

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Grégoire Junod et consorts
pour le développement de l'habitat coopératif**

Rappel du postulat

En Suisse, un logement sur vingt appartient à une coopérative. Dans certaines villes comme Bienne ou Zurich, la part de logements coopératifs atteint même 20 %, soit un logement sur cinq ! Dans le canton de Vaud, la proportion se situe autour de la moyenne suisse.

Pourtant, les coopératives d'habitation offrent plusieurs avantages. A mi-chemin entre la propriété individuelle et la location, elles permettent d'offrir un logement de qualité à des prix inférieurs aux autres logements. En 2000, le loyer moyen pour un logement coopératif en Suisse était 20 % moins cher que le loyer moyen du marché¹. A Zurich, cet écart atteint même 26 % pour un logement comparable². Indéniablement, le logement coopératif a un effet modérateur sur les prix du marché du logement.

Il s'agit ici de ne pas confondre le logement social avec le logement coopératif. Si certaines coopératives sont des partenaires naturels et privilégiés des collectivités publiques pour les constructions de logements sociaux au sens de la législation cantonale, le logement coopératif englobe une notion beaucoup plus large. La caractéristique principale des coopératives d'utilité publique ou d'habitants est d'avoir des loyers fondés sur les coûts, avec un intérêt limité sur le capital social et, par conséquent, des loyers moins élevés qui ont tendance à diminuer sensiblement sur le long terme. Dans certains cas, les coopératives d'habitation construisent aussi des logements en propriété selon les mêmes principes : une rémunération limitée du capital social, des logements avantageux et une protection contre une revente spéculative.

La coopérative est aussi une forme d'organisation intéressante du point de vue démocratique. En offrant une voix à chaque membre, elle favorise l'esprit de communauté et la codécision. L'expérience a aussi montré que les logements en coopérative d'habitation avaient des taux de rénovation supérieurs à l'ensemble des logements en location et même aux logements en propriété.

Du point de vue financier enfin, le logement coopératif peut aujourd'hui bénéficier de différentes aides existantes au niveau national (Fonds de roulement, CCL, CCH, Fonds de solidarité de l'ASH) permettant d'obtenir des prêts à taux réduits avec un effet modérateur sur les loyers et la possibilité de mobiliser moins de fonds propres (environ 10 %). Dans bien des cas, le logement coopératif offre donc des possibilités d'accès au logement bien plus avantageuses et intéressantes que la constitution d'une PPE.

Malgré l'intérêt que représente aujourd'hui l'habitat coopératif — que les coopératives soient ou non partenaires des pouvoirs publics pour la construction de logements subventionnés — il n'existe pas dans le canton de Vaud de politique volontariste visant à favoriser l'habitat coopératif. Le présent postulat vise donc à remédier à cette lacune et à contribuer à la mise en place dans ce canton d'une politique générale du logement qui soit susceptible de répondre aux besoins et d'offrir à chacun un logement financièrement accessible.

Postulat

Par ce postulat nous demandons au Conseil d'Etat de mettre en place une stratégie de développement et de soutien aux coopératives d'habitants ou d'utilité publique dans toutes les régions du canton.

Cette stratégie devra d'abord s'appuyer sur un recensement de l'offre existante, un état des lieux de l'action menée par le canton depuis la nouvelle loi sur le logement et un examen des différentes mesures à prendre.

Parmi celles-ci :

- Un appui technique à la création de coopératives d'habitants d'utilité publique et une promotion de ce type d'habitat, y compris dans le domaine de l'habitat protégé pour personnes âgées.
- Le renforcement de la politique foncière de l'Etat et des communes afin de pouvoir mettre plus de terrains à disposition des coopératives, en particulier sous forme de droits de superficie. Un plan cantonal doit être établi en la matière avec des objectifs quantitatifs ambitieux.
- Des prises de participations de l'Etat dans des structures coopératives d'utilité publique à l'instar de ce que pratique le canton de Neuchâtel dans sa nouvelle politique du logement.
- Une politique plus active de prêts à taux réduits ou de cautionnement visant notamment à compléter les aides fédérales à disposition et à simplifier et accélérer les procédures.

¹ Statistik-Info Nr.20/2004, Genossenschaftlich wohnen, Zürich, 2004

² NZZ, 3 juillet 2009

TABLES DES MATIERES

1	PREAMBULE.....	4
1.1	Traitement du postulat	4
1.2	Contexte actuel.....	5
2	RECENSEMENT DE L'OFFRE EXISTANTE	6
2.1	Nombre de coopératives actives.....	6
2.2	Proportion de logements du parc vaudois détenus par des coopératives	6
2.3	Répartition géographique des bâtiments de coopératives de logements.....	7
2.4	Type de coopératives détenant majoritairement le parc de logements coopératifs.....	8
2.5	Prix moyen des logements coopératifs vaudois.....	8
2.6	Evolution future du parc de logements coopératifs.....	8
3	ACTIONS MENEES EN FAVEUR DES COOPERATIVES DEPUIS LA REVISION DE LA LOI SUR LE LOGEMENT EN 2006	9
3.1	Renforcement des facilités financières.....	9
3.2	Mise en place d'une politique de promotion du logement d'utilité publique	10
3.3	Etude des coopératives et de leur fonctionnement	11
4	PRINCIPES GENERAUX DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE SOUTIEN AUX COOPERATIVES	13
4.1	Adhésion à la « Charte vaudoise pour les coopératives innovantes et participatives ».....	13
4.2	Reconnaissance d'utilité publique du maître de l'ouvrage	13
4.3	Reconnaissance d'utilité publique du logement.....	14
4.4	Apports minimaux de fonds propres.....	14
5	MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX COOPERATIVES	15
5.1	Acquisition et portage de terrains par la Société vaudoise pour le logement (SVL) SA	15
5.2	Faciliter le financement par un cautionnement cantonal.....	17
5.3	Bilan de la mesure.....	17
6	PISTES DE MODIFICATION REJETEES.....	18
6.1	Prise de participations de l'Etat dans des sociétés coopératives d'habitation	18
6.2	Création d'une plateforme d'appui technique aux communes	18
7	CONCLUSION.....	19

Rapport du Conseil d'Etat

1 PREAMBULE

1.1 Traitement du postulat

Le postulat Grégoire Junod (09_POS_150) - Développer l'habitat coopératif a été déposé le 15 septembre 2009. Cosigné par 29 députés, il a été renvoyé à l'examen d'une commission, qui s'est réunie le 22 janvier 2010.

Les travaux de la commission ont fait l'objet d'un rapport publié le 6 mars 2010. La commission rappelle tout d'abord que le postulat Grégoire Junod vise à définir une stratégie pour développer le logement coopératif et à soutenir les démarches des coopératives d'habitation ou d'utilité publique. Les avantages que présente ce type de logements ont été mis en avant, le principal étant des loyers largement inférieurs à ceux du marché libre étant donné qu'ils se fondent sur les coûts plutôt que sur des mécanismes de l'économie de marché. Il a également été précisé que le postulat ne veut pas uniquement développer un type d'habitat collectif social (subventionné), mais tous types d'habitat collectif.

Les députés membres de la commission recommandent à l'unanimité moins une abstention, de prendre en considération le postulat Grégoire Junod demandant au Conseil d'Etat un rapport comprenant les points suivants :

- Un recensement de l'offre existante dans le canton en matière de logements coopératifs ;
- Un état des lieux des actions cantonales menées dans ce domaine depuis la révision de la loi sur le logement (2006) ;
- Un examen des mesures à prendre pour développer ce type de logement, en analysant également les mesures prises par d'autres cantons.

Le postulant a proposé une liste de mesures à examiner, telles que la création d'une plateforme d'appui technique à la création de coopératives d'habitants d'utilité publique, la mise en place d'actions de promotion de ce type d'habitat (y compris dans le domaine de l'habitat des personnes âgées), le renforcement de la politique foncière de l'Etat et des communes afin de pouvoir mettre plus de terrains à disposition des coopératives ou encore une politique plus active en termes de soutien financier, par exemple sous forme de prêts à taux réduits, de cautionnements ou de prises de participations de l'Etat dans des structures coopératives d'utilité publique.

