

REPOSE DU CONSEIL D'ETAT
sur l'Interpellation Guy Gaudard et consorts au nom PLR - Comment encourager l'utilisation
intermédiaire des logements vides ? (24_INT_40)

Rappel de l'intervention parlementaire

Il arrive que des logements, et parfois des immeubles entiers, se retrouvent vides dans l'attente du début de travaux de rénovation. L'élaboration du projet, l'obtention du permis de construire puis la préparation des travaux jusqu'à leur début effectif peuvent même s'étaler sur quelques années.

Il y a également d'autres cas dans lesquels certains propriétaires immobiliers ne souhaitent temporairement pas louer leurs biens de manière durable. Ceux-ci restent alors vides.

Dans la région lausannoise, l'Association pour le logement des jeunes en formation (ALJF) s'est spécialisée dans la gestion de biens immobiliers qui sont inoccupés pour différents motifs. Elle travaille, sur la base, la plupart du temps, de contrats de prêt à usage, avec une participation aux frais et une garantie d'entretien. Elle met à disposition les logements concernés à des jeunes en formation, dont la situation est particulièrement délicate et qui font face à une pénurie sévère. L'ALJF dispose d'une réputation solide auprès de plusieurs communes de l'agglomération, elle a travaillé notamment avec les communes de Pully, Prilly et Lausanne. Elle est connue pour respecter les clauses et l'échéance des contrats.

La situation est particulièrement tendue pour le logement des jeunes en formation (apprentis, étudiants). L'UNIL et l'EPFL ont encore lancé un appel en novembre 2023 dans ce sens. La Fondation maison pour étudiants a plusieurs projets de construction, mais la demande reste forte et des offres complémentaires seront toujours utiles. Or, actuellement, les propriétaires ne sont pas forcément informés de manière systématique des possibilités de mise à disposition temporaire de leurs biens en faveur des jeunes.

Nous posons donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Le Conseil d'Etat confirme-t-il la situation tendue du logement des jeunes en formation ?*
- *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que les locations transitoires de biens immobiliers apportent un complément utile à l'offre classique de logement pour les jeunes en formation ?*
- *Le Conseil d'Etat peut-il envisager d'informer ou de sensibiliser les propriétaires, par exemple via leurs faitières cantonales ou lors du dépôt de projets de rénovation, aux possibilités de locations intermédiaire pour éviter que des logements restent vides ?*

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

PREAMBULE

Le Conseil d'Etat est très sensible à la situation de pénurie de logements qui malheureusement persiste depuis de nombreuses années sur le territoire vaudois et qui s'est, après une certaine détente, aggravé en 2023 comme l'attestent les derniers chiffres de Statistiques Vaud, annonçant un taux de pénurie cantonal de 0.98%. Les districts particulièrement prisés par les jeunes en formation affichent des taux de vacances encore plus faibles, à l'image du district de Lausanne avec un taux de vacance de 0.61% ou celui de l'Ouest lausannois avec un taux de 0.46%. Rappelons que le taux d'équilibre qui se situe à 1.5% de logements vacants n'a plus été atteint depuis l'an 1999. Le Conseil d'Etat mène dès lors une politique du logement cantonale active et a mis en place de nombreuses mesures afin de pouvoir garantir une accessibilité quantitative et qualitative à la population vaudoise. Ces mesures se concrétisent principalement au travers de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL) et la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL). La politique du logement cantonale est portée par la Direction du logement (DIL), rattachée au Département des institutions, du territoire et du sport (DITS).

