiant (LE) ou logement à loyer abordable (LLA)) dans les nouveaux plans d'affectation (planification légale à long terme).

2.4.1 Conception

Base légale

- Art. 28, al. 1, let. b Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

Groupes cibles

Communes (acteurs de mise en œuvre), maîtres d'ouvrage (multiplicateurs), locataires (bénéficiaires finaux).

Conditions

- Les LUP doivent répondre aux critères techniques exigés par la loi.
- Les loyers des LUP sont contrôlés périodiquement par le Canton (selon la catégorie de LUP).
- Les conditions d'occupation doivent être respectées quand la catégorie de LUP l'exige.

2.4.2 Mise en œuvre

La commune de situation du logement est responsable de l'élaboration et de la modification des plans d'affectation (plans d'affectation PA, plans d'affectation communaux PAcom, plan directeur communal PDCom, plans de quartier PQ, plans directeur PDR, Plan directeur intercommunal PDi, plan général d'affectation PGA). Les plans d'affectation sont ensuite validés par la DIL.

L'inscription de quotas LUP dans les plans et règlements d'affectation relève du choix de la commune, il ne s'agit pas d'une obligation. En outre, elles peuvent choisir de spécifier ou non la catégorie de LUP devant être construite (LP, LE, LLM, LLA) ; elles peuvent choisir de généraliser le quota LUP sur l'ensemble d'une planification ou de le planifier et de le quantifier par géolocalisation dans le plan ; elles peuvent fixer un quota LUP allant de 0% à 100%.

2.4.3 Output

La LPPPL, entrée en vigueur en 2018, prévoit à l'article 28, alinéa b la fixation dans les plans et règlements d'affectation communaux de quotas de LUP. Selon les données transmises par la DIL, sur les 82 planifications validées par la DIL entre 2018 et mars 2022, 14 inscrivent des quotas LUP. Les quotas LUP établis dans ces plans d'affectation varient entre 2,35% et 100%.[16] La moyenne est de 39%. Les données transmises par la DIL ne permettent pas de renseigner sur les catégories de LUP prévues dans les plans d'affectation. Selon les personnes interrogées, les quotas LUP concernent principalement les LLA.

En outre, 5 communes interrogées au travers de l'enquête ont introduit des quotas LUP dans un plan d'affectation communal depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL (N=52) (2 communes > 10'000 habitant·e·s ; 3 entre 2000 et 10'000 habitant·e·s). Les quotas LUP inscrits varient de 10 à 30%. 3 de ces 5 communes ont spécifié le type de LUP exigé, en fonction du quartier et des ménages ciblés.

[16] Il convient de préciser que la surface de plancher déterminante varie fortement entre les plans d'affectation, ce qui peut en partie expliquer les grandes différences de quotas.

2.4.4 Outcome

Les 14 planifications d'affectation contenant des quotas LUP devraient permettre la construction d'au moins 789 LUP (5 plans d'affectation ne précisent pas le nombre de LUP prévus), représentant une surface de plancher déterminante d'au moins 52'366 m^2 (6 plans d'affectation ne précisent pas la surface de plancher déterminante LUP).

2.4.5 Constats

Les quotas LUP sont une mesure récente qui nécessite un certain temps avant de pouvoir produire leurs effets. En effet, ils ne peuvent être introduits que lors de la révision d'un plan d'affectation. Lors de l'enquête, près de la moitié des communes (N=47) ont indiqué n'avoir pas recouru aux quotas LUP car elles n'ont pas modifié leurs plans d'affectation depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL.

De manière générale, les quotas LUP semblent être bien acceptés par les acteurs de l'immobilier vaudois car les conditions posées peuvent être intégrées dans les calculs initiaux à la construction d'un logement. Plusieurs personnes interrogées considèrent qu'il s'agit d'une mesure intéressante pour répondre aux besoins de la population. Toutefois, quelques freins à l'application de la mesure ont été identifiés :