Outre les mesures proposées par le postulant, la commission était favorable à ce que l'on étudie la création d'une plateforme d'appui technique aux communes. L'auteur du postulat a par ailleurs précisé que la liste des mesures possibles à étudier n'était pas exhaustive et a renvoyé au rapport de l'Association suisse pour l'aménagement du territoire (VLP-ASPAN, devenu « EspaceSuisse » en 2018) « Promouvoir la construction de logements d'utilité publique », établi en janvier 2010 à la demande de l'Office fédéral du logement », qui recommandait notamment la fixation de quotas de logements d'utilité publique dans les plans d'affectation³.

Estimant que le financement des coopératives n'était pas une préoccupation majeure des sociétés coopératives, certains membres de la commission ont émis des réserves quant au volet du postulat suggérant une participation financière de l'Etat dans les structures coopératives d'utilité publique.

Lors de sa séance plénière du 11 mai 2010, le Grand Conseil a décidé de prendre en considération le postulat Grégoire Junod avec trois avis contraires et un certain nombre d'abstentions.

³ VLP-ASPAN, « Promouvoir la construction de logements d'utilité publique », Territoire et Environnement, Janvier n°1/10, 2010.

1.2 Contexte actuel

Lors du dépôt du postulat Grégoire Junod en 2009, le canton de Vaud se situait dans un contexte de pénurie du logement accrue. Le taux de logements vacants, défini comme le rapport mathématique entre l'effectif des logements offerts à la vente ou à la location et l'ensemble du parc de logements, se situait alors à 0,4 %. Aujourd'hui, la pénurie reste d'actualité quand bien même elle s'est affaiblie puisque le taux de vacance pour le canton de Vaud était de 1,1 % en juin 2019. Il convient toutefois de noter que cette pénurie reste encore accrue dans les villes et qu'elle est non seulement quantitative, mais aussi qualitative puisque cette détente se fait avant tout ressentir pour les segments de prix supérieurs. Ainsi, l'aspect quantitatif ne suffit pas à lui seul à mettre fin à une situation de pénurie, encore faut-il que les logements mis à disposition de la population correspondent à ses besoins et à ses capacités financières.

Par ailleurs, dans son programme de législature 2017-2022, le Conseil d'Etat s'est engagé à promouvoir la réalisation de coopératives de logement et de quartiers durables dans le canton (mesure 1.11).

2 RECENSEMENT DE L'OFFRE EXISTANTE

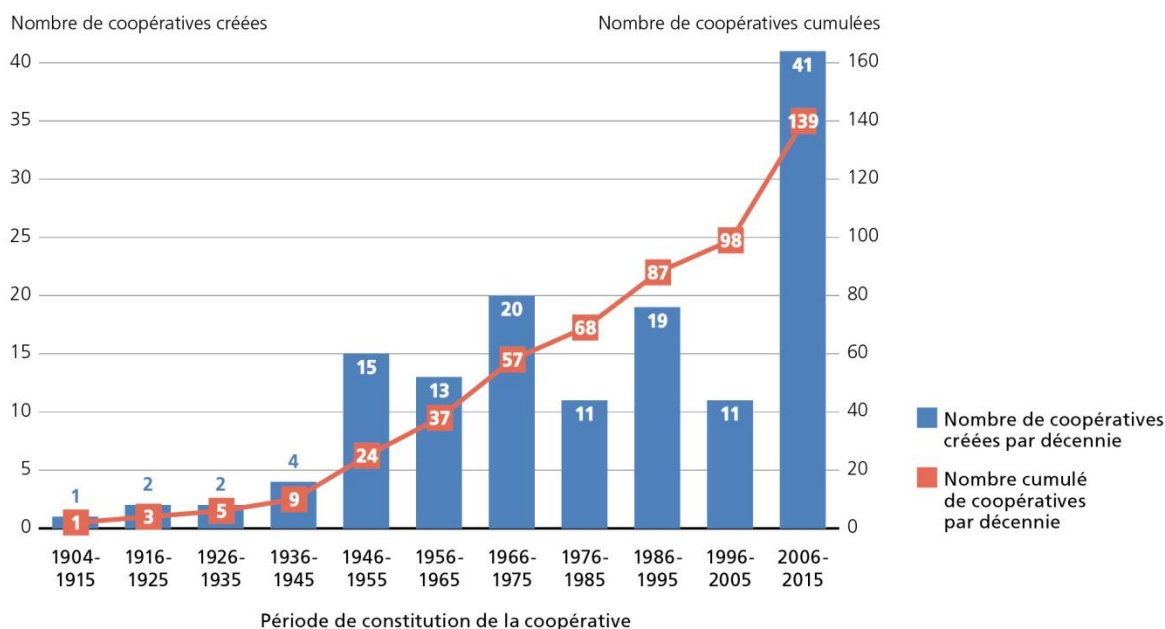
En octobre 2016, le Département des institutions et de la sécurité (ci-après : DIS) et le Laboratoire de Sociologie Urbaine (LaSUR) de l'EPFL ont conjointement publié une vaste étude sur le paysage coopératif vaudois, dont l'un des objectifs était de dresser l'inventaire des coopératives existantes sur sol vaudois. Les principaux résultats sont résumés ci-après. Tout lecteur souhaitant approfondir la question est invité à consulter ladite étude, téléchargeable gratuitement sur le site internet de la Division logement⁴.

2.1 Nombre de coopératives actives

Fin 2016, 139 coopératives actives dans le domaine du logement étaient répertoriées au Registre du commerce vaudois. Il convient toutefois de noter qu'un certain nombre d'entre elles était en voie de dissolution. Sur la base des coopératives interrogées dans le cadre de l'étude, un taux moyen de dissolution de 4.5 % a pu être calculé, permettant d'estimer le nombre de coopératives en activité à **128**.

Les coopératives de logements dans le canton de Vaud existent depuis plus d'un siècle, avec toutefois un rythme de création ayant beaucoup varié au fil du dernier siècle. Entre 2005 et 2015, ce rythme a ainsi doublé avec 41 nouvelles coopératives fondées, soit une augmentation de 29 %.

Figure 1. Evolution du nombre de coopératives



Cette évolution témoigne d'un intérêt croissant pour ce type de logement. Toutefois, il convient de relever que sur les 112 coopératives interrogées dans le cadre de l'étude, 23 ne possédaient pas encore de bâtiment début 2016, soit 20 % de l'échantillon. Cela donne une idée intéressante de la dynamique et du potentiel de ce marché.

2.2 Proportion de logements du parc vaudois détenus par des coopératives

En extrapolant les logements construits par les 112 coopératives ayant participé à l'enquête (soit 11'279 logements répartis dans 536 bâtiments), le parc de logements détenu par l'ensemble des coopératives actives sur sol vaudois peut être estimé à **11'655 logements**, regroupés en **555 bâtiments**. Les coopératives vaudoises détiennent ainsi **4,4 % du parc locatif vaudois**. Ce taux est encore bien inférieur à celui du canton de Zurich qui se situe à 11,6 % et qui est avant tout tiré vers le haut par la forte présence de logements coopératifs dans la ville de Zurich (27 % de logements locatifs détenus par les coopératives ou la ville elle-même).