La politique vaudoise en matière de logements consiste à faciliter la construction de logements en adéquation avec les besoins et moyens financiers des ménages vaudois. Le dispositif d'aides et de soutien mis en place est conceptualisé de manière adaptée aux différents types de ménages, répartis en quatre catégories : les logements adaptés avec accompagnement (destinés aux personnes âgées ou en situation de handicap), les logements à loyers modérés (destinés aux personnes à revenus modestes), les logements à loyers abordables (destinés à la classe moyenne) et les logements pour étudiants (destinés aux étudiants et, subsidiairement, aux apprentis). Les logements pour étudiants, dont il est question dans la présente interpellation, peuvent être soutenus par l'Etat à travers l'octroi de prêts sans intérêts ou de cautionnements sans contrepartie. Les loyers de ces logements pour étudiants sont plafonnés et contrôlés sur une durée de 25 ans minimum. La LPPPL, a quant à elle, introduit la possibilité pour les communes de prévoir des quotas et des bonus de logements d'utilité publique (LUP) dans leurs plans et règlements d'affectation. Par ce même biais et selon les besoins de la population, elles disposent ainsi de la possibilité de déterminer la catégorie de LUP souhaitée, par exemple des logements pour étudiants. Ceci résume les outils à disposition pour une politique de planification des LUP, dont les logements pour étudiants. Cela étant, le Conseil d'Etat partage la préoccupation des besoins immédiats soulevés par l'interpellant.

Au vu de la situation de pénurie dans laquelle le canton se trouve, les associations pour étudiants en faveur du logement sont des acteurs importants et fournissent une mise en réseau et des solutions complémentaires aux outils instaurés au niveau cantonal, tels que le contrat de prêt à usage dont l'ALJF se fait l'écho. A ce sujet, il convient de préciser que le prêt à usage est régi par le Code des obligations (CO).¹ Il s'agit d'un contrat par lequel le prêteur s'oblige à céder gratuitement l'usage d'une chose (en l'occurrence un logement) que l'emprunteur s'engage à lui rendre après s'en être servi. Les frais d'entretien sont supportés par l'emprunteur. La durée du prêt peut être indéterminée ou déterminée. Lorsque la durée du contrat n'a pas été déterminée dans la convention, le prêt à usage prend fin aussitôt que l'emprunteur n'a plus besoin du logement. Le prêteur (propriétaire) peut réclamer son logement, même auparavant, si l'emprunteur en fait un usage contraire à la convention, s'il la détériore, s'il autorise un tiers à s'en servir, ou enfin si le prêteur en a un besoin urgent et imprévu lui-même.

REPONSES AU QUESTIONS

1) Le Conseil d'Etat confirme-t'il la situation tendue du logement des jeunes en formation ?

Le canton de Vaud connaît une situation de pénurie de logements depuis 25 ans. Au 1^{er} juin 2023, le taux de logements vacants pour l'ensemble du canton est descendu à 0.98%. Pour rappel, il est d'usage de considérer le marché comme équilibré lorsqu'il affiche un taux de vacance de 1.5%. L'aggravation de la situation n'épargne pas les jeunes en formation moins nantis du fait de l'absence de revenus ou de faibles revenus et plus touchés par la difficulté à trouver des logements à loyers abordables.