- *Connaissance de la mesure* : il ressort de l'enquête auprès de communes que 46% d'entre elles (N=118) connaissent les quotas LUP. En outre, des incertitudes règnent sur la manière dont appliquer les quotas de LUP. Par exemple, sur le fait de savoir si les quotas LUP s'appliquent uniquement aux nouveaux logements créés sur un plan d'affectation, ou s'ils prennent également en compte les logements déjà existants. Cet aspect particulier ferait régulièrement l'objet de négociations.
- *Connaissance des communes concernant les besoins de LUP sur leur territoire* : les quotas LUP doivent permettre d'esquisser la vision du logement d'une commune pour les 15 à 25 ans à venir et ainsi répondre aux besoins de la population. Pour ce faire, les communes doivent connaitre l'évolution démographique ainsi que des besoins de leur population. Or, selon les personnes interrogées, la plupart des communes vaudoises ne disposent pas de données et d'objectifs clairs en la matière. Les résultats de l'enquête auprès des communes nuancent ce constat, puisque seules une minorité d'entre elles expliquent ne pas avoir eu recours aux quotas LUP car elles ignorent les besoins en LUP.
- *Volonté politique des communes* : les communes n'ont aucune obligation de fixer des quotas et peuvent choisir librement la catégorie de LUP. La moitié des communes (N=47) ont indiqué dans l'enquête en ligne ne pas avoir introduit de quotas LUP car cela n'est pas une volonté de la commune. Une commune précise ne pas souhaiter inscrire de quotas LUP car elle a pour objectif d'atteindre l'équilibre socio-démographique. En effet, dans ce cas précis, la commune connaît déjà des loyers en dessous de la moyenne cantonale et attire naturellement les classes sociales les plus défavorisées.
- *Processus administratif :* l'inscription de quotas LUP est un processus jugé comme relativement dense d'un point de vue administratif.
- *Situation de la commune* : lors de l'enquête, certaines communes ont également mentionné comme obstacles l'instauration d'une zone réservée dans la commune au sens de l'art. 46 LATC[17].

2.4.6 Potentiel d'amélioration

- *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

[17] Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985.

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.

- *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.
- *Communiquer plus largement sur les quotas LUP afin de les faire connaître des communes.*

2.5 Procédures d'autorisation

En cas de pénurie déclarée dans un district, les propriétaires doivent demander une autorisation pour les travaux de démolition, de transformation, de changement d'affectation ou d'aliénation de logements loués. L'objectif visé est de lutter contre la pénurie du logement, en contenant l'augmentation des loyers en cas de travaux et en veillant au maintien du nombre de logements loués (et donc, en évitant la diminution de la taille du parc locatif).

2.5.1 Conception

Base légale

- Titre II Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)
- Les procédures d'autorisation prévues à l'art. 5 de la LPPPL ont fusionné les dispositions prévues par la Loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation de 1985 (LTDR) ainsi que celles prévues par la Loi concernant l'aliénation d'appartements loués de 1989 (LAAL), toutes deux abrogées à l'entrée en vigueur de la LPPPL.

Groupes cibles

Communes et DIL (acteurs de mise en œuvre), propriétaires (multiplicateurs), locataires (bénéficiaires finaux).

Conditions

- Pénurie au sens de l'art. 2 LPPPL (taux global de logements vacants inférieur à 1,5%) observée à l'échelle du district
- Les logements ou opérations énumérés à l'art. 3 LPPPL sont exclus du champ d'application des procédures d'autorisation (par ex. al. 1b « les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré »)

2.5.2 Mise en œuvre

En 2022, trois collaborateurs·trices de la DIL sont responsables des activités liées au volet protection/préservation du parc locatif , équivalent à 2,8 EPT. Ces derniers sont soutenus par le secteur technique de la DIL. Ainsi, le traitement des dossiers liés aux procédures d'autorisation nécessite, selon un entretien mené, environ 4 EPT.

Travaux et changements d'affectation de logements loués

- La demande d'autorisation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble. La commune transmet la requête à la DIL avec un préavis dûment motivé dans les trente jours. « Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population » (loyers, surfaces, nombre de pièces et standards constructifs) (art. 8 LPPPL).
- La DIL analyse les dossiers afin de déterminer si les travaux sont liés à l'entretien courant de l'immeuble (ou d'appartements isolés) ou à une amélioration justifiant une hausse de loyer :

  - Lorsque les travaux de rénovation n'impliquent pas de restructuration ou ont un coût inférieur à 20% de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, ils peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation (art. 11, al.1 LPPPL). On parle alors de procédure simplifiée. Si le décompte final des travaux excède 20% de la valeur ECA, « le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux » (art. 11, al. 3 LPPPL).