⁴ Pattaroni L. et Marmy V. « Les coopératives de logements dans le Canton de Vaud », LaSUR et SCL, octobre 2016. Lien pour le téléchargement : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privée/logement/fichiers_pdf/161013_etude-cooperatives-bd.pdf

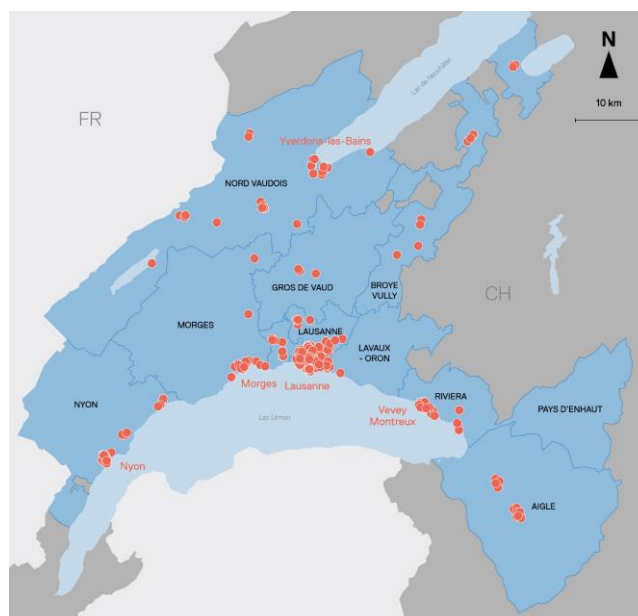
Tableau 1. Détention du parc immobilier par les coopératives dans les divers cantons

	VAUD	ZURICH	GENÈVE
Nombre de coopératives	128	276	80
Nombre de logements coopératifs	11 655	63 210	3 530
Nombre de logements	387 957	703 833	225 378
Nombre de logements locatifs	267 690	506 760	184 810
Taux de résidents locataires	69,0 %	72,0 %	82,0 %
Part de logements coopératifs par rapport au parc de logements	3,0 %	9,0 %	1,6 %
Part de logements coopératifs par rapport au parc de logements locatifs	4,4 %	12,5 %	1,9 %

2.3 Répartition géographique des bâtiments de coopératives de logements

Tout comme le canton de Zurich, le canton de Vaud enregistre une forte présence de coopératives dans sa capitale. La ville de **Lausanne** comptabilisait en 2016 à elle seule 4'156 logements, ce qui représente 7 % du parc de logements locatifs lausannois et **35 % du parc coopératif vaudois**. De manière générale, l'implantation des coopératives vaudoises est avant tout concentrée dans les centres urbains. En termes de bâtiments, 166 ont pu être recensés à Lausanne, 37 à Yverdon-les-Bains, 29 à Renens, 29 à Nyon, 21 à Vevey, 19 à Morges et 18 à Montreux. La répartition des bâtiments coopératifs par district suit la même logique et voit une présence très prononcée de coopératives dans les districts de Lausanne (37 % des bâtiments coopératifs), du Jura-Nord vaudois et de l'Ouest lausannois (respectivement 12 % des bâtiments coopératifs) et du district Riviera-Pays-d'Enhaut (10 % des bâtiments coopératifs). Les coopératives sont par contre très faiblement représentées dans le Gros-de-Vaud (1 % des bâtiments coopératifs) et dans les districts d'Aigle, de Broye-Vully et de Lavaux-Oron (respectivement 4 % des bâtiments coopératifs).

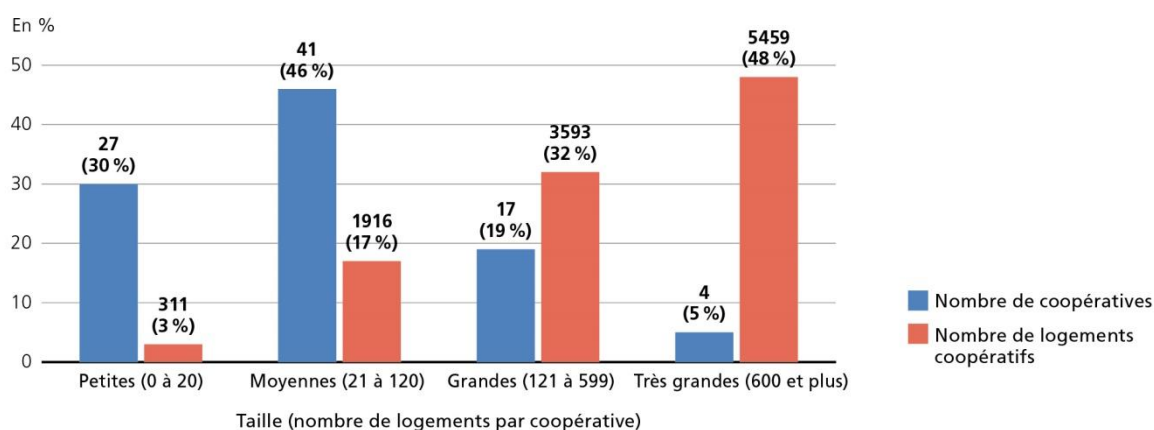
Figure 2. Répartition géographique des bâtiments de coopératives de logement



2.4 Type de coopératives détenant majoritairement le parc de logements coopératifs

La majorité des coopératives vaudoises de logements sont de petite ou moyenne taille. Ainsi, trois quarts des coopératives détiennent moins de 120 logements. Les plus petites entités, possédant moins de 20 logements, représentent quant à elles près d'un tiers des coopératives. Toutefois, rapporté au parc détenu par l'ensemble des coopératives vaudoises, ces petites coopératives ne possèdent que 3 % du parc de logements coopératifs (311 logements). A l'opposé, quatre grandes coopératives se partagent la moitié des logements du parc coopératifs vaudois. Il s'agit des coopératives historiques Maison Ouvrière (fondation en 1904), SCHL (fondation en 1921), Logement Idéal (fondation en 1961) et Cité-Derrière (fondation en 1995). A noter aussi qu'une grande partie du parc de logements coopératifs est plutôt ancien. En effet, deux tiers des logements coopératifs sont détenus par des entités fondées avant 1970.

Figure 3. Les coopératives et l'importance de leur parc de logements



2.5 Prix moyen des logements coopératifs vaudois

En 2016, le prix moyen des loyers proposés par les coopératives vaudoises était de **169 CHF/m²**, soit **19 % inférieur** à la moyenne du marché locatif (soit 208 CHF/m²). En comparant cette différence de prix entre logement coopératif et logement locatif dans divers cantons, l'étude mène à la conclusion que dans les cantons connaissant une pénurie du logement marquée (Vaud, Zurich, Genève), les coopératives proposent des logements à moindre coût et constituent ainsi un facteur stabilisateur des prix du marché immobilier et de résistance à la spéculation. Cette différence de prix s'explique en grande partie par l'établissement de loyers « à prix coûtant », calculés au plus près de l'amortissement des emprunts et du coût d'entretien et d'administration de l'immeuble. Elle résulte également de différentes aides financières octroyées aux coopératives.

2.6 Evolution future du parc de logements coopératifs

Depuis le début des années 2000, le nombre de nouvelles coopératives a très fortement augmenté. Toutefois, la moitié d'entre elles (22 sur les 41 coopératives inscrites au registre du commerce depuis les 10 dernières années) est encore à la recherche de terrains ou en attente de construction. D'un autre côté, on constate que près de la moitié des coopératives interrogées dans le cadre de l'étude déclare vouloir s'agrandir, volonté particulièrement marquée chez les anciennes et grandes coopératives. Ces constats semblent indiquer que le canton de Vaud présente un terrain fertile au développement de coopératives.

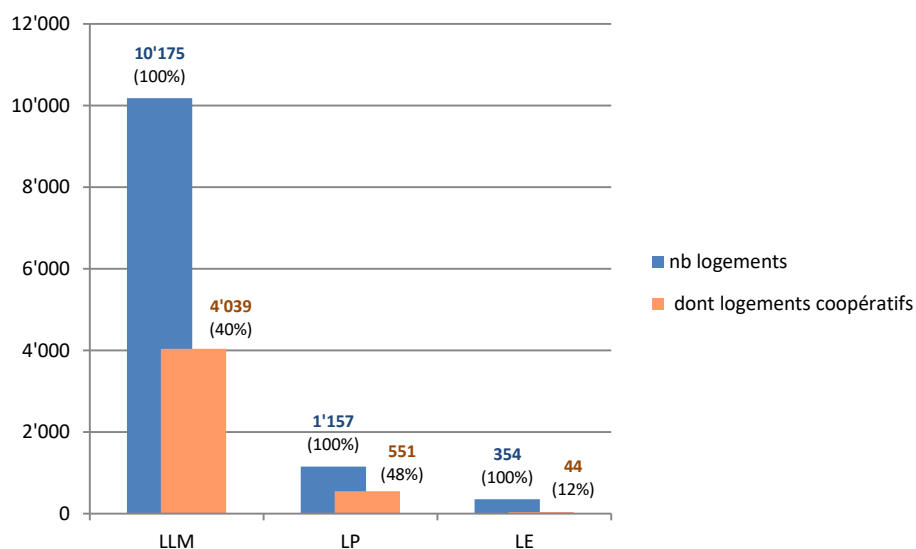
3 ACTIONS MENEES EN FAVEUR DES COOPERATIVES DEPUIS LA REVISION DE LA LOI SUR LE LOGEMENT EN 2006