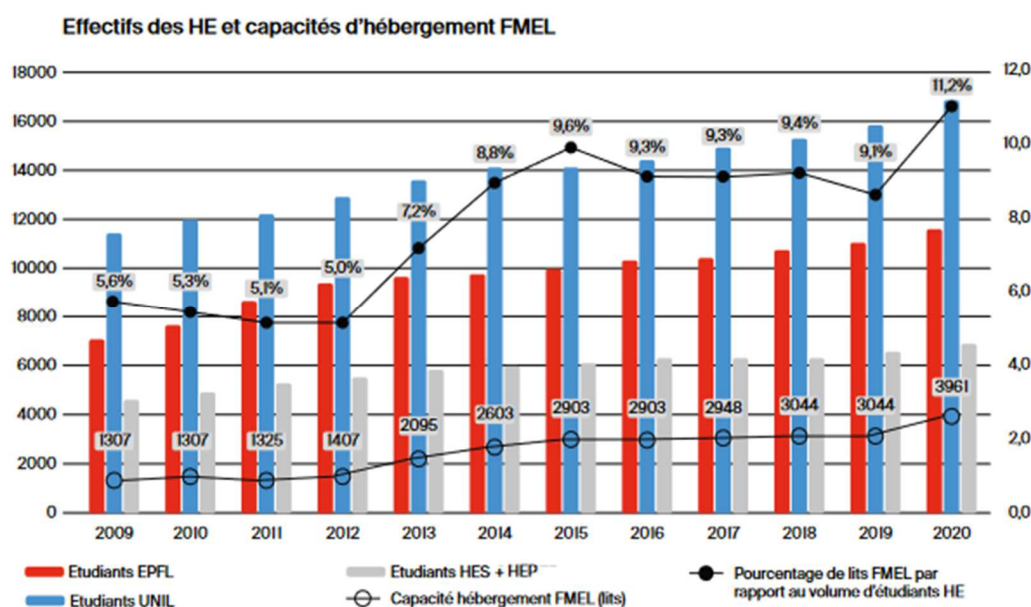
Selon la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP), en charge de la formation professionnelle et l'enseignement gymnasial, l'acuité de la problématique des logements pour apprentis et gymnasiens est marginale. La DGEP ne tient dès lors pas de statistiques topiques sur la question. Il convient de préciser que les élèves du postobligatoire sont souvent mineurs, impliquant dès lors un encadrement spécifique au sein des structures de logement. La DGEP subventionne une seule structure accueillant des mineurs : la fondation du « Balcon du Jura » à Sainte-Croix, disposant de 39 chambres individuelles meublées. La DGEP a également signé

¹ Articles 305 à 311 du Code des obligations (CO)

une convention avec « Le Cazard » qui propose 80 places pour étudiants, dont une dizaine sont conventionnées pour des apprentis ou gymnasiens majeurs. La DGEP n'a pas enregistré une augmentation de la demande en logement de la part des élèves de l'enseignement postobligatoire. La situation est toutefois différente s'agissant des étudiants de l'enseignement supérieur, qui sont de plus en plus nombreux dans le canton de Vaud. En effet les statistiques démontrent une augmentation significative des filières gymnasiales au détriment des filières professionnelles. Cela fournit une indication sur une tendance à la hausse des besoins en logements pour étudiants.

La Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) confirme que l'offre de logements pour étudiants est actuellement insuffisante pour répondre à la demande et que le marché est donc particulièrement tendu pour cette tranche de la population, ce qui peut être illustré par des données chiffrées fournies par la Fondation Maison pour Etudiants Lausanne (FMEL) et l'Université de Lausanne. La FMEL a été créée en 1961 par la Ville de Lausanne, le canton de Vaud et l'Université de Lausanne pour répondre au besoin croissant de logements pour étudiants. La fondation dispose de 4'050 lits et affiche un taux d'occupation de 99.4%, le solde libre correspondant aux logements en travaux de rénovation. Suite à une saturation récurrente de l'outil de réservation de logements (plus de 300 connections simultanées pour moins de 10 baux à repourvoir) entraînant des blocages, un nouveau système a été mis en place au 1^{er} janvier 2024. Ce dernier a permis d'établir une liste de 4'029 personnes en attente d'un logement.

Le graphique ci-dessous permet de mettre en relation l'offre de lits de la FMEL avec l'évolution récente des effectifs étudiants des Hautes Ecoles sur territoire vaudois. La situation est assez stable depuis 10 ans en ce qui concerne le nombre de lits disponibles par rapport au volume d'étudiants. Si l'objectif de la FMEL d'édifier ou d'exploiter de nouvelles résidences a pu être maintenu au fil des ans, force est toutefois de constater que l'offre de logements pour étudiants ne suffit pas toujours à répondre aux besoins des personnes en formation.¹



L'acuité de la problématique s'illustre également à travers la plateforme de logement UNIL-EPFL² de l'Université de Lausanne, permettant de publier les annonces de particuliers souhaitant mettre des logements à disposition des étudiants. Sur l'année 2023, la plateforme a enregistré un trafic très important avec plus de 50'000 visiteurs uniques et une augmentation des vues de plus de 18% par rapport à l'année antérieure. Grâce à une campagne menée par l'UNIL pour attirer de nouveaux logeurs, la plateforme a enregistré 1'736 nouvelles offres en 2023, chiffre devant être mis en relation avec les environ 6'000 nouveaux étudiants que l'EPFL et l'UNIL accueillent chaque année.