- Les loyers font l'objet d'un contrôle par la DIL : cette dernière peut limiter la répercussion des coûts des travaux (sauf dans le cas de travaux d'assainissement énergétique), contrôler le revenu locatif sur une durée maximale de 5 ans (ou 10 ans lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%) à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation. La DIL « peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux » [18] (art. 14 LPPPL).

- Lors d'un changement d'affectation, les locaux peuvent devoir être réaffectés en habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus[19].

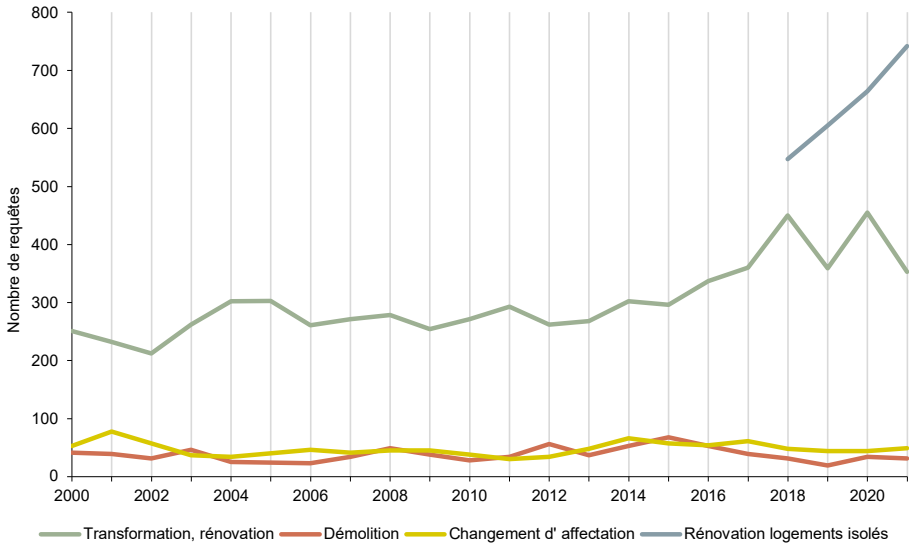
Aliénation de logements loués

- La demande d'autorisation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble. La commune transmet la requête à la DIL avec un préavis dûment motivé dans les trente jours. « Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population » (loyers, surfaces, nombre de pièces et standards constructifs) (art. 8 LPPPL).
- La DIL peut assortir l'autorisation d'aliéner un logement loué au relogement du locataire et/ou au « contrôle du prix de vente, du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location » pour une durée de 5 ans (ou 10 ans lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%).

2.5.3 Output

Le graphique suivant présente le nombre de requêtes par type de travaux entre 2000 à 2021. Jusqu'en 2017, les procédures étaient prévues dans la loi LDTR. Dès 2018, cette loi a été remplacée par la LPPPL qui prévoit expressément une procédure simplifiée pour la rénovation de logements isolés.

Requêtes par type de travaux



Source : Direction générale du territoire et logement, Statistiques en matière de logement, 3.6 – Nombre de requêtes par type de travaux de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), Vaud (Excel) [en ligne],

[18] Ces restrictions sont inscrites au Registre foncier.

[19] L'autorisation peut aussi être limitée à un bénéficiaire précis.