3.1 Renforcement des facilités financières

Adoptée en 2006 par le Grand Conseil, la « nouvelle politique cantonale du logement » visait principalement à faciliter la construction de logements adaptés économiquement aux besoins des familles et des personnes âgées. Le catalogue de mesures prévues privilégiait ainsi l'aide à la pierre, l'accession à la propriété de son propre logement et la mise en place d'un observatoire cantonal du logement⁵. En 2007, le Conseil d'Etat a ainsi adopté un règlement d'application de la loi sur le logement du 9 septembre 1975 (RLL ; BLV 840.11.1), un règlement sur les prêts au logement (RPL ; BLV 840.11.5), puis en 2008 un règlement sur l'aide financière accordée à la Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire favorisant l'accession à la propriété du logement (RAFCUCH ; BLV 840.11.6). En 2010, des prêts à taux réduits pour les logements étudiants ainsi que la mise en place d'un dispositif cantonal pour l'octroi de l'aide individuelle au logement sont venus s'ajouter aux mesures précédentes.

Plutôt que de construire lui-même, le Conseil d'Etat a choisi de mettre en place des mesures destinées à faciliter la construction de nouveaux logements par l'économie privée. La politique cantonale du logement est fondée sur une collaboration entre communes, Etat et économie privée. L'Etat exerce son action par des mesures de coordination et par des mesures financières directes et indirectes. Jusqu'à présent, ces aides ont toujours été attachées au type de logement et non pas au statut juridique du maître de l'ouvrage. Pour autant, ce sont majoritairement les sociétés coopératives qui ont réalisé les catégories de logements pouvant bénéficier d'un soutien financier de l'Etat. Ce soutien consiste notamment en un abaissement de la charge immobilière (aide à la pierre) et un cautionnement pour les logements à loyers modérés (ci-après : LLM), en l'octroi de prêts pour la construction de logements protégés (ci-après : LP) ou de logements pour étudiants (ci-après : LE). Avec le soutien de l'Etat, l'économie privée a construit ou rénové à ce jour 10'175 logements subventionnés avec une aide à la pierre (dont 40 % réalisés par des coopératives), 1'157 logements protégés (dont 48 % réalisés par des coopératives) et 354 logements pour étudiants (dont 12 % réalisés par des coopératives)⁶.

Figure 4. Nombre de logements (coopératifs) selon la catégorie de logements aidés



⁵ EMPL sur la révision de la politique cantonale du logement et avant-projet de loi, mars 2005

⁶ A noter que l'aide à la pierre est accordée depuis 1983, les prêts aux logements protégés depuis 2007, les prêts aux logements pour étudiants depuis 2010.

En matière de politique foncière aussi, l'Etat ne vise pas un rôle de propriétaire, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a pris la décision en 2009 de consacrer 50 millions de l'enveloppe de 240 millions de francs, dédiée à la politique du logement et trouvant sa base légale à l'art. 15 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL ; RSV 840.11), à l'octroi de prêts aux taux les plus bas en faveur de communes désireuses d'accroître leur maîtrise foncière. Le cadre légal fixé par la LL confère en effet aux communes un rôle central dans la conduite et la mise en œuvre de la politique du logement. Cette mesure de soutien n'a toutefois porté ses fruits que de manière limitée. Tout d'abord, pour des raisons de conjoncture économique avec des taux d'intérêt bas, favorisant dès lors la recherche de fonds auprès des institutions financières classiques. Par ailleurs, l'acquisition de terrains aux prix particulièrement élevés du marché ne permettait pas de favoriser la construction de logements à loyers modérés ou abordables. Cet aspect foncier, qui représente de nos jours le « nerf de la guerre » pour la mise en place de toute politique du logement, a fait l'objet d'un nombre de mesures introduites par la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL, BLV 840.15), acceptée en votation populaire en février 2017 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

3.2 Mise en place d'une politique de promotion du logement d'utilité publique

Dans le canton de Vaud, la pénurie du logement est une réalité depuis le début des années 2000. Cette pénurie n'est pas seulement quantitative, mais aussi qualitative. Malgré une baisse continue des taux hypothécaires, les loyers ne cessent d'augmenter⁷. Une étude menée en 2015 avait permis d'établir que 42 % de la population vaudoise consacre 25 % et plus de son revenu pour son loyer⁸. C'est dans ce contexte de pénurie du logement, qui touche les classes sociales à revenus modestes ainsi que la classe moyenne, que l'Etat de Vaud a introduit à travers la LPPPL des outils supplémentaires pour favoriser la création de logements adaptés aux besoins et moyens de la population vaudoise. L'une des particularités de la LPPPL est qu'elle lie la politique du logement et l'aménagement du territoire pour inciter tant les communes que les investisseurs à construire des logements d'utilité publique.

La LPPPL définit quatre catégories de logements d'utilité publique (ci-après : LUP), dont la nouvelle catégorie de « logements à loyer abordable » (ci-après : LLA). Ouverts à l'ensemble de la population, les LLA ont des loyers plafonnés et sont avant tout destinés à la classe moyenne.

3.2.1 Encouragement de la politique foncière des communes

La LPPPL introduit un nombre de mesures en vue d'encourager la politique foncière des communes. Elle prévoit ainsi la possibilité pour les communes d'instaurer des quotas de LUP dans leurs règlements et plans d'affectation. Ces quotas peuvent concerner des immeubles entiers ou des parties d'ouvrage. Pour pouvoir construire dans des zones à quotas de LUP, les maîtres d'ouvrage doivent préalablement (en principe dans le cadre de la procédure de permis de construire CAMAC) obtenir une reconnaissance d'utilité publique attachée à l'objet, accordée par le service en charge du logement. Qu'ils se situent dans une zone à quotas ou non, les LUP sont soumis à un contrôle de l'Etat durant 25 ans. Lorsqu'ils ont été réalisés dans une zone soumise à quotas, le contrôle perdure au-delà des 25 ans et est assuré par la commune. Ce dispositif permet ainsi de garantir le maintien de logements adaptés aux besoins et aux moyens de la population vaudoise sur le long terme.

Une autre mesure foncière introduite par la LPPPL est la possibilité pour les maîtres d'ouvrage de bénéficier des bonus de surface pour la construction de LUP. D'un maximum de 10 %, ce bonus est octroyé si au moins 15 % de la surface brute de plancher (SBP) est destinée à des LUP. Lorsqu'il s'agit de plans d'affectation entrés en vigueur avant 2018, les bonus de surface peuvent être accordés sans être spécifiquement inscrits dans les règlements et plans d'affectation communaux. Lorsqu'il s'agit de plans et règlements d'affectation entrés en vigueur après le 1^{er} janvier 2018, la mesure du bonus doit y être expressément inscrite.

⁷ Une étude réalisée par le Professeur Philippe Thalmann a par exemple établi qu'entre 1992 et 2016, l'indice suisse des loyers a augmenté de 34 %, alors que les loyers auraient dû baisser de moitié si les bailleurs avaient appliqué les règles du droit du bail relatives au calcul des loyers (méthode relative). Voir à ce sujet l'étude « Calcul d'indices de loyers basés sur les coûts » du 7.09.2017.

⁸ MIS Trend, « Etude sur les attentes de la population vaudoise en matière de logement », 2015.

Hormis les outils de planification territoriale, la LPPPL introduit un droit de préemption en faveur des communes afin qu'elles puissent acheter de manière prioritaire un terrain ou un immeuble mis en vente et affecté en zone à bâtir, ceci en vue d'y construire des LUP. Les communes devront néanmoins respecter les conditions convenues entre le vendeur et l'acheteur. Une fois le bien-fonds acquis, la commune pourra alors se charger elle-même de la construction ou mettre le terrain à disposition d'un maître d'ouvrage par voie d'adjudication. Ce droit s'applique dans les districts à pénurie et peut éventuellement être cédé à l'Etat. Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Les mesures de promotion des logements d'utilité publique introduites dans la LPPPL ont été largement inspirées d'un avis de droit commandé par l'Office fédéral du logement (OFL) et publié en 2010 dans un rapport de l'ASPAN⁹, document auquel la commission chargée d'examiner le postulat Junod a fait référence dans son rapport de mars 2010.