Pour satisfaire à la demande en logements pour étudiants, l'Etat de Vaud a octroyé une aide à 339 logements pour étudiants qui se répartissent dans les districts de Morges (42%), de Lausanne (28%), de l'Ouest lausannois (17%) et du Jura-Nord Vaudois (13%). Hormis ces logements pour étudiants reconnus d'utilité publique par l'Etat de

¹ Brochure tirée de l'exposition des 60 ans de la FMEL au Forum de l'Hôtel de Ville en avril 2022 : https://www.fmel.ch/storage/app/media/pdf/Brochure_60_ans_web.pdf

² <https://www.unil.ch/sasme/home/menust/logement/chercher-un-logement/base-de-donnees-unil-epfl.html>

Vaud, 1'116 lits ont pu être créés dans le bâtiment du « Vortex » et 776 lits supplémentaires seront livrés à l'horizon de la rentrée 2026 aux Côtes de la Bourdonnette sur le Campus santé. Le Conseil d'Etat reste toutefois sensible aux besoins immédiats. Constatant l'aggravation générale de la situation du logement, le DITS a convoqué une Table ronde du logement le 18 mars dernier pour afficher les prévisions et entendre les faitières de l'immobilier et des locataires. Cette première Table ronde vaudoise a déjà soulevé des pistes et convenu d'échanges avec les divers secteurs concernés dans le but de déployer un plan d'action cantonal qui tiendra compte des diversités régionales de notre canton et notamment des besoins en logements pour étudiants.

2) Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que les locations transitoires de biens immobiliers apportent un complément utile à l'offre classique de logement pour les jeunes en formation ?

Le Conseil d'Etat partage l'idée que les logements de transition constituent une réponse complémentaire à la demande de logements pour étudiants. Il salue l'action de l'Association pour le logement des jeunes en formation (ALJF) s'appuyant sur les contrats de prêts à usage pour mettre des logements transitoires à disposition des étudiants. Il convient toutefois de rappeler que, in fine, le propriétaire conserve la liberté contractuelle et que le modèle de prêt à usage ne soustrait pas le bien immobilier au parc locatif (dans la mesure où il s'agissait d'un logement jusqu'alors loué). Le propriétaire mettant à disposition son bien immobilier via un contrat de prêt à usage en attendant de procéder à des travaux de démolition ou transformation restera soumis au dispositif de préservation du parc locatif (LPPPL). La Direction du logement (DIL), dans le cadre du traitement des demandes d'autorisation de démolition-transformation et de la fixation des nouveaux loyers admissibles et durées de contrôle, se basera sur les derniers loyers pratiqués avant la signature d'un éventuel contrat de prêt à usage. Le propriétaire qui recourrait à un prêt à usage ne se trouvera ainsi pas pénalisé quant à la rentabilisation future de son investissement par rapport à un propriétaire qui laisserait son bâtiment vacant.

Pour le Conseil d'Etat, l'augmentation de l'offre classique de logements, et plus particulièrement de logements d'utilité publique (LUP), reste l'objectif à suivre. Les principaux outils permettant d'accélérer la production de LUP, dont font partie les logements pour étudiants, sont entrés en vigueur en 2018 avec l'adoption de la LPPPL. Ce dispositif offre notamment la possibilité aux communes d'imposer des quotas de logements d'utilité publique (LUP). Selon cette loi, la commune est souveraine pour imposer, dans des périmètres définis, des proportions entre 0% et 100% de LUP.