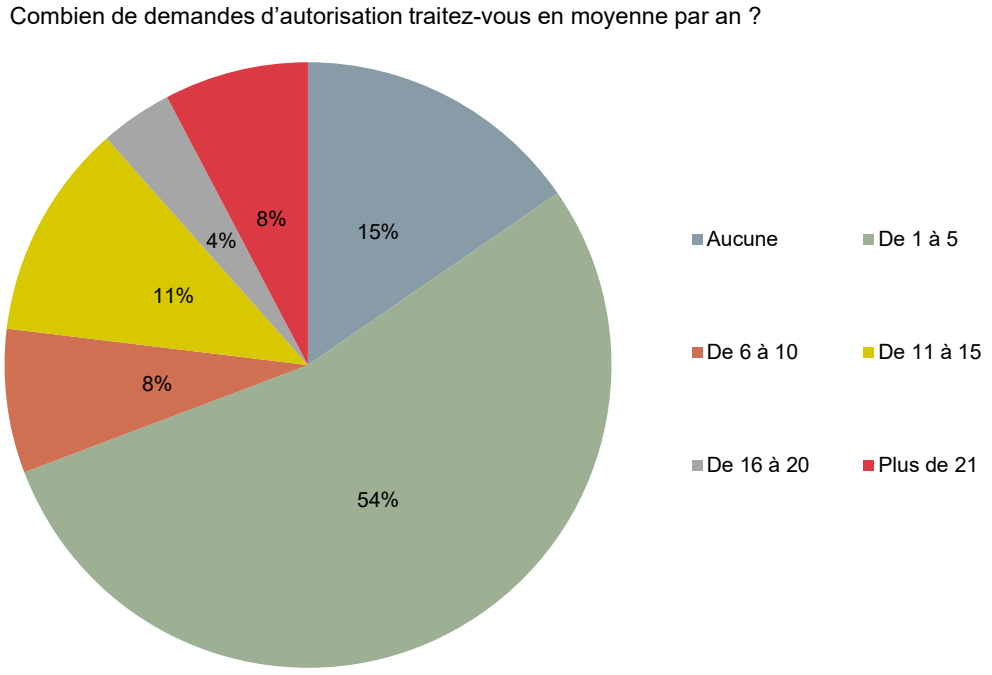
https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privee/logement/fichiers_xls/3.6-requetes-lpppl-types-travaux.xlsx (consulté le 1er décembre 2022).

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL en 2018, les demandes d'autorisation en cas de travaux représentent environ 1'200 dossiers par an et les requêtes pour travaux de transformation et de rénovation ont légèrement augmenté. Toutefois, il n'y pas été possible d'identifier avec précision la raison de cette augmentation.

29 communes interrogées à l'occasion de l'enquête ont indiqué être soumises au régime de procédures d'autorisation prévu en cas de pénurie (N=114). Il convient de préciser que sur les 85 communes ayant répondu « non » à la question, 39 sont en réalité bien soumises à ce régime car elles font partie de districts en pénurie (District de la Riviera-Pays-d'Enhaut, District de Lausanne, District de Lavaux-Oron, District de Morges, District de Nyon, District du Gros-de-Vaud). Ce résultat est révélateur d'un véritable problème d'information au sein des communes concernées.

Le graphique ci-dessous présente le nombre de procédures d'autorisation traitées par les 29 communes ayant indiqué être soumises à ce régime.

Nombre de procédures d'autorisation traitées dans les communes situées dans un district en situation de pénurie



Source : données issues de l'enquête menée par Interface en novembre 2022.

L'équipe d'évaluation ne dispose pas du nombre de requêtes acceptées. Toutefois, une personne interrogée représentant les propriétaires observe que les cas où le propriétaire n'obtiendrait pas l'autorisation d'effectuer des travaux sont rares.

2.5.4 Outcome

10 communes jugent utiles ce dispositif en cas de pénurie, 8 ne le jugent pas utile 4, sont sans avis. Parmi les communes jugeant le dispositif peu utile, l'une explique que l'avis de la commune n'est pas suffisamment pris en compte car la décision finale appartient au Canton, une autre juge que le dispositif est « difficilement compréhensible pour des élus

de milice qui ont bien d'autres tâches plus impératives et urgentes à gérer ». Une autre commune encore ne juge pas le dispositif utile car il ne concerne que trop peu de volume et des demandes isolées. En outre, une simplification de la procédure est souhaitée par une commune concernée. Enfin, une dernière commune apporte une nuance quant à la situation lors de laquelle une autorisation doit être demandée : « L'autorisation peut facilement se justifier lors de la réalisation de travaux afin d'éviter des augmentations de loyer exagérées. En revanche, il apparait difficilement justifiable de refuser la vente d'un bien immobilier si l'une des trois conditions alternatives prévues par la loi n'est pas remplie (objet pas à pénurie, PPE avant 1989 ou acquisition par le locataire ou un proche etc.) ».