3.2.2 *Elaboration d'un Guide pour les logements d'utilité publique*

Afin d'appréhender les nouveautés introduites par la LPPPL, mais aussi les diverses aides techniques et financières d'ores et déjà existantes, le DIS a élaboré en 2018 un guide destiné tant aux communes qu'aux maîtres d'ouvrage¹⁰. Ce guide pratique est organisé en huit modules thématiques structurés de façon à suivre l'évolution chronologique d'un projet de logement d'utilité publique. Il offre une vue d'ensemble de tous les outils mis à disposition par l'Etat et propose une liste d'adresses utiles en vue d'approfondir certaines thématiques précises.

Le guide LUP a été présenté et distribué dans le cadre du Forum vaudois du logement 2018, auquel sont conviés tous les acteurs concernés par la thématique du logement dans le canton de Vaud : autorités communales et cantonales, associations de propriétaires et locataires, professionnels de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'immobilier ainsi que l'ensemble des coopératives vaudoises.

3.3 **Etude des coopératives et de leur fonctionnement**

Aujourd'hui, la politique cantonale du logement s'adresse à l'ensemble des maîtres d'ouvrage, sans qu'il soit tenu compte de leur statut juridique ou d'utilité publique. Les sociétés coopératives de logements restent toutefois un partenaire particulièrement intéressant pour les collectivités publiques. Elles sont en effet aptes à faire face aux différents enjeux liés à la production de logements adaptés aux modes de vie et aux valeurs d'aujourd'hui, tout en restant accessibles financièrement. Afin de développer davantage ses connaissances sur les coopératives de logements dans le canton de Vaud, le DIS a choisi de mandater et de soutenir des études permettant de mettre en lumière le fonctionnement des coopératives, leurs besoins ainsi que les mesures à mettre en place pour favoriser leur éclosion.

3.3.1 *Soutien à un projet de recherche sur les coopératives dans le Grand Genève*

Le DIS ainsi que le Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) soutiennent conjointement, à hauteur de 40'000 francs (3.17 % du coût global), le projet de recherche Interreg¹¹ « Développer les coopératives d'habitation dans le Grand Genève¹² (DévCoop) ». Le projet DévCoop est un projet de recherche-action qui s'intéresse aux coopératives d'habitants ou, plus précisément, aux coopératives d'architecte-habitants. S'étalant sur une durée de trois ans (2017 – 2020), ce projet cherche à identifier les blocages au développement de ce modèle de coopérative et à engager un certain nombre d'opérations pilotes sur le territoire du Grand Genève. Les recherches effectuées focaliseront notamment sur le public cible de ce type d'habitat, aspect complétant l'étude vaudoise sur les coopératives. A travers la diffusion à large échelle d'information et de supports de vulgarisation (notamment un guide pour le montage de coopératives), le projet veut démontrer à l'ensemble des acteurs potentiels de la production de logements coopératifs ainsi qu'au grand public que le modèle est viable et digne de confiance. L'analyse de faisabilité sur des cas pilotes (notamment à Nyon) permettra d'impulser une dynamique opérationnelle pour déboucher sur des réalisations concrètes.

⁹ VLP-ASPAN, « Promouvoir la construction de logements d'utilité publique », Territoire et Environnement, Janvier n°1/10, 2010.

¹⁰ Etat de Vaud, « Guide pour les logements d'utilité publique », septembre 2018. Lien pour le téléchargement : <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/logement/guide-lup/>

¹¹ Le programme européen d'encouragement Interreg vise à renforcer la coopération économique et sociale au sein de l'Union européenne et ses pays limitrophes. Le programme de coopération transfrontalière « Interreg V A France-Suisse » réunit les régions de l'Arc jurassien et du Bassin lémanique.

¹² Le Grand Genève est une agglomération transfrontalière entre la France et la Suisse qui se compose de trois principales entités, soit le canton de Genève, le district de Nyon et le Pôle métropolitain du Genevois français.

L'établissement d'une feuille de route, c'est-à-dire une marche à suivre détaillée pour conduire des appels à projet architecte-habitants, fait également partie des livrables de ce projet. Les communes, partenaires indispensables de toute politique du logement, pourront ainsi s'appuyer sur divers documents permettant de faciliter leurs relations avec les coopératives.

3.3.2 *Réalisation d'une étude qualitative sur les coopératives de logements dans le canton de Vaud*

L'étude publiée en 2016, sur laquelle se base l'inventaire des coopératives vaudoises présenté au chapitre 2 du présent rapport, s'est également penché sur les éléments d'ordre qualitatif caractéristiques des coopératives. Une analyse approfondie de la dimension participative a ainsi montré que le niveau de participation au sein des coopératives était à la hausse grâce aux petites et nouvelles coopératives. Il apparaît également que plus les coopératives sont grandes, moins elles sont participatives. Par ailleurs, cette participation se manifeste davantage dans la gestion des affaires courantes que lors de la conception du projet. En effet, dans 68 % des cas, des « promoteurs coopératifs » ont conçu et développé le projet selon leur vision, avant de rechercher les futurs habitants. L'étude a également mis en évidence l'absence sur sol vaudois de « grandes coopératives très participatives » à l'image de celles existantes dans le canton de Zurich (p.ex. Mehr als Wohnen).

L'étude a en outre permis de définir les grandes catégories de coopératives quant à leurs buts, leur fonctionnement et leurs structures. Il s'avère que la typologie communément admise de « coopératives d'habitations » et « coopératives d'habitants » ne reflète qu'imparfaitement la réalité. L'enquête a en effet mis le doigt sur un élément permettant de donner une nouvelle dimension aux coopératives : l'innovation. Les coopératives constituées depuis les années 2000 intègrent de plus en plus fréquemment des buts de mixité, de solidarité, d'échanges entre habitants, de responsabilité sociale et environnementale ainsi que d'autogestion dans leurs statuts. Considérant que la moitié des coopératives constituées au cours de cette dernière décennie et contenant de fait les germes de l'innovation ne disposent pas encore de logements, il semble plausible de voir le paysage coopératif vaudois se diversifier davantage.

Aujourd'hui, l'obstacle principal pour les coopératives, tout comme pour la majeure partie des promoteurs immobiliers, est l'accès à des terrains constructibles. De par leur but d'utilité publique, les coopératives se trouvent par ailleurs souvent limitées quant aux moyens financiers pouvant être investis dans les projets. Les coûts doivent en effet rester dans une proportion raisonnable et permettre la réalisation de logements à loyers abordables. Elles ne peuvent dès lors pas acquérir de terrains à des prix disproportionnés. Un frein supplémentaire à l'émancipation des coopératives, identifié dans le cadre de l'étude, concerne leur financement. De nombreuses aides fédérales et cantonales existent d'ores et déjà. Toutefois, les conditions à respecter ainsi que le moment auquel elles interviennent divergent, ce qui peut créer une certaine confusion pour les coopératives dont les organes dirigeants ne sont pas professionnels. Une plateforme pouvant orienter ces dernières vers les facilités à disposition serait dès lors un outil bienvenu. Finalement, un troisième obstacle identifié dans le cadre de l'étude concerne la méconnaissance du modèle coopératif, pouvant de fait susciter une certaine méfiance à leur égard. Certaines communes sont ainsi hésitantes à l'idée d'accueillir des coopératives sur leur territoire, ce qui indique que le rapport entre les coopératives et les institutions pourrait être amélioré.

Pour esquisser les solutions permettant de répondre à ces difficultés, l'étude s'est notamment intéressée aux politiques publiques mises en place en faveur des coopératives dans les cantons de Zurich, de Genève et de Neuchâtel. L'analyse des pistes dégagées en tenant compte du paysage coopératif vaudois a contribué à la mise en place d'un dispositif de soutien aux coopératives, faisant l'objet du chapitre suivant.