3) Le Conseil d'Etat peut-il envisager d'informer ou de sensibiliser les propriétaires, par exemple via leurs faitières cantonales ou lors du dépôt de projets de rénovation, aux possibilités de locations intermédiaire pour éviter que des logements restent vides ?

Le Conseil d'Etat propose de faire une communication aux associations faitières des propriétaires telles que l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI-Vaud), la Chambre vaudoise immobilière (CVI), l'association des professionnels de l'économie immobilière (SVIT-Romandie) et l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP) afin de les informer sur les tenants et aboutissants du modèle de contrat de prêt à usage dans l'attente d'entreprendre des travaux de démolition, de rénovation ou transformation. Les propriétaires doivent être sensibilisés à cette possibilité bien en amont du dépôt de leurs demandes de permis de construire. Il convient toutefois de préciser qu'il ne s'agit pas de *locations* intermédiaires, mais bien de *mises à disposition*, étant donné que la cession temporaire du bien immobilier en vue de permettre l'hébergement de jeunes en formation présuppose la gratuité (art. 305 CO). Pour certains propriétaires, il peut être profitable que le bâtiment soit habité selon un processus maîtrisé.

Il semble en l'état difficile d'aller plus loin, par exemple en incitant, voir en obligeant les bailleurs à communiquer systématiquement les logements vacants pouvant potentiellement se prêter à une mise à disposition temporaire de publics cibles particulièrement précarisés sur le marché du logement, tels que les jeunes adultes en formation. Dans le cadre du dénombrement des logements vacants, l'Office fédéral de la statistique (OFS) diffuse aux communes un formulaire de questionnement des logements vacants que les communes sont obligées de renseigner une fois par an. La participation au dénombrement est obligatoire pour toutes les communes ainsi que pour les propriétaires et les régies immobilières.¹ Toutefois, les personnes et les services chargés d'exécuter les relevés sont tenus de traiter les données collectées de manière confidentielle.² Par ailleurs, seuls les logements ou maisons individuelles habitables, inoccupées et destinées à de la location durable (au moins trois mois) ou à la vente sont à dénombrer.

¹ Ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux et sa modification du 1er août 1994

² Art. 7 de l'ordonnance sur les relevés statistiques

Certains logements ne doivent en revanche pas être comptabilisé dans la statistique, notamment ceux qui ne sont pas destinés à l'habitation (logements utilisés comme bureau, cabinet médical, etc.), des logements qui se trouvent dans des bâtiments à démolir ou à transformer ou encore des logements d'urgence dans des baraques.¹

Du point de vue du droit cantonal, l'article 5 al. 1 de la loi LL stipule que « *les autorités cantonales et communales peuvent prescrire aux propriétaires et gérants d'immeubles l'obligation de renseigner les offices du logement sur le nombre d'appartements vacants, l'état locatif des nouveaux immeubles, leurs caractéristiques, etc., dans les limites fixées d'entente avec le département* ». Dans un avis de droit du 27 septembre 2010 sur la LL, le prof Etienne Grisel concluait que « *la loi sur le logement ne donne pas à l'Etat les moyens de contraindre les communes à s'acquitter des devoirs qui leur sont imposées et la législation sur les communes ne permet pas à l'autorité cantonale de prendre des mesures de direction ou de décision en l'absence de base légale explicite* ». En l'état actuel, faute de base légale, il ne semble pas possible de contraindre les propriétaires d'annoncer à la commune du lieu de situation de leur bien immobilier d'éventuelles vacances. Cependant, gageons que la sensibilisation que l'Etat de Vaud adressera aux propriétaires et bailleurs via leurs faîtières, contribuera à augmenter la diffusion des logements temporairement disponibles pour les étudiants et les jeunes en formation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 juillet 2024.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni

¹ OFS, Dénombrement des logements vacants — directive destinée aux organes chargés de la réalisation du dénombrement (communes, cantons)