De manière générale, l'enquête auprès des communes révèle que 70% d'entre elles estiment que la mesure est plutôt efficace pour la préservation du parc locatif (N=42).

2.5.5 Constats

- La LPPPL et son règlement d'application ne règlent pas la question du relogement des locataires pendant les travaux. Or, cette problématique est récurrente et selon certaines personnes interrogées, mériterait d'être réglée au niveau cantonal afin de prévenir les abus.
- L'échelonnement des baux sur trois à cinq années serait, selon certaines parties, insuffisant pour maintenir des loyers raisonnables après travaux. Pour être une mesure forte, un minimum de dix ans devrait être fixé.
- La méthode de calcul utilisée dans le canton sur la manière de répercuter les coûts des travaux sur le loyer a été validée par la CDAP (Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal). Elle prend en compte les travaux à plus-value, les travaux d'entretien ainsi que les gains du propriétaire entre la date de la construction et la date de la rénovation (« réserves »). Selon certaines parties, le droit cantonal et le droit fédéral se trouvent en contradiction à ce sujet. En outre, pour une commune interrogée, la méthode de calcul est opaque et varierait entre chaque dossier, rendant ainsi impossible de réaliser des projections
- Certains représentants des acteurs de l'immobilier estiment que les procédures d'autorisation ont un effet dissuasif sur les propriétaires qui renoncent à entreprendre des travaux et ainsi, à améliorer le confort et l'efficience énergétique des logements. En effet, les procédures d'autorisation seraient trop longues, allongeraient la durée d'inoccupation des logements et engendreraient une surenchère administrative. En outre, les possibilités limitées de répercuter l'investissement sur les loyers seraient un facteur désincitatif additionnel.

2.5.6 Potentiel d'amélioration

- 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.
- 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.
- 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.

3. Autres

3.1 Aide individuelle au logement

Aide à fonds perdu versée aux locataires et financée de façon paritaire entre le Canton et la commune de résidence du bénéficiaire. Elle a pour objectif de soutenir certains ménages qui disposent d'une autonomie financière suffisante pour subvenir à leurs besoins, mais qui doivent supporter une charge locative trop importante par rapport à leurs revenus.

3.1.1 Conception

Base légale

- Art. 29 Loi sur le logement (LL)
- Règlement sur l'aide individuelle au logement (RAIL)
- Arrêté fixant le modèle cantonal pour l'octroi de l'aide individuelle au logement (AMCAIL)

Groupes cibles

- Locataires – familles monoparentales ou ménages composés de deux personnes majeures, avec un enfant ou plus.

Conditions

- Être locataire du marché libre ou de logements construits ou rénovés avec l'aide des pouvoirs publics ;
- Résider dans une commune octroyant l'AIL (onze communes en 2021) ;
- Avoir un taux d'effort supportable entre 26,5% et 29,3% ;
- Appartenir à un ménage composé d'au moins un enfant ;
- Ne percevoir ni revenu d'insertion (aide sociale vaudoise) ni prestations complémentaires à l'AVS/AI.

3.1.2 Mise en œuvre

Les acteurs responsables de la mise en œuvre de l'AIL sont la Direction des aides et assurances sociales (DIRAAS) de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)[20] et les communes octroyant cette aide à leurs habitant·e·s. En effet, l'AIL n'est pas une prestation offerte dans l'ensemble du canton, mais uniquement dans les communes en ayant fait le choix

Les communes souhaitant proposer cette prestation à leurs résident·e·s doivent se doter d'un règlement communal pour l'AIL, validé par le DIRAAS. Les communes sont ensuite chargées de la mise en œuvre de l'aide (mise en place du dispositif, réception et traitement des dossiers, décision sur le droit à bénéficier de l'AIL). La demande d'AIL doit être déposée par le locataire. Le montant de l'AIL est calculé sur la base du loyer déterminant – pour autant qu'il soit inférieur au loyer maximum (en fonction du nombre de pièce et de la surface) défini par l'AMCAIL – du revenu déterminant et du taux d'effort supportable. L'AIL est accordée pendant douze mois renouvelables.