4 PRINCIPES GENERAUX DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE SOUTIEN AUX COOPERATIVES

Avec 4.4 % du parc locatif, les coopératives sont relativement bien implantées dans le canton de Vaud. Toutefois, le Conseil d'Etat constate qu'il existe encore une marge de progression considérable à exploiter. Ce constat, couplé à une pénurie du logement quantitativement et qualitativement persistante, a d'ailleurs conduit le Conseil d'Etat à faire figurer la promotion de coopératives de logement et de quartiers durables dans son programme de législature 2017-2022¹³. La nouvelle politique de soutien aux coopératives que le Conseil d'Etat vise à mettre en place peut se résumer en trois piliers :

- Faciliter l'accès au terrain en procédant à son acquisition pour le céder ultérieurement à la coopérative ;
- Offrir un accompagnement pour le développement du projet jusqu'au permis de construire ou la rentrée des soumissions ;
- Octroyer un cautionnement cantonal facilitant le financement des opérations.

Cette politique de soutien se concrétisera notamment par l'entremise de la Société vaudoise pour le logement SA (ci-après : SVL), mandatée pour assurer le rôle de plateforme d'appui technique et procéder à l'acquisition et au portage des terrains convoités par les coopératives. L'aide financière prenant la forme d'un cautionnement cantonal sera quant à elle assumée par le service en charge du logement.

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

Pour pouvoir bénéficier des prestations de la plateforme d'appui technique assurée par la SVL et/ou d'un cautionnement solidaire de l'Etat de Vaud, les (futurs) coopératives devront répondre à quatre conditions principales, pouvant être considérées comme prérequis minimaux :

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

Conscient de la plus-value que les coopératives peuvent offrir à la vie de quartier en termes de durabilité et de création de lien social, le Conseil d'Etat entend ancrer les valeurs qu'il souhaite encourager dans une Charte. Celle-ci définit un code de conduite auquel devront se tenir les coopératives, ainsi que tous les coopérateurs en faisant partie. La Charte vaudoise, établie par le DIS, véhicule des principes d'écologie et de développement durable en incitant à construire selon des standards à haute performance énergétique et à choisir des matériaux à faible énergie grise. La coopérative devra également souscrire à des valeurs d'entraide et de mixité intergénérationnelle en cherchant à offrir des réponses à l'isolement social. Les relations entre les locataires et l'environnement externe sont encouragées à travers des activités socio-culturelles au sein de l'immeuble mais également à l'échelle de quartier. En adhérant à la Charte vaudoise, la coopérative s'engage notamment à créer un local commun permettant d'offrir un lieu de rencontre et de favoriser l'esprit participatif. Elle est également encouragée à développer des solutions architecturales et écologiques innovantes. L'objectif final de ce document de principe élémentaire est, somme toute, de réunir les coopérateurs autour de valeurs écologiques, solidaires et participatives partagées.

4.2 Reconnaissance d'utilité publique du maître de l'ouvrage

Les coopératives doivent être reconnues d'utilité publique par la Confédération et inscrire cette notion dans leurs statuts. Définie à l'article 4, alinéa 3 de la loi fédérale sur le logement du 21 mars 2003 (LOG ; RS 842) et à l'article 37 de l'ordonnance sur le logement (OLOG ; RS 842.1), la notion d'utilité publique englobe notamment le principe des loyers basés sur le prix coûtant. La coopérative devra également respecter les principes de l'activité sans but lucratif qui sont définis à l'article 6, alinéa 1, lettre a de la loi fédérale sur les droits de timbre du 27 juin 1973 (LT ; RS 641.10).

¹³ Programme de législature 2017-2022 : Objectif 1.11 Encourager la création de logements adaptés aux besoins, financièrement accessibles et en suffisance

4.3 Reconnaissance d'utilité publique du logement

Les logements réalisés par la coopérative doivent correspondre à la notion de LLA, définie dans la LPPPL. Le revenu locatif des logements sera dès lors plafonné selon les limites fixées dans le règlement d'application de la loi, majoré d'un certain pourcentage permettant de couvrir les coûts supplémentaires occasionnés par la mise en œuvre des principes inscrits dans la « Charte vaudoise pour les coopératives innovantes et participatives » tels que la réalisation d'activités socio-culturelles, de jardins communautaires et autres. La reconnaissance d'utilité publique des LLA sera délivrée par le service en charge du logement lors de la demande de permis de construire.

4.4 Apports minimaux de fonds propres

D'un point de vue financier, les coopératives devront être en mesure de rassembler au minimum 12 % du coût de l'opération immobilière à titre de fonds propres.

5 MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX COOPÉRATIVES

La nouvelle politique de soutien aux coopératives voulue par le Conseil d'Etat a l'avantage de d'ores et déjà disposer des moyens et des bases légales nécessaires à sa mise en œuvre. Elle n'engendre ainsi aucune modification légale, hormis une adaptation d'ordre organisationnel et réglementaire. Les charges supplémentaires occasionnées sont quant à elles déjà couvertes par une enveloppe globale de 240 millions de francs, garantie par l'article 15 LL. La plateforme d'appui technique, incarnée par la Société vaudoise pour le logement SA (SVL), assumera les deux premiers piliers de la nouvelle politique en faveur des coopératives : l'acquisition du terrain (et la cession ultérieure à la coopérative) et l'accompagnement du projet jusqu'au permis de construire ou la rentrée des soumissions. Le troisième pilier consiste à élargir une politique de cautionnement existante, mais pour l'instant limitée aux logements subventionnés.

5.1 Acquisition et portage de terrains par la Société vaudoise pour le logement (SVL) SA

L'un des obstacles majeurs auxquels les coopératives débutantes doivent faire face est l'accès au terrain qui, une fois acquis et pouvant être grevé, ouvre la porte aux différents financements existants. Les coopératives nouvellement constituées n'ont souvent pas les fonds propres nécessaires à disposition pour pouvoir démarrer leur projet. La phase la plus critique est celle du financement des études de faisabilité jusqu'à l'obtention du permis de construire, soit la planification du projet. Pour faciliter l'accès au terrain (et donc aux fonds étrangers) et accompagner les coopératives dans leur projet, le Conseil d'Etat mandate la SVL pour opérer en tant que plateforme d'appui technique aux coopératives débutantes, peu ou pas expérimentées. Toutes les coopératives s'engageant à respecter les quatre conditions mentionnées au chapitre 4 du présent rapport pourront bénéficier des prestations d'acquisition et de portage de terrain de la SVL.

5.1.1 *Tâches et missions actuelles de la SVL*

La SVL est une société anonyme de droit privé instituée en 1981 par l'Etat de Vaud sur la base de l'article 16 LL. L'Etat de Vaud en a la maîtrise juridique et économique et détient la majorité (55 %) du capital-actions de la société, les autres actions (45 %) étant détenues par la Banque Cantonale Vaudoise (BCV). La majorité des membres du Conseil d'administration sont nommés par l'Etat.

Les missions de la SVL, définies à l'article 16 alinéa 1 LL et reprises à l'article 4 des statuts de la société, consistent notamment à acquérir des terrains qui doivent servir à la création d'infrastructures et à l'édification de logements d'utilité publique. La SVL prépare ces terrains à leur destination finale, notamment par l'étude de plans d'extension ou de plans de quartier et la création de l'équipement et des raccordements nécessaires. Finalement, ces terrains sont cédés aux acteurs immobiliers pour y réaliser des logements d'utilité publique.

Depuis 2013, le Conseil d'administration de la SVL a entrepris des démarches afin de définir les axes de développement possibles de son périmètre d'activités, ceci au regard de l'évolution du marché immobilier des dernières années. En 2017, suite à l'approbation de la LPPPL, les missions de la SVL ont été élargies à toutes les catégories de logement d'utilité publique, incluant les LLM, LE, LP et LLA.