Le Canton n'intervient pas sur le processus d'octroi, mais uniquement au niveau de la prise en charge de la moitié du montant des prestations délivrées. Le Canton met à disposition des communes un soutien métier afin qu'elles puissent mettre en place le

[20] Autrefois du ressort de la DIL-DGTL, l'AIL a été transférée à la DIRAAS-DGCS en 2016. Selon les personnes interrogées, l'idée était qu'elle soit incluse dans la même enveloppe que les prestations complémentaires.

dispositif d'AIL. Dans les faits, il s'agit du service des assurances sociales de la Ville de Lausanne qui met à disposition son expertise de l'AIL aux autres communes, sur mandat du Canton.

3.1.3 Output

En 2021, onze communes du canton de Vaud ont fait le choix de proposer l'AIL à leurs habitant·e·s, à savoir Coppet, Gland, Lausanne, Lutry, Montreux, Morges, Nyon, Prilly, Pully, Vevey et Yverdon-les-Bains. Parmi ces onze communes, six communes bénéficient d'une délégation de compétences pour la mise en œuvre de l'aide à la pierre.

Sur l'année 2021, un montant total de 1,7 million de francs (part cantonale et communale confondue) a été versé à 830 familles vaudoises. Ces chiffres ont été stables sur les trois dernières années.

3.1.4 Outcome

Les informations concernant le nombre d'AIL octroyées par les communes la mettant en œuvre n'ont pas été récoltées de manière systématique. D'après l'entretien mené avec la Ville de Nyon, en 2021, 76 familles ont bénéficié de l'AIL, dont 29 familles monoparentales.

Globalement, le nombre de bénéficiaires a baissé ces dix dernières années. Cela s'explique par l'introduction de la loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aides à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS). Selon cette loi, le calcul de l'AIL se base sur le revenu déterminant unifié (RDU). Cela a mené à une diminution progressive du nombre de bénéficiaires de l'AIL (avant 2012 : 1'384 aides selon les informations reçues lors des entretiens). Plusieurs explications ont été avancées lors des entretiens :

- Non-adaptation des barèmes et normes pour le calcul de l'AIL
- Coordination avec les autres prestations d'aides
- Processus du calcul du RDU (prise en compte des subsides à l'assurance-maladie en amont)

Le DSAS ne dispose pas de données sur le profil-type des bénéficiaires et sur la durée moyenne durant laquelle des bénéficiaires reçoivent l'AIL.

L'enquête auprès des communes révèle que la majorité d'entre elles (58%) estime que la mesure est plutôt efficace pour soutenir les ménages devant supporter une charge locative trop importante par rapport à leur revenu. Ce dernier résultat est à considérer avec précaution puisque seules 59 communes ont répondu à cette question.

3.1.5 Constats

- *Familles avec enfant(s) comme unique public cible* : d'après certaines personnes, le fait que l'aide ne s'adresse qu'aux ménages avec enfant(s) restreint considérablement le nombre de bénéficiaires potentiels, qui pourraient pourtant avoir besoin d'une aide au logement.
- *Ressources communales* : le fait que les communes soient responsables de la mise en œuvre de la mesure exige de ces dernières qu'elles disposent des ressources personnelles et financières nécessaires, ce qui peut décourager certaines communes à offrir cette prestation. En outre, selon une commune interrogée, l'AIL serait une mesure coûteuse et peu efficace.
- *Effets pervers sur les loyers :* selon certaines personnes interrogées, l'AIL peut avoir un effet pervers dans la mesure où elle ne jugule pas les loyers. En effet, ce sont les

institutions publiques qui assument les coûts induits par l'augmentation des loyers, n'encourageant ainsi pas les milieux immobiliers à les réduire. Selon d'autres acteurs, si le niveau des loyers est surveillé par le Canton, cela ne constitue pas un problème.

- *Aide pour les personnes particulièrement vulnérables* : un·e locataire peut bénéficier à la fois de l'AIL et de l'aide à la pierre. Dans le cas de l'aide à la pierre, l'AIL peut également permettre de soulager les locataires qui, lorsque l'aide à la pierre n'est plus versée, voient leur loyer drastiquement augmenter.