5.1.2 *Rôle et missions de la future plateforme d'appui technique assurée par la SVL*

La plateforme d'appui technique, qui sera portée par la SVL, vise à offrir aux coopératives naissantes un ensemble de prestations de soutien et d'accompagnement. Elle entend appuyer les coopératives dans leur processus de formation, leur faciliter l'accès à des terrains constructibles et leur offrir un appui technique au niveau du montage financier et conceptuel du projet. Aujourd'hui, la SVL dispose d'ores et déjà des bases légales nécessaires pour offrir ces prestations aux coopératives. Les missions décrites de manière détaillée ci-après ont été adaptées au fonctionnement et aux particularités des coopératives innovantes et participatives que l'Etat de Vaud souhaite encourager.

5.1.2.1 Mission d'accompagnement dans la conceptualisation du projet

Avant que toute collaboration concrète ne soit entamée, la future coopérative, qu'elle soit légalement constituée ou pas, devra disposer d'un programme d'intention mentionnant au minimum le nombre et le type de logements souhaités. Une fois que la (future) coopérative aura identifié une opportunité de terrain pour y réaliser son projet, elle transmettra toutes les données utiles à la SVL pour que cette dernière effectue une analyse préalable. Dans le cadre de cette analyse, la SVL évalue la viabilité du projet et s'assure que les loyers pouvant y être potentiellement pratiqués correspondent à la catégorie des LLA. Le rapport d'analyse établira un plan de financement permettant de couvrir les coûts, indiquant les fonds propres minimaux nécessaires ainsi que les pistes liées à l'obtention d'aides financières corporatives, fédérales et cantonales. Finalement, il mentionne tous les frais que la SVL aura engagés pour l'acquisition et le portage du terrain, frais qui seront comptabilisés lors du transfert de propriété.

5.1.2.2 Mission d'acquisition du terrain

Dans son rapport d'analyse, la SVL indique si elle entend entrer en matière pour l'acquisition du terrain. Si elle en vient à la conclusion que le prix du terrain est trop élevé pour la réalisation de loyers abordables ou que le potentiel constructible est inadapté, la SVL ne donnera pas suite au projet de collaboration. Elle peut toutefois aussi, cas échéant, émettre des conditions pour qu'une collaboration soit envisageable. Elle peut exiger de la coopérative (naissante ou déjà existante), d'adapter son programme d'intention ou envisager une division du bien-fonds en vue d'attribuer l'une des parcelles à une autre coopérative. Dès lors que le terrain permet de garantir la viabilité du projet de LLA, la SVL procédera à son acquisition, peu importe que la coopérative se soit déjà prononcée sur les résultats de l'analyse. Le terrain est alors immatriculé au registre foncier au nom de la SVL. La politique d'acquisition foncière nécessite une forte réactivité décisionnelle afin d'éviter de passer à côté des opportunités qui se présentent. Le risque ainsi encouru par la SVL ne sera que minime étant donné que la société se réservera toujours la possibilité de conclure un partenariat avec une autre coopérative, si celle l'ayant sollicitée initialement ne devait pas parvenir à satisfaire à ses obligations financières et statutaires (voir chapitre 4 du présent rapport) avant le transfert du terrain.

5.1.2.3 Mission de portage de terrain

La mission de portage inclut toutes les étapes visant à préparer le terrain à sa destination finale, notamment la création d'équipements et de raccordements nécessaires. Le portage inclut également, si besoin, l'organisation d'un mandat d'études parallèles (MEP) sur invitation, dont le but est de garantir une qualité architecturale adéquate et innovante. Le cahier des charges est établi conjointement avec la coopérative, en tenant compte des principes et valeurs inscrits dans la « Charte vaudoise pour les coopératives innovantes et participatives ». Une fois le lauréat désigné conjointement par la SVL et la coopérative, la procédure de demande de permis de construire pourra être entamée par la SVL. La SVL pourra également offrir ses prestations d'accompagnement jusqu'à la rentrée des soumissions. A noter qu'au stade de développement du projet, aucun transfert monétaire entre la coopérative et la SVL n'a lieu. Celui-ci n'intervient que lors du transfert du terrain à la coopérative, une fois le permis de construire délivré.

5.1.2.4 Financement de l'opération immobilière

La coopérative dispose de trois mois à partir de l'obtention du permis de construire pour apporter la preuve d'avoir constitué la totalité des 12 % de fonds propres nécessaires à la réalisation de l'opération immobilière. Si la coopérative n'arrive pas à réunir les fonds propres nécessaires dans le délai imparti, la SVL sera en droit de rompre sans indemnités son engagement avec la coopérative et de chercher un autre partenaire d'utilité publique pour la réalisation du projet.

Dans la mesure où la coopérative aura réussi à réunir les fonds propres exigés, la SVL signera une promesse de transfert de terrain avec permis de construire en faveur de la coopérative. Grâce à cette promesse, la coopérative disposera alors des garanties nécessaires pour solliciter les bailleurs de fonds pour l'ouverture d'un crédit de construction. Elle pourra, si besoin, également solliciter à ce moment-là un cautionnement auprès de l'Etat de Vaud.

5.1.2.5 Modalités de transfert du terrain à la coopérative

La SVL cède le terrain à la coopérative en inscrivant dans l'acte de vente un droit de préemption et de réméré, droit dont la SVL pourrait faire usage en cas de thésaurisation du terrain, de modification ultérieure du projet de construction ou de violation grave de la « Charte vaudoise pour les coopératives innovantes et participatives ».

5.1.3 *Financement de la mesure*

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

5.2 **Faciliter le financement par un cautionnement cantonal**

Pour faciliter aux coopératives l'obtention de crédits hypothécaires et/ou de taux d'intérêts avantageux, le Conseil d'Etat entend dynamiser sa politique de cautionnement, actuellement limitée aux logements subventionnés, en ouvrant l'accès aux coopératives innovantes et participatives.

5.2.1 *Politique de cautionnement actuelle*

L'Etat de Vaud dispose d'ores et déjà d'une politique de cautionnement, dont la base légale se trouve ancrée à l'article 13, alinéa 1 LL. Jusqu'alors, l'Etat de Vaud n'octroyait de cautionnements que pour les LLM qui bénéficient d'un abaissement des loyers (aide à la pierre). Il se basait pour ceci sur une directive départementale de 2014¹⁴. Le cautionnement pour les LLM représente 25 % du coût de construction et se répartit de manière paritaire entre le canton et la commune. Depuis 2014, l'Etat a cautionné dix projets totalisant 500 logements. Les montants activés à ce titre s'élèvent à 12.6 millions de francs.

5.2.2 *Nouvelle politique de cautionnement*

L'accès au cautionnement était jusqu'ici déjà possible pour les coopératives, mais uniquement dans la mesure où elles construisaient des LLM. Or, il s'agit là d'un type de logement d'utilité publique qui ne se prête pas à de petites coopératives dont les membres visent à participer à la construction de leur propre habitat. En effet, les LLM sont soumis à des conditions d'occupation et de revenus dont le but est de limiter l'accès aux ménages à revenus modestes. Dans une perspective de simplification administrative et d'ouverture de cette facilité financière aux coopératives innovantes et participatives représentant la classe moyenne, les dispositions concernant le cautionnement, qui faisaient l'objet d'une directive départementale, ont été intégrées dans un nouveau règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCL). Ce règlement, qui entrera prochainement en vigueur, maintient bien évidemment la possibilité de cautionnement pour les LLM, mais élargit de surcroît son champ d'application afin de permettre aux coopératives innovantes et participatives de bénéficier de cette facilité pour réaliser des LLA. Contrairement aux LLM qui appellent un cautionnement paritaire du canton et de la commune, les LLA réalisés par les coopératives innovantes et participatives peuvent bénéficier d'un cautionnement maximal de 25% du prix de l'opération immobilière sans que la commune ait à y contribuer. Le cautionnement peut être dénoncé si les travaux ne débutent pas dans les deux ans à compter de la décision d'octroi.

5.2.3 *Financement de la mesure*

Le Conseil d'Etat fait usage de l'enveloppe de 240 millions de francs existante et ancrée dans la LL. Aucun moyen financier supplémentaire ne doit ainsi être sollicité pour cette mesure.

5.3 **Bilan de la mesure**

Le Conseil d'Etat établira un bilan intermédiaire dans les 5 années suivant l'entrée en vigueur de la mesure. Cas échéant, les mesures prévues pourront être revues.