3.1.6 Potentiel d'amélioration

- *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 établit, notamment dans l'hypothèse d'une extension de l'AIL à tout le canton. Il convient de noter que les PC Familles sont proposées pour des familles avec des enfants jusqu'à 16 ans, alors que l'AIL s'adresse au famille avec des enfants jusqu'à 18 ans.
- *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.
- *Prévoir un monitoring de l'AIL* : durée de l'aide, suivi des personnes qui la touchent.

3.2 Droit distinct et permanent de superficie (DDP)

Le DDP permet au propriétaire de conserver son bien-fonds tout en le mettant à disposition d'un tiers. Ce dernier verse au propriétaire une rente de superficie. Le superficiaire peut construire un bâtiment sans devoir acquérir de sol.

Le DDP n'est pas une mesure expressément prévue dans la politique du logement vaudoise. Toutefois, c'est une mesure qui est fréquemment couplée à celles prévues par la LL et la LPPPL.

3.2.1 Conception

Base légale

- Art. 675 et 77 et suivants du Code civil suisse

Groupes cibles

Tous les maîtres d'ouvrage.

Conditions

- La servitude personnelle de droit de superficie doit être distincte (c'est-à-dire cessible et transmissible) et permanente (c'est-à-dire établie pour 30 ans minimum et 100 ans maximum[21]).
- La durée du droit de superficie ne peut pas dépasser 100 ans, mais elle peut être renouvelée à tout moment pour une durée maximale de 100 ans.
- Le DDP est inscrit au registre foncier en tant qu'immeuble distinct
- La loi ne fixe pas la rente de superficie. Les parties disposent d'une grande marge de manœuvre pour déterminer la rente.

3.2.2 Constats

Le DDP est un outil utilisé fréquemment pour la construction de logement. Le DDP est intéressant pour les maîtres d'ouvrage dans la mesure où il permet de diminuer les fonds propres nécessaires. Il est courant que les communes mettent à disposition leurs terrains en DDP afin d'y construire des logements. Du point de vue des communes, la mise à disposition de leurs terrains via le DDP est intéressante, dans la mesure où cela leur garantit un apport financier régulier, plutôt qu'un gain unique lors de la vente d'un terrain. « C'est un outil juridique qu'apprécient les collectivités publiques, qui désirent à la fois conserver leur patrimoine immobilier et en obtenir un rendement. Cela leur évite de devoir construire elles-mêmes sur leurs biens-fonds et les libère des contraintes liées à la propriété d'une construction. »[22]

Le point de discorde concerne le taux de rente. Les représentants des acteurs immobiliers interrogés estiment que les taux de rente fixés par les communes sont trop hauts, surtout pour y construire des LUP. En fixant des rentes trop hautes, les communes contribueraient à la spéculation immobilière. D'autres personnes interrogées quant à elles considèrent le DDP comme un outil très intéressant pour le montage financier, même si elles reconnaissent qu'à terme, la rente de superficie peut représenter de deux à trois fois le prix du terrain, si celui-ci avait été acheté. Selon ces mêmes personnes, l'état locatif est adapté en conséquence.

---

21 Souvent entre 75 et 100 ans pour des bâtiments de logement

22 Canton de Vaud. Le droit de superficie en quelques recommandations par Me Anne Gaussen Rapit. Disponible à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privee/logement/fichiers_pdf/fvl-2021_presentation_droit-de-superficie.pdf (consulté le 13 septembre 2022).

3.2.3 Potentiel d'amélioration

- 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).

  - À titre de comparaison, dans le Canton de Neuchâtel, les droits distincts et permanents de superficie (DDP) et la rente autorisée sont inscrits dans la Loi sur l'aide au logement (LAL2). Cette dernière prévoit que lorsque le maître d'ouvrage est reconnu d'utilité publique, le Canton peut mettre à disposition des terrains, « sous forme de droit de superficie, avec gratuité pendant 10 ans au minimum. La rente du droit de superficie est ensuite progressive, à raison de 1% par tranche de 5 ans, jusqu'à 5% au maximum ».[23]

- Encourager les communes à ne pas vendre leurs terrains mais à céder des DDP.

[23] Canton de Neuchâtel, Aide au logement [en ligne], https://www.ne.ch/autorites/DFS/SBAT/aide-au-logement/Pages/accueil.aspx (consulté le 13 septembre 2022).