¹⁴ Directive 6.1 du 5 mars 2014 sur les modalités d'octroi des cautionnements de l'Etat de Vaud pour la construction ou la rénovation de logements à loyers modérés.

6 PISTES DE MODIFICATION REJETEES

Le DIS a mené des réflexions approfondies sur les différentes mesures envisageables pour favoriser le développement de sociétés coopératives dans le contexte vaudois. L'étude sur les coopératives de logements dans le canton de Vaud, édité par l'Etat de Vaud en 2016, s'est particulièrement intéressée aux mesures adoptées dans la ville de Zurich et les cantons de Neuchâtel et Genève¹⁵. L'analyse de ces mesures à la lumière de la politique vaudoise du logement a mené le DIS à rejeter certaines pistes évoquées par le postulant et les membres de la commission parlementaire chargée de traiter cet objet.

6.1 Prise de participations de l'Etat dans des sociétés coopératives d'habitation

Certains cantons, comme celui de Neuchâtel, ont institué une politique d'acquisition de parts sociales. Cette mesure, inscrite dans la loi sur l'aide au logement du 30 janvier 2008 (LAL2), permet au canton d'acquérir des parts sociales de coopératives jusqu'à concurrence de 20 % de la valeur totale du projet de construction. Un représentant de l'Office cantonal du logement participe ensuite tous les ans aux Assemblées générales respectives. Cette mesure permet à l'Etat de mieux contrôler et influencer l'évolution du projet grâce à une implication active et directe. L'intégration des enjeux de politique sociale et territoriale se trouvent par ailleurs renforcée. Toutefois, cette option exige également un grand investissement personnel de la part de cadres de l'administration publique.

Le Conseil d'Etat estime que l'acquisition de parts sociales de sociétés coopératives représente une prise de risque importante pour l'Etat. Le Canton ne dispose en effet pas de garantie de pouvoir récupérer ses parts sociales en cas de faillite de la coopérative ou d'abandon de projet. Il endosserait par ailleurs une part de responsabilité étant donné qu'il aura suivi son développement dès ses débuts sans forcément avoir la possibilité d'agir puisque le nombre de parts sociales n'influence pas la capacité décisionnelle. Cette pratique se heurterait également à de possibles collisions d'intérêts entre le rôle de propriétaire et celui d'autorité compétente pour l'octroi d'aides publiques. Selon l'art. 3 de la loi vaudoise sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales du 17 mai 2005 (LPECPM ; BLV 610.20), tout engagement financier de ce type, dès lors qu'il dépasse CHF 50'000.-, doit obtenir l'aval du Grand Conseil. Les montants nécessaires à tout projet coopératif étant à chaque fois supérieurs à ce montant, le passage devant le Grand Conseil deviendrait récurrent. Dans ce contexte, la prise de parts sociales par l'Etat n'apparaît pas être une solution satisfaisante au vu de la lourdeur administrative et de la prise de risque financière et politique qu'elle suppose. De surcroît, une telle participation signifierait que le canton deviendrait potentiellement « copropriétaire » du patrimoine coopératif. Or, le Canton de Vaud ne perçoit pas son rôle comme propriétaire immobilier, mais a toujours privilégié une position de facilitateur et créateur de conditions adéquates pour permettre le développement des projets immobiliers.

6.2 Création d'une plateforme d'appui technique aux communes

Dans le cadre des débats menés en 2010, la commission parlementaire s'est montrée favorable à ce que l'on étudie la création d'une plateforme d'appui technique aux communes. Pour répondre à cette sollicitation, le Conseil d'Etat rappelle que le dispositif de promotion de logements d'utilité publique de la LPPPL offre un éventail de mesures destinées aux communes tout en leur laissant la liberté d'en faire usage selon leurs besoins, sachant que ceux-ci divergent fortement d'une commune à une autre. Le service en charge du logement a organisé plusieurs séances d'information auprès des communes pour répondre à leurs préoccupations et a réalisé un Guide sur les logements d'utilité publique (LUP). Il reçoit par ailleurs régulièrement des représentants de communes pour leur accorder soutien et conseils dans leurs projets, lorsque la demande en est faite. Le Conseil d'Etat estime dès lors que la mise en place d'une plateforme d'appui technique spécifiquement destinée aux autorités communales ne s'impose pas. Il est par contre favorable, comme exposé dans le présent rapport, à la mise en place d'une plateforme de soutien technique aux coopératives naissantes, rôle que la SVL est la plus à même de remplir.

¹⁵ A ce sujet, voir le chapitre 7 de l'étude de Pattaroni, L. et Marmy, V. « Les coopératives de logements dans le Canton de Vaud », LaSUR et SCL, octobre 2016. Lien pour le téléchargement : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privée/logement/fichiers_pdf/161013_etude-cooperatives-bd.pdf

7 CONCLUSION

Depuis le dépôt du postulat Grégoire Junod en 2009, le Conseil d'Etat a œuvré à la mise en place d'une politique de promotion du logement d'utilité publique (LPPPL). Cette politique, instaurant notamment plusieurs outils pour renforcer la politique foncière des communes, a été acceptée par les citoyens vaudois en 2017. Ce nouveau dispositif, qui est venu s'ajouter aux différentes aides au logement ancrées dans la loi sur le logement de 1975, est resté orienté sur l'objet et non pas sur le statut du maître d'ouvrage. Un soutien supplémentaire ciblé sur les coopératives innovantes et participatives permet de répondre à une demande de plus en plus prononcée de formes d'habitat qui à travers leur situation, leur conception et leur aménagement permettent de créer des logements abordables tout en favorisant la vie sociale à l'échelle de quartier et en restant respectueux de l'environnement. Les coopératives étant par essence portées par l'intérêt commun et adoptant de plus en plus des démarches participatives et innovantes sont donc les mieux à même de concrétiser les formes d'habitat collectif social et durable.

Le Conseil d'Etat soutient ainsi en grande partie les mesures proposées par le postulant et met en place une plateforme d'appui technique et d'accompagnement en faveur de sociétés coopératives, en particulier les débutantes. Cette plateforme d'appui technique, qui sera portée par la Société vaudoise pour le logement (SVL), sera habilitée à acquérir des terrains constructibles qu'elle cédera aux coopératives concernées une fois le projet de construction élaboré. Cette prestation permettra d'accélérer les procédures pour démarrer les projets de logements coopératifs. Quant au volet purement financier, l'Etat de Vaud élargit sa politique de cautionnement aux LLA destinés à la classe moyenne et portés par des coopératives innovantes et participatives, venant ainsi compléter les aides fédérales d'ores et déjà à leur disposition.

Grâce à ces mesures, les coopératives pourront être plus réactives lorsqu'il s'agira d'accéder à des terrains constructibles et abordables. Grâce à la LPPPL et ses mesures de quotas, les communes pourront mettre des terrains constructibles à disposition de maîtres d'ouvrage souhaitant construire des logements d'utilité publique. Les obstacles liés à la réactivité et au financement des coopératives naissantes pour accéder à ces terrains pourront ainsi être surmontés grâce à ce dispositif d'aide au démarrage porté par la SVL et l'Etat de Vaud. Dans ce sens, ce dispositif est à envisager comme complément aux mesures foncières mises en place par la LPPPL.

L'étude exhaustive sur les coopératives de logements dans le canton de Vaud, publiée en 2016, a non seulement réalisé l'inventaire des coopératives établies sur territoire vaudois, mais aussi donné quelques tendances quant à leur potentiel de développement. Il a ainsi pu être constaté que depuis les années 2000, le nombre de nouvelles coopératives dans le canton de Vaud avait explosé. La moitié d'entre elles est toutefois encore à la recherche de terrains ou en attente de construction, ce qui donne une idée intéressante de la dynamique à venir. Le Conseil d'Etat reste convaincu que les coopératives innovantes et participatives font partie des pistes pour remédier aux effets néfastes de la pénurie de logements qui perdure depuis de nombreuses années dans notre canton en permettant d'offrir davantage de logements financièrement accessibles à la population vaudoise, renforçant ainsi la cohésion sociale.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 octobre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean