

Analyse des barrières à l'assainissement énergétique des bâtiments dans le canton de Vaud

Un rapport d'E4tech SARL et du laboratoire LEURE de l'EPFL
pour le Canton de Vaud

07 Octobre 2014

Titre	Etude sur la rénovation des bâtiments dans le canton de Vaud
Client	La Direction de l'Energie du canton de Vaud (DGE-DIREN)
Version du document	1.0
Date	07.10.2014
Auteurs	Francois Vuille (E4tech), Ralph Ripken (E4tech), Philippe Bélanger (EPFL), Philippe Thalmann (EPFL)

Table des matières

1	Contexte et objectifs	3
2	Méthodologie	4
2.1	Démarche	4
2.2	Choix des cantons de comparaison	4
2.3	Elaboration du protocole d'interview	7
2.4	Interviews	8
2.5	Limites de l'étude	9
3	Résultats	10
3.1	Facteurs structurels	10
3.1.1	Le type de bâtiments	10
3.1.2	La nature des propriétaires des logements	11
3.2	Facteurs juridiques	15
3.2.1	Le droit du bail	15
3.2.2	Procédure d'autorisation des travaux	18
3.3	Facteurs économiques et financiers	19
3.3.1	La situation sur le marché du logement	19
3.3.2	Les conditions de financement	20
3.3.3	Les compléments cantonaux et communaux au PB	21
3.4	Facteurs socioculturels	22
3.4.1	L'attitude des propriétaires face à l'état de leur bien	22
3.4.2	L'attitude des gérances face à la rénovation	22
3.4.3	La conscience écologique des propriétaires	23
3.4.4	La perception de l'amélioration du confort	24
3.4.5	Perception du risque lié à la rénovation	25
3.5	Facteurs propres au Programme Bâtiments	26
3.5.1	Les caractéristiques du PB	26
3.5.2	La connaissance du Programme Bâtiment	27
4	Synthèse et conclusions	29
4.1	Barrières à l'utilisation du PB dans le canton de Vaud	29
4.2	Recommandations	29
5	Annexes	34
5.1	Abréviations utilisées	34

1 Contexte et objectifs

En 2012, le canton de Vaud pointait au 23^e rang des cantons dans la statistique du nombre de demandes au Programme Bâtiments acceptées par tranche de 100 bâtiments.¹ En 2013, il s'était légèrement amélioré au 22^e rang.² Chacune de ces années, le nombre de demandes pour le canton de Vaud représentait moins de la moitié de celui du "1^{er} de classe". Mesurée à l'aune du nombre de subventions versées par tranche de 100 bâtiments, le canton de Vaud se classe même à l'avant-dernière place en 2012 et 2013, laissant seulement le Tessin derrière lui. Rapportées au nombre d'habitants, les statistiques des montants de subventions du Programme Bâtiments et d'émissions de CO₂ ainsi évitées placent aussi le canton de Vaud en queue de peloton avec Genève.³

Ce classement du canton de Vaud intrigue ses autorités, sachant qu'elles encouragent les rénovations énergétiques et viennent en aide aux candidats aux subventions, notamment avec un bonus. Bien sûr, ces statistiques ne signifient pas forcément que les propriétaires immobiliers dans le canton de Vaud n'assainissent par leurs bâtiments et encore moins que le parc immobilier vaudois est particulièrement peu performant. Il est possible, en effet, que les propriétaires vaudois rénovent sans subventions du Programme Bâtiments. Même dans ce cas, il semble regrettable que les propriétaires vaudois ne fassent pas davantage appel à ces subventions fédérales qui leur sont destinées.

Les buts de cette étude sont (1) de comprendre pourquoi les propriétaires immobiliers dans le canton de Vaud ont relativement peu recours au Programme Bâtiments et (2) d'identifier des mesures permettant d'y remédier.

¹ Le Programme Bâtiments, Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2012, analyse pour l'ensemble de la Suisse, 18.01.2013, p. 10.

² Le Programme Bâtiments, Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2013, analyse pour l'ensemble de la Suisse, 15.01.2014, p. 11.

³ Le Programme Bâtiments, Le Programme Bâtiments en 2012, rapport général de gestion, 2013, p. 19.

2 Méthodologie

2.1 Démarche

Nous avons cherché les causes de la faible utilisation du Programme Bâtiments par le canton de Vaud et des propositions de mesures correctives de trois manières complémentaires et combinées:

1. Analyse de la littérature, principalement suisse, sur le choix d'assainissement énergétique des propriétaires immobiliers, les barrières et les mesures susceptibles d'aider les propriétaires à les surmonter.
2. Analyse statistique des différences entre le canton de Vaud et deux cantons relativement comparables qui utilisent bien davantage le Programme Bâtiments, à savoir les cantons de Berne et de Saint-Gall.⁴
3. Enquête auprès des professionnels visés par le Programme Bâtiments dans ces trois cantons, soit les propriétaires immobiliers, leurs conseillers (p.ex. architectes), leurs associations et d'autres personnes susceptibles de nous aider à répondre aux questions de cette étude.

L'analyse de la littérature et des études existantes sur le sujet⁵ nous a permis d'identifier une série de facteurs susceptibles d'avoir un impact sur les rénovations énergétiques et le recours au Programme Bâtiments. Nous avons ensuite réuni des statistiques décrivant ces facteurs, principalement auprès de l'Office fédéral de la statistiques (OFS) puisqu'il s'agit essentiellement de variables décrivant les parcs immobiliers, l'évolution des loyers, etc. Pour les variables décrivant le cadre politique et les mesures d'encouragement locales, les sources sont les administrations cantonales.

Une grande partie de l'analyse repose sur les informations issues d'interviews avec les différents acteurs de la rénovation (gérances, propriétaires, association faîtières, bureaux d'architectes, banques, etc.) dans le canton de Vaud et les cantons de Berne et Saint-Gall qui ont été retenus pour la comparaison (voir section 2.2). Ces interviews ont permis d'identifier d'une part les obstacles à la rénovation (perçus ou vécus) par ces différents acteurs du marché et d'autre part des solutions envisageables pour les surmonter. Au préalable, nous avons soigneusement élaboré un protocole d'interview, en allemand et en français, permettant d'assurer des résultats robustes et présentant un biais aussi faible que possible.

Il a finalement fallu regrouper les leçons apprises dans la littérature, les statistiques et les interviews pour identifier les principaux facteurs susceptibles d'expliquer la sous-utilisation du Programme Bâtiments dans le canton de Vaud et aboutir à des propositions de mesures correctives.

Le reste de ce chapitre détaille les étapes de la démarche suivie.

2.2 Choix des cantons de comparaison

Nous avons choisi de comparer le canton de Vaud aux cantons de Berne et Saint-Gall pour identifier les différences structurelles et comportementales susceptibles d'expliquer que ces deux cantons utilisent beaucoup plus le Programme Bâtiments que le canton de Vaud. Le fait de comparer avec deux cantons

⁴ Le canton de Berne, dont la structure socio-économique et la caractérisation du parc immobilier sont comparables à celles du canton de Vaud, touchait 2.24 versements pour 100 bâtiments en cumulant 2012 et 2013 alors que le canton de Vaud n'en touchait que 1.24 (Evaluations statistiques 2012 et 2013).

⁵ Principalement les travaux de Walter Ott, Martin Jakob, Eberhard Jochem, etc., en particulier le rapport de l'OFEN "Energetische Erneuerungsraten im Gebäudebereich. Synthesebericht zu Gebäudehülle und Heizanlagen" du 28 février 2014.

plutôt qu'un seul permet de tirer quelques conclusions sur la criticité des facteurs influents par triangulation des données.

Ces deux cantons ont été choisis parce qu'ils ont beaucoup de points communs avec le canton de Vaud – répartition ville/campagne, structure du parc immobilier, conditions socio-économiques – tout en utilisant beaucoup plus le Programme Bâtiments. Ceci permet d'éliminer les facteurs explicatifs immuables qui n'admettent pas de mesures correctives (le canton de Vaud ne peut pas rapidement augmenter la proportion de ménages propriétaires de leur logement si c'est cela qui explique la sous-utilisation qu'il fait du Programme Bâtiments) et, par conséquent, d'identifier des différences susceptibles d'être corrigées par des mesures implémentables en pratique.

La sélection des cantons «comparables» a reposé sur des données statistiques de l'OFS et d'autres organismes comparables. Entre quatre et cinq cantons ont d'abord été identifiés comme présentant le meilleur potentiel. Les cantons de Berne et Saint Gall (présentant entre les deux un maximum de paramètres comparables au canton de Vaud) ont été sélectionnés à partir de cette présélection suite à une analyse plus approfondie de critères additionnels, qui a demandé une recherche plus intensive et moins systématique.

Pour en arriver à cette présélection, nous avons sélectionné les caractéristiques suivantes susceptibles d'être source de différences dans l'utilisation du programme bâtiment, avec un accent particulier sur les critères immuables:

Structure du parc de bâtiments:

Nous voulions choisir les cantons dont le mix de logements était aussi semblable que possible à celui du canton de Vaud. Une différence significative dans la structure du parc entre deux cantons pourrait en effet à elle seule expliquer une différence dans l'utilisation du Programme Bâtiments, et le canton de Vaud ne peut rien y changer. Nous ne serions donc pas plus avancés si nous comparions des cantons dont la structure du parc immobilier était trop différente.

Nous avons donc classé les cantons sur la base des différences dans les proportions de maisons individuelles, de maisons à trois ou plusieurs logements, d'habitations avec usage annexe et d'habitation partielle. Nous avons ensuite établi un classement des cantons selon leur degré de similitude avec le canton de Vaud. Les quatre cantons présentant le degré de similitude le plus élevé sont indiqués dans le tableau ci-dessous. En indice supérieur à côté de leur nom nous avons indiqué le rang du canton dans l'utilisation du Programme Bâtiments. Comme nous voulions comparer Vaud avec des cantons similaires mais utilisant beaucoup le Programme Bâtiments, les cantons de Saint-Gall et Zoug se présentent comme de bons candidats pour l'analyse.

% par type de propriété
(Maison individuelle, bâtiments à plusieurs logements,
habitation avec usage annexe, habitation partielle)

Saint-Gall²
Zoug⁷
Schaffhouse¹⁵
Genève²⁶

Âge des bâtiments:

Il est généralement reconnu que les bâtiments construits avant le premier choc pétrolier sont en moyenne particulièrement mal isolés. De plus, leur âge avancé les destine à être rénovés en bénéficiant du Programme Bâtiments. Nous avons donc procédé de la même manière que pour la structure du parc de

bâtiments pour identifier les cantons qui ressemblaient le plus au canton de Vaud du point de vue de l'âge du parc. Sur la base de cette comparaison les cantons de Saint-Gall, des Grisons et de Zoug retiennent notre attention (voir tableau, avec toujours en indice le classement des cantons dans leur utilisation du Programme Bâtiment).

<u>% des bâtiments construits entre 1946 – 1970 par type</u> (Maison individuelle, Maisons à plusieurs logements, Habitation avec usage annexe, habitation partielle.)	<u>% des bâtiments construits entre 1946-1970 au total</u>
Saint-Gall ²	Saint-Gall ²
Grisons ¹	Zoug ⁷
Zurich ²⁰	Grisons ¹
Argovie ²¹	Lucerne ¹¹
	Schwytz ¹⁸

Niveau des loyers:

On peut s'attendre à ce qu'une corrélation existe entre niveau de loyer et investissement dans la rénovation. Un niveau de loyers élevé dans un canton peut être la source d'un sous-investissement dans la rénovation. Il était donc important de sélectionner des cantons présentant un niveau de loyer similaire à celui du canton de Vaud. Sur ce critère, seuls les cantons des Grisons et Obwald retiennent notre attention. Les autres cantons présentant des niveaux de loyers similaires à ceux du canton de Vaud ne sont pas parmi les meilleurs utilisateurs du Programme Bâtiments (Lucerne, Grisons, Argovie) et ne nous intéressent donc pas.

<u>Loyer par type</u> (nombre de pièce)	<u>Loyer totaux</u>
Lucerne ¹¹	Lucerne ¹¹
Bâle-Ville ¹⁷	Bâle-Ville ¹⁷
Schwytz ¹⁸	Obwald ⁵
Nidwald ¹⁶	Grisons ¹
Genève ²⁶	Argovie ²¹

Type de chauffage:

Les bâtiments ayant des chauffages anciens, essentiellement au mazout et dans une moindre mesure au charbon, sont susceptibles de faire l'objet d'une rénovation énergétique. Les cantons de Zoug et Obwald présentent la plus grande similitude avec le canton de Vaud tout en étant de bons élèves de l'utilisation du Programme Bâtiment.

<u>Chauffage au mazout ou charbon</u>
Glaris ¹⁴
Uri ¹⁹
Obwald ⁵
Zoug ⁷
Argovie ²¹

Mode de possession:

Certaines catégories de propriétaires sont susceptibles de faire plus de rénovation que d'autres pour de multiples raisons que nous discutons plus loin (sect. 3.1.2). Il est donc important que les cantons sélectionnés pour notre analyse comparative présentent une structure de propriétaires proche de celle du canton de Vaud. Le canton de Berne apparaît comme le seul candidat qui soit à la fois un utilisateur important du Programme Bâtiments tout en apparaissant comme très similaire au canton de Vaud sur la répartition des modes de possession – propriétaire occupant son logement, locataire, coopérateur, propriétaire en PPE ou propriétaire de la maison (voir Tableau).

Type de propriétaire

(Propriétaire occupant, locataire, coopérateur, PPE, propriétaire maison)

Berne⁶
Neuchatel²⁴
Zurich²⁰
Lucerne¹¹
Schwytz¹⁸

Dépenses publiques dans le bâtiment :

Si l'Etat dépense plus dans le bâtiment, il est davantage susceptible d'utiliser le volet du Programme Bâtiments qui permet de soutenir les projets publics. Nous avons donc voulu choisir un canton qui ait le même niveau de dépense de sorte à minimiser la probabilité que l'investissement public soit la principale source de différence entre la performance d'utilisation du Programme Bâtiments du canton de Vaud et celle des cantons retenus pour l'analyse comparative. Pour ce critère, les cantons de Berne et de Saint-Gall ressortent comme étant les meilleurs candidats pour notre étude.

Dépense publique dans le bâtiment

Berne⁶
Neuchatel²⁴
Glaris¹⁴
Uri¹⁹
Saint-Gall²

Parmi les dix cantons qui utilisent le plus le Programme Bâtiments, cinq ressortent le plus souvent comme étant similaires au canton de Vaud en ce qui concerne les facteurs qui nous intéressent et pour lesquels nous disposons de statistiques. Il s'agit des cantons de

- Saint-Gall et Zoug sur trois critères
- Berne, Grisons et Obwald sur deux critères.

En outre, le canton de Saint-Gall venait encore au 6e rang des cantons les plus similaires au canton de Vaud pour ce qui est du type de chauffage.

C'est à partir de cette liste que les cantons de Saint-Gall et de Berne ont finalement été retenus pour notre analyse comparative, en vertu d'autres critères plus généraux et qualitatifs comme la taille démographique et économique. Ces cantons sont par contre relativement « différents » du canton de Vaud quant au niveau des loyers, lesquels sont en moyenne supérieurs dans le canton de Vaud. Il faudra en tenir compte au moment de l'interprétation des résultats.

2.3 Elaboration du protocole d'interview

Un protocole d'interview permet d'assurer une cohérence de l'approche et des sujets abordés lors des interviews. Il permet de minimiser les biais dans les résultats liés à la personne qui interroge et la personne interrogée tout en ayant suffisamment d'ouverture pour saisir toutes les nuances pouvant être apportées par les personnes interrogées. L'élaboration et l'organisation des questions ont servi ces objectifs.

La formulation des questions a cherché le bon équilibre entre un format fermé (les répondants doivent choisir entre les réponses proposées) et ouvert (les répondants peuvent répondre librement). Le premier se prête mieux à un traitement statistique; le second favorise des réponses plus riches. Le protocole

d'interview face à face débute par une approche ouverte, interrogeant les interviewés très librement sur leur perception des contraintes à la rénovation énergétique et à l'utilisation du bâtiment. Dans un deuxième temps, l'entrevue prend une forme plus fermée, avec un accent mis sur certains facteurs spécifiques jugés influents dans la littérature et qui n'auraient pas été évoqués par les personnes interrogées. Les questions fermées permettent également d'ajouter une appréciation semi-quantitative (échelle de 1 à 5) de l'importance d'un facteur qui aurait été mentionné en ouverture, ceci afin de faciliter la comparaison entre répondants.

Le but de ce projet n'étant pas uniquement de comprendre les facteurs pouvant expliquer la faible participation du canton de Vaud au Programme Bâtiments, mais aussi de proposer des mesures correctives qui pourraient être prises par le canton, nous avons développé une liste de mesures possibles sur la base de l'analyse de la littérature et les avons soumises aux interviewés pour avoir leur avis sur leur pertinence.

Nous avons également posé des questions sur le type d'organisation que représentent les personnes interviewées ainsi que leurs activités. En même temps, nous leur avons garanti l'anonymat.

Le protocole d'interview a été élaboré en français puis traduit en allemand pour les interviews dans les cantons de Berne et Saint-Gall.

2.4 Interviews

Pour s'assurer de couvrir l'ensemble des acteurs du marché immobilier des trois cantons sélectionnés, il a fallu identifier des acteurs représentatifs de chacun des types d'intervenants pouvant avoir un rôle décisionnel ou intervenant dans la décision de rénovation énergétique (conseillers, mandataires). Il a également fallu s'assurer que pour chacun des trois cantons retenus (Vaud, Saint-Gall et Berne), les différents types d'acteurs interrogés représentent des proportions comparables dans l'échantillon. Enfin, dans le but de limiter le nombre d'interviews, nous avons tenté d'interroger des personnes qui peuvent parler pour le plus grand nombre d'acteurs (associations, etc.).

Nous avons ainsi interviewé 32 acteurs dans les 3 cantons retenus comme suit:

Vaud:

- 6 représentants des propriétaires (4⁶ propriétaires institutionnels, 1 ingénieur en énergie, 2 architectes)
- 3 grandes gérances
- 2 représentants d'association des propriétaires et locataires
- 2 banques.

Berne

- 6 représentants des propriétaires (2 architectes, 2 bureaux d'ingénieur, 2 consultants en énergie)
- 2 grandes gérances
- 1 coopérative
- 1 banque.

Saint-Gall

⁶ Un des deux architectes agissait à titre de gestionnaire immobilier pour le propriétaire d'un grand parc immobilier, principalement commercial.

- 5 représentants des propriétaires (1 propriétaire institutionnel, 3 bureaux d'ingénieur, 1 consultant en énergie)
- 2 gérances (une grande et un entrepreneur en bâtiment)
- 1 représentant d'association (coopératives)
- 1 banque.

Le nombre et la répartition des interviews ont être ajustés en cours d'étude en fonction de la qualité et du niveau de comparabilité des informations obtenues au fur et à mesure des interviews réalisées.

Les interviews ont été conduites par un seul interviewer. Néanmoins, les premières interviews ont été menées conjointement par tous les interviewers impliqués dans l'étude afin de calibrer l'approche et s'assurer qu'aucun biais ne soit introduit qui pourrait être lié à une conduite différente des interviews.. L'ensemble des interviews ont été menées entre juin et août 2014.

2.5 Limites de l'étude

Les informations obtenues par interview ne sont pas suffisantes pour être certain de leur représentativité. Pour un échantillonnage représentatif, des centaines d'interviews auraient dû être conduites, ce qui dépassait l'ampleur de l'étude prévue. De plus, il y a toujours un risque de de biais dans les informations obtenues au travers d'interviews (rétention d'information, tentative de prise d'influence, etc.). Un jugement critique d'expert a été appliqué en fonction des informations reçues et des personnes interrogées, complété par que différentes mesures de validation afin de minimiser ce risque. La petite taille de l'échantillon et la brièveté de la série temporelle ne permettent cependant pas une analyse statistique plausiblement discriminante.

Il faut aussi relever que nous disposons aujourd'hui de trop peu d'années d'expérience avec le Programme Bâtiments pour affirmer que le problème identifié est bien de nature structurelle et non simplement conjoncturelle, et qu'il ne va donc pas simplement disparaître ces prochaines années avec un "rattrapage" par le canton de Vaud.

Par ailleurs, au vu du nombre élevé de facteurs explicatifs possibles face à un échantillonnage limité (32 interviews, 3 cantons), on ne peut pas exclure que certains facteurs nous aient échappé et que, dès lors, des mesures correctives possibles aient été omises. Nous avons fait de notre mieux pour surmonter ces difficultés et aboutir à des recommandations pratiques. En cas de doutes, nous avons qualifié nos résultats et recommandations selon le degré de certitude. En tous les cas, la prudence est de mise lors l'interprétation des résultats, pour éviter tout risque de surinterprétation.

3 Résultats

Nous présentons dans ce chapitre les résultats de notre étude, basée essentiellement sur l'analyse comparative des 32 interviews conduites sur les cantons de Vaud, Berne et Saint-Gall. Nous avons structuré cette section en 4 sous-sections en fonction de la nature des facteurs susceptibles d'expliquer le faible recours au Programme Bâtiments dans le canton de Vaud: facteurs structurels, juridiques, économique et financier, socioculturel.

3.1 Facteurs structurels

3.1.1 Le type de bâtiments

On peut imaginer qu'il est plus facile de rénover des immeubles plus petits car il y a moins de personnes concernées qu'il faut convaincre et il est plus facile de reloger les habitants le temps de la rénovation. En revanche, les maisons individuelles et petits immeubles appartiennent généralement à des "petits" propriétaires pour lesquels il est plus difficile de réunir les compétences et ressources pour organiser une rénovation, surtout énergétique (Schalcher et al., 2011, p.102)⁷. Difficile, dès lors, de conclure a priori sur le lien entre taille de l'immeuble et propension à rénover. S'il s'avérait que le canton de Vaud compte une proportion particulièrement faible ou élevée de tels bâtiments, il faudrait analyser cette question plus avant.

Le tableau suivant compare la typologie des bâtiments dans les trois cantons analysés. Il montre que le canton de Vaud est très proche de la moyenne suisse, sauf peut-être pour une proportion particulièrement élevée d'immeubles de 10 logements et plus, qui est toutefois compensée par une proportion plus faible d'immeubles de 6 à 9 logements. Dans les tailles plus petites, les cantons de Berne et de Saint-Gall "encadrent" le canton de Vaud. Dès lors, il n'y a pas lieu de se préoccuper de l'incidence de ce facteur.

Nombre de logements	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
1	65.9	59.7	71.1	64.9
2	12.5	17.0	10.2	12.9
3-5	9.8	12.6	8.6	9.9
6-9	7.4	7.9	6.9	5.3
10+	4.4	2.7	3.2	7.0

Répartition en 2012 des bâtiments à usage d'habitation (totalement ou partiellement) selon le nombre de logements, en %, OFS tab. 9.2.1.0

Les statistiques détaillées du Programme Bâtiment permettent de distinguer entre demandes enregistrées pour des bâtiments de 1 ou 2 logements et pour des bâtiments plus grands. Le tableau ci-dessous indiquent que les bâtiments à 1 ou 2 logements sont sous-représentés dans les demandes au PB mais dans une proportion similaire très similaire dans les trois cantons. En d'autres termes, Saint-Gall a une proportion plus élevée de demandes pour ces petits bâtiments parce qu'il y a une proportion plus élevée de petits bâtiments dans ce canton. A parts égales, les proportions de demandes seraient pratiquement les mêmes. On ne peut donc pas conclure que les propriétaires de bâtiments à un ou deux logements dans le canton de Vaud seraient moins demandeurs au PB que leurs homologues bernois et saint-gallois.

⁷ Schalcher, Hans-Rudolf, et al. (2011) Was Kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und Wer Bezahlte Dafür?, Zürich: vdf Verlag.

	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
Part 1-2 logements au parc 2012	78.4	76.7	81.3	77.8
Part 1-2 logements aux demandes PB 2012-2013	66.0	65.3	70.1	65.0
Part aux demandes PB / Part du parc	84.2	85.1	86.2	83.5

Part des bâtiments à un ou deux logements au parc des bâtiments à usage d'habitation en 2012 (OFS tab. 9.2.1.0) et aux demandes introduites au PB cumulées sur 2012 et 2013 (statistiques confidentielles du PB)⁸

On verra ci-dessous que le canton de Vaud se distingue par une proportion relativement faible de maisons individuelles occupées en résidence principale par leur propriétaire (sect. 3.1.2). Le premier tableau ci-dessus montre pourtant que la maison individuelle est un type de bâtiment aussi répandu dans le canton de Vaud qu'ailleurs. La contradiction s'explique par le fait que seuls 78% des bâtiments contenant un seul logement dans le canton de Vaud sont des maisons individuelles occupées par leur propriétaire. Cette proportion se monte à 83% dans le canton de Saint-Gall et en moyenne suisse et même à 95% dans le canton de Berne. Une explication pourrait être que de nombreux bâtiments à un seul logement sont des résidences secondaires dans le canton de Vaud, mais alors la proportion de telles résidences est trop faible dans le canton de Berne. Nous soupçonnons une différence de classification.

Du point de vue de la taille des immeubles, le parc de logements du canton de Vaud se situe entre ceux de Berne et Saint-Gall, et dans la moyenne suisse. On ne peut donc pas y voir de motif à une moindre utilisation du PB.

3.1.2 La nature des propriétaires des logements

Il a été relevé dans les interviews que les différents types de propriétaires de logements n'avaient pas tous la même attitude vis-à-vis des rénovations et l'utilisation du PB. Les principales distinctions relevées sont celles entre les propriétaires-occupants (logement en propriété) et les propriétaires-bailleurs (logement locatif). Parmi les propriétaires-occupants, une différence importante existe également entre propriétaires d'appartements ou de logements mitoyens (PPE) et propriétaires de maisons individuelles. Parmi les propriétaires-bailleurs, les répondants ont indiqué qu'il était important de distinguer entre logements locatifs appartenant à des coopératives, à des personnes individuelles et à des propriétaires institutionnels.

Analyse statistique de la structure de propriété

Avant de discuter en quoi la nature des propriétaires pourrait jouer un rôle sur le taux de rénovation, comparons d'abord l'importance relative de ces catégories dans les trois cantons analysés (voir tableau).

⁸ Il s'agit de la proportion des demandes pour des bâtiments à usage d'habitation, en sachant qu'il y a encore entre 11% (Berne, Vaud) et 15% (Saint-Gall) de demandes pour des bâtiments non résidentiels.

	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
Logements locatifs	59.4	57.0	56.2	65.2
Logements coopératifs	2.8	2.3	1.5	1.3
Logements non-coopératifs	56.6	54.7	54.7	63.9
Particuliers	31.4	34.9	29.2	33.1
Institutionnels	22.6	17.2	23.2	28.7
Commune, canton, Confédération	2.6	2.6	2.2	2.1
Logements en propriété	37.2	39.1	41.0	31.2
Maisons individuelles	26.0	28.8	31.2	20.0
Appartements en PPE	11.2	10.4	9.8	11.2
Logements de service, gratuits, etc.	3.4	3.9	2.8	3.7

Répartition des logements occupés selon le mode de possession, le type de propriétaire et le type de logement en 2012, en %, calculé à partir d'OFS tab. 9.3.2.3-01⁹

Il ressort de ce tableau que la proportion des ménages propriétaires de leur logement est sensiblement plus faible dans le canton de Vaud, 31.2% contre 37.2% en moyenne suisse et plus encore dans les cantons de comparaison. Cela se traduit principalement par une proportion plus faible de maisons individuelles parmi les logements occupés. La place de la PPE est comparable dans les trois cantons.

Le corollaire de la proportion plus faible de logements en propriété est une proportion plus élevée de logements locatifs (non coopératifs). Néanmoins, il n'y a pas une proportion plus élevée de logements appartenant à des particuliers. Ce sont plutôt les investisseurs institutionnels (avant tout les caisses de pension et société d'assurance) qui possèdent une part relativement élevée de logements dans le canton de Vaud – presque 30% de tous les logements (attention cependant au fait qu'il s'agit d'un mélange de statistiques de 2000 et 2012).

En résumé, le canton de Vaud se distingue par

- une proportion relativement faible de maisons individuelles occupées en résidence principale par leur propriétaire – 20% du parc de logements contre environ 30% dans les cantons de Berne et Saint-Gall
- une proportion relativement élevée de logements appartenant à des investisseurs institutionnels – presque 30% du parc contre 20% environ dans les cantons de Berne et Saint-Gall.

Les implications de ces différences sont discutées dans les sections suivantes par type de propriété.

Propriétés par étage (PPE)

Dans les interviews, il a été mentionné spontanément que la PPE est une forme de propriété qui représente un frein à la rénovation, et donc à l'utilisation du PB. En effet, rénover un immeuble en PPE exige l'accord de tous les copropriétaires. Ceci étant, les propriétaires en PPE peuvent déduire de leur revenu imposable leurs versements dans le fonds de rénovation, ce qui devrait a priori inciter à la rénovation. Ces versements ne s'avèrent cependant pas toujours suffisants. Dans le canton de Vaud, il nous a été rapporté que les nouveaux acquéreurs de logements en PPE préfèrent payer moins à l'achat quitte à subir des charges plus élevées par la suite, ce qui ne favorise pas la rénovation énergétique. Quoi qu'il en soit, les proportions de

⁹ La nature des propriétaires des logements locatifs n'est plus connue depuis le recensement fédéral de 2000. Nous avons donc appliqué les % de 2000.

logements en PPE sont très semblables dans les trois cantons et ne peuvent donc pas expliquer l'utilisation différente du PB.

Propriétaires-habitants de maisons individuelles

A l'inverse de la PPE, la propriété en maison individuelle a été citée comme un cas presque idéal pour la rénovation et l'utilisation du PB; on a même parlé de "moteur à la rénovation". Ce propriétaire peut non seulement décider seul de rénover, mais il en bénéficiera entièrement lui-même. Or le canton de Vaud compte justement une part relativement faible de maisons individuelles occupées à titre de résidence principale. On tient donc une explication partielle à la faible utilisation du PB dans ce canton: à niveau de subvention égal, le canton de Vaud aura moins tendance à rénover que Saint-Gall et Berne. Si le propriétaire de maison individuelle reçoit en plus une aide additionnelle au PB, comme dans le canton de Saint-Gall avec sa subvention pour un audit énergétique ou dans le canton de Berne avec son subside additionnel (voir section 3.3.3), alors le propriétaire de maison individuelle devient le client principal du PB. Dans ce contexte, le faible taux de propriétaires de maisons individuelles dans le canton de Vaud devient un facteur aggravant.

Propriétaires bailleurs individuels

La Suisse est un pays de locataire. Il est donc essentiel d'étudier les moteurs et les barrières à la rénovation dans ce segment de marché.

Outre la problématique du droit du bail qui sera développée dans la section 3.2.1, les répondants ont rapporté des différences d'attitude face à la rénovation selon le type de propriétaire-bailleur. Ils ont indiqué dans les trois cantons que les petits propriétaires, généralement des personnes individuelles, étaient rebutés d'utiliser le PB par le fait qu'il les empêche de segmenter leurs travaux de rénovation (cf. section 3.3.1). Les petits propriétaires sont particulièrement attachés à la possibilité de répartir les dépenses sur plusieurs années, pour des raisons fiscales et/ou de financement. Ceci est aussi le cas pour les propriétaires-habitants de maisons individuelles. En outre, l'obligation de rénover aussi la façade alors que le propriétaire voudrait seulement rénover les fenêtres a été mentionnée dans les cantons alémaniques.

Dans les cantons alémaniques, on a ajouté que l'âge du propriétaire-habitants de maisons individuelles pouvait être un frein additionnel à la rénovation, qu'il soit plutôt jeune (manque de fonds propres) ou plutôt âgé (manque d'intérêt). Dans le canton de Vaud, plusieurs interviewés ont relevé que les petits propriétaires étaient souvent hostiles à l'idée de s'endetter pour financer la rénovation, ce qui limite évidemment leur capacité à l'entreprendre.

En résumé, les propriétaires individuels de bâtiments locatifs se montrent plutôt défavorables à la rénovation énergétique. Or, la part de ces propriétaires est plus faible dans le canton de Vaud que dans le canton de Berne (voir tableau ci-dessus). Cette problématique ne peut donc pas expliquer la plus faible utilisation du PB dans le canton de Vaud, à moins que la moyenne d'âge des propriétaires vaudois soit significativement différente de celle de Berne ou Saint-Gall, ou qu'ils soient financièrement plus contraints ou plus hostiles à l'endettement. Aucune statistique disponible ne permet de vérifier ces éléments.¹⁰ Nous retiendrons donc simplement qu'un appui à la rénovation énergétique et à l'utilisation du PB devrait viser cette catégorie de propriétaires.

¹⁰ Le tableau 20.02.02.01 de l'OFS montre que la proportion des personnes vivant dans un ménage ayant au moins une dette bancaire (hors hypothèque sur le logement principal) est de 25.4% en Suisse romande contre 15.3% en Suisse alémanique. Ceci ne suggère pas une plus grande aversion à l'endettement dans le canton de Vaud.

Les grands propriétaires de parcs immobiliers peuvent facilement identifier leurs immeubles dont la consommation énergétique est la plus défavorable. Les petits propriétaires qui ne possèdent qu'un bien immobilier n'ont pas accès à de tels *benchmarks* et savent très peu comment leur immeuble performe par rapport à des bâtiments comparables. Le CECB devrait probablement remédier à ce manque d'information. En attendant, le canton pourrait publier des indicateurs simples, de type consommation par m², qui permettent aux petits propriétaires d'identifier rapidement si une analyse plus approfondie (audit énergétique) est nécessaire. Tous nos interlocuteurs dans le canton de Vaud, que ce soient des petits propriétaires ou leur représentant, nous ont fait part de leur intérêt pour de tels benchmarks.

La statistique détaillée du PB permet de distinguer entre le nombre de demandes déposées par des particuliers et par d'autres types de propriétaires immobiliers, mais elle ne distingue pas entre particuliers propriétaires du logement qu'ils occupent et particuliers propriétaires de bâtiments locatifs. Elle regroupe ainsi les deux types de propriétaires dont nous venons de parler. Le tableau ci-dessous montre que ces propriétaires ont déposé relativement moins de demandes que leur proportion dans le parc de bâtiments. Alors que Vaud est très proche de la moyenne, Saint-Gall se distingue par une sous-représentation relativement forte de ces propriétaires, malgré ses mesures ciblées en leur faveur (cf. sect. 3.3.3)

	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
Part au parc de bâtiments 2000	88.6	89.2	87.9	89.0
Part aux demandes 2012-2013	79.4	80.0	74.2	79.0

Proportion des bâtiments de logements qui appartiennent à des particuliers (RF 2000, OFS tab. 9.2.1.4) et part des particuliers aux demandes introduites au PB cumulées sur 2012 et 2013 (statistiques confidentielles du PB)

Propriétaires-bailleurs institutionnels

A l'opposé du propriétaire-bailleur individuel, les répondants ont évoqué l'intérêt pour les propriétaires-bailleurs institutionnels à entretenir leurs immeubles, dont ils connaissent généralement bien l'état. Or c'est une catégorie particulièrement bien représentée dans le canton de Vaud, donc on ne peut pas y voir une explication à la faible utilisation du PB. On verra cependant que dans certaines circonstances ces propriétaires institutionnels peuvent aussi préférer différer la rénovation (sect. 3.2.1).

Aucune des personnes interrogées n'a évoqué la catégorie des propriétaires du secteur public, probablement parce que leur rôle sur le marché est marginal, en tout cas dans les trois cantons analysés. En revanche, plusieurs répondants ont évoqué le rôle des coopératives. Dans les cantons alémaniques, les coopératives semblent bien entretenir leur parc immobilier, qu'il était dans leur nature de le faire et dans l'intérêt de leurs membres. Dans le canton de Vaud, au contraire, le manque de moyens surtout financiers des coopératives nous a été évoqué comme une barrière à la rénovation. Notre connaissance du milieu coopératif nous aide à expliquer cette divergence. Il y a en Suisse romande beaucoup de petites coopératives, propriétaires souvent d'un seul immeuble. Elles font face aux mêmes difficultés de décision et de financement que les PPE. En Suisse alémanique, au contraire, il y a beaucoup de coopératives qui possèdent un vaste parc d'immeubles d'âges différents, qu'elles gèrent comme les propriétaires-bailleurs institutionnels,¹¹ à cette différence près qu'elles ne manquent pas d'utiliser toutes les subventions possibles, sans crainte du droit de regard sur les loyers que cela peut donner au bailleur de subvention.

¹¹ Notons bien qu'il y a aussi quelques grandes coopératives en Suisse romande et de nombreuses petites coopératives en Suisse alémanique.

Au total, on ne peut pas conclure que la coopérative en soi soit plus ou moins favorable à la rénovation énergétique. Par contre, on peut voir dans la proportion plus élevée de logements appartenant à des (grandes) coopératives dans les deux cantons alémaniques une petite contribution à leur utilisation plus forte du PB.

Utilisation du PB par les principales catégories de propriétaires

Les statistiques non publiées du PB permettent de connaître non seulement le nombre de demandes déposées dans les différents cantons mais encore la répartition par type de propriétaire. Ces données sont résumées dans le tableau ci-dessous. Elles montrent que le canton de Vaud est à la traîne pour toutes les catégories de propriétaires, mais particulièrement pour la catégorie des particuliers. A côté des facteurs explicatifs propres à ces propriétaires, il faudra aussi trouver des facteurs communs à tous les types de propriétaires.

	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
Particuliers	12.5	16.3	12.7	8.5
Personnes morales privées	1.9	2.2	2.7	1.4
Tous les propriétaires	15.7	20.3	17.1	10.7

Nombre de demandes déposées au PB en 2012 et 2013 cumulés selon le type de propriétaire pour 1000 bâtiments en 2012 (statistiques non publiées du PB)

En résumé, l'analyse dans cette section montre que tous les types de propriétaires du canton de Vaud utilisent moins le PB que dans les cantons de Berne et Saint-Gall, mais que la différence pourrait surtout être due à une proportion plus faible de maisons individuelles occupées en résidence principale par leur propriétaire et une proportion plus faible de logements locatifs appartenant à de grandes coopératives. Ces deux "défauts" structurels ne peuvent évidemment pas être corrigés.

Il ressort des entretiens que les propriétaires de logements en PPE et les petits propriétaires d'immeubles locatifs ont particulièrement besoin de l'aide du PB. La proportion de ces propriétaires ne diffère pas suffisamment entre les trois cantons comparés pour expliquer la différence d'utilisation du PB.

Recommandations: offrir un accompagnement technique spécifique aux propriétaires de logements en PPE et aux petits propriétaires d'immeubles locatifs. Mettre à leur disposition un outil de calcul leur permettant de mesurer rapidement la performance énergétique de leur immeuble et de la comparer avec d'autres.

3.2 Facteurs juridiques

3.2.1 Le droit du bail

La législation fédérale qui régit la fixation et l'évolution des loyers, les résiliations de baux, les travaux et leur répercussion sur les loyers est évidemment la même dans tous les cantons. Son application relève cependant des conditions locales, que ce soit dans la manière dont les propriétaires-bailleurs s'y tiennent, dont les locataires se battent pour la faire respecter ou dont les tribunaux tranchent en cas de litige.

Taux de contestation

Ces facteurs sont difficiles à observer, mais on peut en trouver des indices dans les statistiques des litiges portés devant les autorités de conciliation. Le tableau ci-dessous montre que le canton de Vaud se trouve

nettement au-dessus de la moyenne dans ce domaine, alors que Berne et surtout Saint-Gall enregistrent moins de litiges que la moyenne suisse.

	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
Nouvelles demandes 2013	30'632	3'685	1'443	4'188
% logements locatifs 2012	1.47%	1.45%	1.25%	2.00%

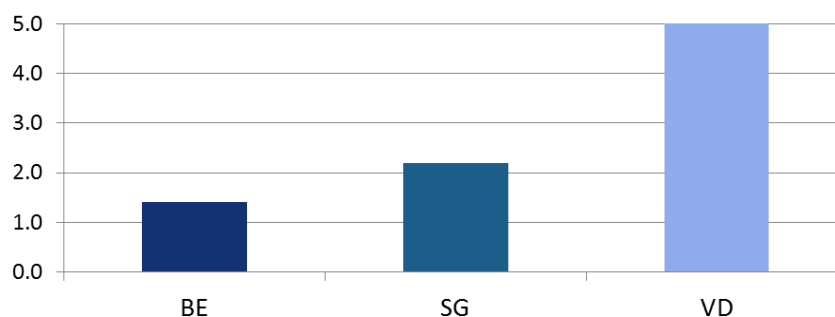
Nouvelles demandes introduites devant les autorités de conciliation en matière de litiges en lien avec le droit du bail, en 2013, calculé à partir des statistiques de l'Office fédéral du logement

Cette différence statistique pourrait expliquer un frein à la rénovation plus marqué dans le canton de Vaud. Il convient néanmoins de ne pas sur-interpréter cette statistique. Rappelons d'abord que le droit du bail prévoit qu'il appartient au locataire de se défendre; aucune autorité publique ne le fait pour lui. Le risque de contestation n'en demeure pas moins plus élevé dans le canton de Vaud que dans les deux autres cantons analysés, notamment contre la résiliation des baux pour les travaux de rénovation ou contre les hausses de loyers ensuite de travaux de rénovation, ce qui peut effectivement freiner les motivations à rénover des propriétaires. Ceci avait déjà été relevé par les experts interviewés par Schalcher et al. (2011, p.97).

Ce risque nous a été spécifiquement rapporté par deux gérances, à Saint-Gall et à Bern, qui ont souligné que ce risque n'existe qu'en Suisse romande. Et c'est uniquement dans le canton de Vaud que les locataires et le droit du bail ont été qualifiés d'obstacles majeurs.

Ajustement des loyers au taux de référence

Une barrière importante à la rénovation est celle du taux d'intérêt à la signature du contrat de bail, qui peut empêcher la hausse des loyers lorsqu'ils sont recalculés après travaux à plus-value à cause de l'ajustement au taux d'intérêt de référence en vigueur.¹² A l'exception de deux gérances, nos interlocuteurs ont indiqué que les loyers avaient en général été ajustés à la baisse du taux d'intérêt de référence dans les cantons de Berne et Saint-Gall mais pas dans le canton de Vaud. Un propriétaire qui possède des bâtiments en Suisse alémanique et en Suisse romande nous a même confié répercuter spontanément les baisses de taux en Suisse alémanique et uniquement à la demande des locataires en Suisse romande. Dès lors, nos interlocuteurs sont convaincus que la législation sur le bail représente un obstacle majeur dans le canton de Vaud, alors qu'en Suisse alémanique ceci n'est pas le cas (voir graphique ci-dessous).



Avis moyen exprimé par nos interlocuteurs dans les trois cantons quant à la force de l'obstacle représenté par la législation en matière de bail sur une échelle de 1 (aucun obstacle) à 5 (obstacle majeur)

¹² Il semblerait que les autorités judiciaires des cantons alémaniques ne pratiquent pas cet ajustement au taux d'intérêt de référence dans les cas de rénovations.

Ceci est confirmé par un sondage effectué pour Comparis en mai 2012 auprès d'un échantillon de plus de 10'000 locataires. Il a montré que "les Suisses allemands profitent plus des réductions du loyer que les locataires en Suisse romande et au Tessin. Près de 32 % des locataires habitant en Suisse alémanique ont vu leur loyer baisser ces dernières années en raison de la réduction du taux de référence contre seulement 13% dans le reste de la Suisse ".¹³ On peut également mesurer la non-répercussion de la baisse du taux d'intérêt de référence dans le fait que l'indice des loyers OFS (qui mesure l'évolution des loyers des logements occupés) a augmenté de 5% entre 2008 et 2013 alors qu'il aurait dû baisser de 14%.¹⁴

Nos interlocuteurs vaudois ont aussi relevé que les instances responsables manquent de constance dans l'application du droit du bail, ce qui augmente le risque financier pour le propriétaire en cas de contestation des locataires, qu'il s'agisse du risque de ne pas pouvoir répercuter le coût des travaux sur les loyers ou des risques liés aux frais des démarches judiciaires. Les experts interviewés par Schalcher et al. (2011) ont noté qu'en général le propriétaire peut répercuter 50 à 70% des coûts des travaux importants sur les loyers, sauf à Bâle et en Suisse romande où les taux autorisés par les tribunaux ne seraient que de 40% à 60% (pp.97 et 99). Cette différence de 10% sur la plage des taux appliqués peut avoir une incidence marquée sur la rentabilité d'une rénovation. Il a aussi été évoqué que l'autorité bernoise acceptait une période d'amortissement plus courte pour les travaux de rénovation énergétique par rapport aux autres travaux à plus-value, ce qui permet d'augmenter davantage les loyers. Certains experts rencontrés possédant des biens immobiliers dans plusieurs cantons nous ont confié privilégier les biens situés dans les cantons alémaniques lors de l'allocation des fonds à investir dans la rénovation.

Loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR)

de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi)

Le canton de Vaud, comme Genève, a renforcé le dispositif législatif fédéral du droit du bail avec sa propre loi régissant les rénovations (ainsi que les démolitions et transformations) dans le but de protéger les locataires. Cette loi vise notamment à empêcher les propriétaires-bailleurs de soustraire au marché des logements abordables au moyen d'une rénovation "luxueuse". Cette loi, la LDTR, limite grandement les hausses de loyer possibles même en cas de changement de locataire, limitant fortement la possibilité d'effectuer des rénovations au risque de ne pouvoir en répercuter le coût. Il s'agit probablement ici d'un des freins les plus importants à la rénovation dans le canton de Vaud relevé par notre enquête. D'autres cantons (Neuchâtel, Bâle-Ville) réglementent la démolition et la transformation de logements, mais il semble que Vaud et Genève soient les seuls à soumettre les rénovations à une autorisation spéciale.

En résumé, le droit du bail est valable dans toute la Suisse et n'est pas en soi une barrière insurmontable à la rénovation. Mais son application semble différer entre cantons, ce qui peut impacter sur le taux de rénovation. Il semble être appliqué plus fermement dans le canton de Vaud à la fois parce que les autorités de conciliation et les tribunaux contrôlent plus sévèrement les loyers après travaux et parce que les locataires font plus souvent appel à ces arbitres. De surcroît, le jugement de ceux-ci serait peu prévisible, ce qui accroît le risque pour la rentabilisation des rénovations.

¹³ <http://fr.comparis.ch/~media/files/mediencorner/konsumentenstimme/ausgabe%202012_03/taux-de-reference.pdf>.

¹⁴ Nos propres calculs. Nous avons calculé l'ajustement prévu par l'article 13 OBLF pour la variation du taux d'intérêt de référence, auquel nous avons ajouté 40% de l'IPC pour la préservation de la valeur réelle des fonds propres et 0.5% pour l'augmentation des autres coûts.

A cela s'ajoute la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR) vaudoise, qui est considérée comme un obstacle majeur à la rénovation. Enfin, la baisse du taux d'intérêt de référence a été moins répercutée dans les loyers en Suisse romande, ce qui ouvre le risque que la hausse des loyers autorisée par les travaux soit compensée par la correction du taux de référence.

Recommandation: Le droit du bail et la LDTR doivent être appliquées avec prudence, afin de trouver un juste équilibre entre le souci légitime de préserver un parc de logements abordables et l'intérêt des propriétaires à rentabiliser leur investissement. Elles devraient surtout être appliquées avec constance de façon à ce que les propriétaires puissent inclure dans leurs calculs la hausse prévisible des recettes locatives. Une option serait d'établir une table des parts de travaux considérés comme "à plus-value" dans les rénovations typiques, analogue à la Table d'amortissement commune aux associations de bailleurs et de locataires ou aux Directives cantonales pour l'établissement du décompte annuel de chauffage et d'eau chaude. Cette table devrait être approuvée par la Commission paritaire en matière de droit du bail.

Quant au problème du non ajustement des loyers à la baisse des taux d'intérêt, il faudrait trouver une solution au niveau fédéral soit pour réviser le calcul du taux de rendement admissible (cf. motion Feller), soit pour envisager une sorte de "amnistie fiscale" (partielle) pour débloquer la situation et ôter l'épée de Damoclès qui pèse sur tous les propriétaires-bailleurs n'ayant pas ajusté leurs loyers à la baisse du taux de référence.

3.2.2 Procédure d'autorisation des travaux

Notre enquête semble avoir mis en évidence une différence intercantonale en ce qui concerne l'attitude du voisinage envers les projets de rénovation. Il semblerait que l'usage du droit d'opposition face à des mises à l'enquête soit utilisé de manière bien plus systématique dans le canton de Vaud qu'il ne l'est dans les cantons de Berne et Saint-Gall. En outre, ce droit d'opposition semble être souvent utilisé dans l'unique but de retarder les projets, afin de différer les travaux et les nuisances en résultant. Ceci a tendance à rallonger de manière significative les durées des procédures administratives jusqu'à l'obtention des permis de construire. Bien que cette problématique ne concerne pas de manière exclusive les projets d'assainissement énergétique, ces derniers n'en demeurent pas moins particulièrement concernés puisque ce sont en priorité les projets touchant à l'enveloppe extérieure qui nécessitent des mises à l'enquête.

En outre, il nous a été rapporté que les autorités vaudoises peuvent se montrer inconsistantes dans leur attitude vis-à-vis de certains projets de rénovation: elles peuvent se montrer très favorables dans un premier temps avant de modifier leur appréciation par la suite. Ceci ne facilite pas la tâche des propriétaires, qui se sont parfois retrouvés très seuls face à des oppositions, avec un soutien très timoré des autorités, même dans les cas où des projets avaient été développés conjointement avec ces mêmes autorités.

Notre échantillonnage d'acteurs interviewés n'est malheureusement pas suffisant pour pouvoir conclure de manière claire sur l'importance de ce facteur, qui pourrait être biaisée par la mauvaise expérience de l'un ou l'autre propriétaire interrogé. Ceci étant, cette problématique ne nous a pas été rapportée par les répondants dans les cantons de Berne et Saint-Gall. Par conséquent, il serait pertinent de considérer ces paramètres comme discriminants dans le doute.

En conclusion, l'usage relativement systématique du droit d'opposition à des mises à l'enquête dans le canton de Vaud engendre un rallongement général des procédures d'obtention des permis de construire

et par là-même une baisse du taux de rénovation. L'attitude parfois inconsistante des autorités face à certains projets n'aide pas à atténuer cette problématique.

Recommandation: procéder à un examen de la façon dont les autorités accompagnent les rénovations énergétiques et envisager un assouplissement des procédures.

3.3 Facteurs économiques et financiers

3.3.1 La situation sur le marché du logement

Un marché du logement tendu exerce une pression à la hausse sur les loyers¹⁵. Or il est beaucoup plus difficile d'augmenter les loyers avec des locataires en place qu'en cas de changement de locataire. Même si le droit du bail n'interdit pas aux propriétaires-bailleurs de résilier le bail dans le but d'obtenir un meilleur rendement, ils sont quand même peu nombreux à le faire, notamment parce que cela les expose à la contestation du locataire et à la vérification du caractère non abusif du nouveau loyer. De plus, le locataire obtient relativement facilement une prolongation de plusieurs années de son bail si le marché est si tendu que le congé le met en difficulté. Il en résulte un écart entre le loyer payé et le loyer réalisable sur le marché, surtout dans un marché tendu et pour les logements occupés par le même locataire depuis de nombreuses années. Cet écart est appelé "réserve locative".¹⁶ Il peut avoir un impact sur le taux de rénovation comme expliqué ci-après.

Les congés et la relocation à des loyers plus élevés sont plus facilement acceptés par les autorités de conciliation et les locataires dans le cas d'une rénovation lourde. Il nous a été mentionné que, dans les cantons alémaniques, plus la réserve locative est élevée, plus l'intérêt d'une rénovation énergétique est important, car cela offre l'excuse de résilier le bail pour rénover, avec l'opportunité de rejoindre les loyers du marché après les travaux. Ceci a été évoqué comme stratégie délibérée dans le canton de Saint-Gall, où le niveau élevé des prix de location n'est en général pas perçu comme une barrière à la rénovation énergétique.

A l'opposé, nos interlocuteurs vaudois ont indiqué qu'il n'est pas nécessaire de rénover plus que des retouches pour l'esthétique, puisque tout se loue compte tenu du marché tendu. Une rénovation plus substantielle pourrait même être contreproductive si elle conduit à une vérification des loyers par une autorité de conciliation (voir section 3.2.1). Mais, sous réserve que les loyers aient été adaptés au taux d'intérêt, les propriétaires vaudois ont mentionné que la rénovation permettait aussi de réaliser une partie de la réserve locative.

La situation s'inverse dans les régions où l'offre de logement surpasse la demande, car les coûts de la rénovation peuvent difficilement être répercutés sur les loyers simplement parce que le marché de le permet pas. Cette situation nous a été évoquée notamment dans le canton de Berne (hors ville de Berne), mais s'appliquerait de la même manière à toute région dans la même situation.

Le lien entre situation du marché locatif et intérêt à rénover n'est donc pas linéaire. Il ressort de nos entretiens qu'un marché trop détendu comme un marché très tendu découragent les rénovations, pour des

¹⁵ Nous avons estimé dans Thalmann, Philippe, "Housing market equilibrium (almost) without vacancies", *Urban Studies* 49(8), 2012, 1640-1655, que la pression à la hausse sur les loyers s'exerçait dès que le taux de logements vacants était inférieur à 1%. Pour les logements locatifs uniquement, l'équilibre est atteint avec un taux de 1.6%.

¹⁶ On appelle parfois aussi "réserve locative" la différence entre le loyer payé et le niveau plus élevé du loyer conforme aux coûts selon le droit du bail. Nous n'utiliserons pas cette définition ici.

raisons différentes bien sûr. La situation idéale pour les rénovations est celle d'un marché proche de l'équilibre, où les rénovations permettent périodiquement de ramener les loyers au niveau du marché.

Le tableau ci-dessous montre que le marché du logement a été particulièrement tendu dans le canton de Vaud dans le segment locatif ces dernières années alors qu'il pourrait être en équilibre dans les cantons de Saint-Gall et Berne, même si la situation n'est pas homogène à travers tous ces cantons. Ceci est certainement un élément explicatif du faible taux de rénovation enregistré dans le canton de Vaud.

	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
Tous les logements vacants	0.94	1.22	1.47	0.56
Logements locatifs vacants	1.20	1.72	2.03	0.47
Logements en propriété vacants	0.51	0.44	0.65	0.75

Taux de logements vacants moyens par segment du marché pour 2011-2013 (%), calculés à partir des statistiques de l'OFS

Le tableau montre également que le marché des logements offerts à la vente est moins tendu dans le canton de Vaud qu'ailleurs.¹⁷ Pas assez cependant pour obliger les propriétaires de maisons individuelles et d'appartements en PPE à entretenir leur bien s'ils entendent le vendre. En effet, cela ne se traduit pas par une proportion de demandes de subventions au PB pour les petits bâtiments par rapport aux grands bâtiments plus élevée dans le canton de Vaud que dans les deux autres cantons (cf. sect. 3.1.1).

En résumé, la pénurie marquée sur le marché locatif vaudois décourage les rénovations énergétiques parce que les propriétaires n'en ont pas besoin pour trouver des locataires. Malgré une tension un peu plus faible sur le marché des logements en propriété, le taux de demande au PB n'est pas plus élevé. Un relâchement de la pénurie devrait encourager davantage les propriétaires à rénover, aussi dans le but d'ajuster les loyers au niveau du marché.

Recommandation: le canton doit poursuivre ses efforts pour résorber la pénurie de logements locatifs. Il trouve ici un argument supplémentaire pour le faire: cela encouragera aussi les propriétaires d'immeubles anciens à remettre leurs logements au standard afin de préserver leurs chances sur le marché.¹⁸

3.3.2 Les conditions de financement

Une rénovation ne pourra pas être entreprise si les propriétaires n'ont pas les moyens de la financer, que ce soit par dette ou par fonds propres. Les conditions du financement hypothécaire sont en principe les mêmes dans toute la Suisse, surtout auprès des banques qui sont actives dans tout le pays. Même la comparaison entre banques cantonales ne fait pas apparaître de différences évidentes des taux d'intérêt.¹⁹ En revanche, il est possible que les éléments individuels du crédit hypothécaire (taux d'engagement, taux d'intérêt négocié, exigences d'amortissement) ne soient pas les mêmes partout, surtout pour des opérations aussi peu standardisées que les rénovations.

¹⁷ En moyenne, il y a environ quatre logements vacants proposés à la location pour un logement proposé à la vente, mais Vaud, Valais et Grisons font exception, avec moins de deux logements proposés à la location par logement proposé à la vente.

¹⁸ Une étude récente montre que la situation se détend sur le marché du logement vaudois et pourrait même s'inverser: iConsulting (2014), Logements vaudois: vers la fin de la pénurie?, Rapport pour Observatoire BCV de l'économie vaudoise, Lausanne, avril.

¹⁹ On trouve les taux dans les cantons depuis 2005 sur le site de Comparis.ch.

Les experts que nous avons interrogés n'ont pas fait état de telles différences. Ils ont principalement distingué entre types de propriétaires, en notant que les propriétaires individuels entreprenaient des travaux en tenant compte de la limite de crédit disponible, que ce soit comme propriétaires-occupants ou -bailleurs, alors que les propriétaires-bailleurs institutionnels n'avaient pas cette contrainte mais étaient davantage sensible au rendement et à l'opportunité des travaux.

Dans les cantons alémaniques, on nous a indiqué que le financement n'était pas un problème pour les coopératives, alors que l'inverse semble prévaloir dans le canton de Vaud selon nos entrevues. Plusieurs de nos interlocuteurs vaudois ont évoqué le "calvinisme" des propriétaires individuels, qui les retient de s'endetter, y compris pour financer une rénovation. Ceci n'est pas confirmé par les statistiques et n'était pas suggérés par les experts interrogés dans les cantons alémaniques (cf. section 3.1.2).

Les experts ont relevé que le niveau particulièrement bas des taux d'intérêt de ces dernières années était favorable aux rénovations, pas tant parce qu'il facilite la rentabilisation des fonds investis que parce qu'il traduit l'absence d'investissements alternatifs offrant des rendements élevés.

Cette section confirme les conclusions de la section 3.1.2 concernant les contraintes de financement pour les propriétaires individuels en général et les petites coopératives dans le canton de Vaud. Les conditions pour financer les rénovations ont été très favorables partout ces dernières années.

Recommandation: aucune, tant que les conditions de financement restent aussi favorables qu'elles le sont aujourd'hui.

3.3.3 Les compléments cantonaux et communaux au PB

Nos interlocuteurs alémaniques ont relevé que les subventions payées par la ville ou le canton pour un audit énergétique sont clairement déclencheur de rénovation, simplement parce que les propriétaires prennent alors conscience de la qualité et de la performance énergétique de leur bâtiment.²⁰ Selon un conseiller énergétique dans le canton de Saint-Gall, la moitié des audits conduisent les propriétaires à réaliser une rénovation énergétique. Ce genre d'incitation n'existe pas à ce jour dans le canton de Vaud. De plus, les professionnels vaudois interviewés douteraient de son effet incitatif, puisque la majorité des propriétaires ne procèdent à un audit qu'après avoir décidé de rénover leur immeuble. Il s'agit là probablement ici d'une voie à explorer pour le canton de Vaud.

Dans le canton de Berne les subventions payées par le programme cantonal GEAK sont plus élevées que le PB. Mais elles exigent l'amélioration de deux niveaux au classement énergétique GEAK. A Saint-Gall, une subvention cantonale n'existe pas, mais plusieurs communes comme la ville de Saint-Gall paient un complément de 50% sur les sommes versées par le PB. Ces aides additionnelles au PB sont jugées essentielles comme moteur à la rénovation par les acteurs interrogés. Dans les deux cas, elles sont supérieures au bonus offert par le canton de Vaud. Cette différence dans le niveau de subside peut expliquer la différence de taux de rénovation entre Vaud et les cantons de Saint-Gall et surtout de Berne. Néanmoins, elle n'expliquerait pas le mauvais classement du canton de Vaud au niveau Suisse puisqu'avec son système de bonus, le canton de Vaud se situe parmi les bons élèves en termes de niveau de subsides à la rénovation.

En résumé, le niveau de financement du PB ne semble pas suffisant en soi pour déclencher massivement des rénovations. Les cantons et villes de Berne et Saint-Gall offrent des subventions additionnelles au PB

²⁰ Le canton de Bern paie 2/3 des coûts d'une analyse « CECB Plus ».

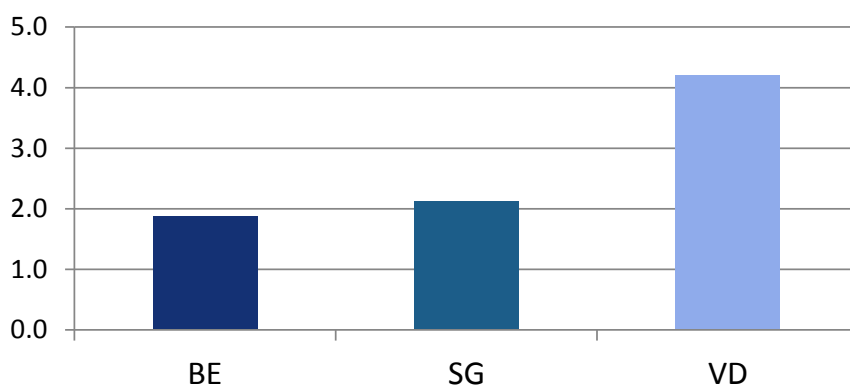
qui rendent la rénovation bien plus attractive que dans le canton de Vaud, même avec le bonus proposé par ce dernier. En outre, la prise en charge partielle du coût d'un audit énergétique semble être un moyen très efficace pour déclencher des rénovations.

Recommandation: la possibilité de compléter le PB par des subsides cantonaux ou cantonaux additionnels devrait être envisagée, notamment en ce qui concerne le financement d'audits énergétiques, par exemple le CECB Plus. La conduite d'une analyse coût-bénéfice sur cette question spécifique serait probablement utile afin de déterminer le niveau d'aide nécessaire pour déclencher la décision de rénover.

3.4 Facteurs socioculturels

3.4.1 L'attitude des propriétaires face à l'état de leur bien

Notre enquête a mis en évidence une différence notable entre le canton de Vaud et les deux cantons alémaniques de référence en ce qui concerne le souci des propriétaires pour l'état de leur bien immobilier. Les propriétaires des cantons alémaniques semblent plus enclins à bien entretenir et améliorer leur bâtiment que les propriétaires vaudois, comme en témoignent les résultats de notre questionnaire (figure ci-dessous). Des éléments innovants comme la pompe à chaleur semblent même être perçus comme un élément de statut social dans le canton de Berne.



Moyenne des avis moyen exprimés par nos interlocuteurs dans les trois cantons quant à l'attention portée par les propriétaires à l'état de leurs bâtiments, sur une échelle de 1 (très grande attention, l'inverse d'un obstacle) à 5 (aucune attention, obstacle majeur)

En conclusion, l'attention insuffisante portée aux bâtiments est plutôt perçue comme un obstacle majeur à la rénovation dans le canton de Vaud, tandis que dans les deux cantons alémaniques on juge que les propriétaires sont attentifs à l'état de leurs bâtiments.

Recommandation: il est difficile de modifier les références socioculturelles, mais on peut agir sur des éléments tels que le désir de reconnaissance. Une incitation punitive consisterait à marquer les immeubles particulièrement mal entretenus, une sorte de "distinction vaudoise des pires immeubles". Une incitation positive reviendrait à distinguer les immeubles particulièrement bien rénovés.

3.4.2 L'attitude des gérances face à la rénovation

De nombreux immeubles locatifs sont gérés au jour le jour par une gérance. Celle-ci pourrait encourager le propriétaire à entreprendre des rénovations énergétiques. En l'occurrence, c'est plutôt le contraire qui se

pas. Nos entretiens ont en effet montré que les gérances ne sont globalement pas favorables à la rénovation car elles craignent l'impact des travaux sur leurs relations avec les locataires ainsi que des problèmes post-travaux (par exemple des moisissures dans les appartements bien isolés mais mal ventilés). L'attitude des gérances est perçue comme un frein à la rénovation par les autres acteurs du marché. Nos interlocuteurs vaudois ont ajouté que les gérances privilégiaient un minimum de travaux, mais que lorsque la décision de rénover avait été prise, elles conseillaient néanmoins volontiers le propriétaire et facilitaient les travaux.

En conclusion, les gérances immobilières sont plutôt défavorables à la rénovation et ont tendance à privilégier le service minimum plutôt que de risquer les tâches administratives substantielles liées à une rénovation lourde. Aucune différence intercantonale n'a cependant pu être mise en évidence sur cette question, qui n'est donc pas discriminante.

Recommandation: les rénovations en général, et énergétiques en particulier, ne devraient pas dépendre des gérances. Le contracting énergétique est une solution pour retirer la responsabilité de la performance énergétique aux gérances et la mettre entre les mains de spécialistes. Le canton pourrait promouvoir ce modèle ou des approches analogues. Il pourrait aussi encourager les propriétaires à interroger leurs gérances sur la performance énergétique de leurs bâtiments et les frais d'entretien, en particulier à travers l'outil de benchmarking proposé dans la section 3.1.2. On pourrait, enfin, imaginer des contrats incitatifs qui fassent participer les gérances à une diminution des frais d'entretien et de chauffage.

3.4.3 La conscience écologique des propriétaires

Il est possible que dans certains cantons la conscience environnementale des propriétaires représente une motivation à accroître l'efficacité énergétique de leur bâtiment afin de réduire son impact. Selon le même principe, certains locataires pourraient également avoir comme critère de choix des logements énergétiquement plus efficaces. Nous avons cherché à déterminer si une différence d'attitude vis-à-vis de la question environnementale existait entre le canton de Vaud et les cantons alémaniques de référence.

Nos entrevues ont pu mettre en évidence une différence inter-cantonale. Dans les cantons de Berne et Saint-Gall, particulièrement en milieu urbain, la question de l'impact environnemental peut être un élément incitatif à l'assainissement énergétique. Dans le canton de Vaud par contre, cette conscience écologique semble moins développée, voire liée à un effet de mode.

Nos entrevues dans le canton de Vaud ont également mis en évidence l'existence d'une certaine mentalité « pas dans ma cour »: tout le monde veut bien un appartement qui consomme peu, mais personne ne veut subir les nuisances des travaux de rénovation. Cette problématique n'a pas été soulevée lors de nos entrevues dans les cantons alémaniques de référence, ce qui pourrait laisser croire à une différence de mentalité discriminante.

Pour relativiser ces impressions, il vaut la peine de se pencher sur les résultats des dernières votations populaires portant sur des mesures de protection de l'environnement. Le tableau ci-dessous montre que les électeurs vaudois sont aussi favorables à la protection de l'environnement que les Bernois et bien plus que les Saint-gallois.

	Suisse	Berne	Saint-Gall	Vaud
Droit de recours des organisations	66.0	70.4	62.7	67.4
Sortir du nucléaire	33.7	32.5	29.8	37.3
Moratoire-plus	41.6	41.4	38.0	44.2
Taxer l'énergie	22.9	24.2	20.3	22.6

% de votes en faveur de l'environnement lors des quatre dernières votations fédérales portant sur de telles question, données OFS²¹

En conclusion, le niveau de sensibilité écologique qui pourrait inciter à l'assainissement semble plus élevé dans les cantons alémaniques (en particulier en milieu urbain) qu'il ne l'est dans le canton de Vaud, mais l'échantillon est trop petit pour être catégorique dans cette conclusion. Lors des votations fédérales, les Vaudois se sont montrés au moins aussi sensibles à l'environnement que les Bernois et surtout que les Saint-Gallois.

Recommandation: Aucune. Au vu de l'incertitude sur l'aspect réellement discriminant de cet élément culturel et de son aspect fortement générique, il est difficile de prévoir des mesures sectorielles.

3.4.4 La perception de l'amélioration du confort

Il est possible que l'amélioration du niveau de confort que peut apporter une rénovation énergétique soit perçue comme un gain supplémentaire par rapport à la réduction des frais de chauffage. C'est ce que nous avons cherché à vérifier auprès des acteurs du marché.

Dans les trois cantons, il y a historiquement l'émergence d'un problème de moisissures lorsque les bâtiments sont trop isolés, par manque de circulation d'air. Ces problèmes sont liés au PB dans la mesure où il acceptait de subventionner le seul remplacement des fenêtres ce qui a pour effet de rendre le bâtiment hermétique.²² Normalement, si le bâtiment est bien conçu et la rénovation bien réalisée, avec une ventilation manuelle ou mécanique suffisante, ces problèmes ne devraient pas survenir. Sauf en cas de mauvaise utilisation du bâtiment, ce qui est fréquent, par exemple lorsqu'un locataire fait obstacle à la ventilation.

A Berne et Saint-Gall, l'amélioration du confort est généralement perçue comme une plus-value importante de la rénovation énergétique; par contre il n'y a que peu d'information disponible en amont d'une rénovation en ce qui concerne l'amélioration du niveau de confort qui peut être attendue d'un assainissement énergétique.

La perception est par contre plus négative dans le canton de Vaud: certaines mauvaises expériences de locataires quant à l'apparition de moisissures dans des logements Minergie ont eu beaucoup de résonance

²¹ 30.11.2008: Initiative populaire «Droit de recours des organisations: Assez d'obstructionnisme - Plus de croissance pour la Suisse!» (%non); 18.05.2003: Initiative populaire «Sortir du nucléaire - Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires» (%oui); 18.05.2003: Initiative populaire «Moratoire-plus – Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire» (%oui); 02.12.2001: Initiative populaire «pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail!» (%oui).

²² Lorsque les fenêtres sont plus isolantes mais pas les murs, l'air humide s'accumule dans les logements puis condense sur les murs froids. Depuis 2013, le remplacement de fenêtres ne donne droit à une subvention du PB que si les surfaces de façade ou de toit qui les entourent sont elles aussi assainies. Le motif de cette modification n'est pas lié aux problèmes de moisissures mais au désir d'optimiser l'efficacité des subventions versées et de limiter le nombre de demandes.

médiatique, instaurant un climat de doute. Pourtant le canton de Vaud n'a pas l'apanage des problèmes liés à une mauvaise utilisation du bâtiment. En effet, des problématiques identiques ont été mentionnées par nos interlocuteurs à Berne et Saint-Gall. Le mythe des fenêtres bloquées et du renouvellement insuffisant de l'air pourrait être plus tenace dans le canton de Vaud, mais nous n'avons pas d'évidence pour conforter cette impression.

En conclusion, de manière générale, la rénovation énergétique est assimilée à une amélioration de confort du logement dans les cantons de Berne et Saint-Gall. Dans le canton de Vaud au contraire, la médiatisation de quelques problèmes a eu un impact négatif, et les acteurs interrogés se sont montrés peu convaincus que le gain de confort possible, ce qui n'incite guère à rénover.

Recommandation: Un effort de communication sur le gain réel en confort et sur l'importance d'une utilisation correcte des bâtiments bien isolés est une mesure transversale dont l'impact peut s'avérer important. Il permettrait notamment d'éliminer les légendes urbaines.

3.4.5 Perception du risque lié à la rénovation

Si un propriétaire perçoit un risque important de ne pas pouvoir rentabiliser son investissement pour la rénovation énergétique, il est probable qu'il y renoncera. Il s'agit ici de déterminer comment la perception du risque relatif à la rénovation énergétique et ses retombées sont considérés par les acteurs du marché.

En ce qui concerne les risques de nature économique, notre enquête nous amène à distinguer trois types de propriétaires:

- Ceux pour qui la crainte d'une rentabilité inférieure à celle escomptée représente un obstacle décisif à la rénovation;
- Ceux pour qui ce risque n'est pas décisif car similaire au risque normal d'opérations immobilières;
- Ceux qui privilégient une vision à court terme et ne considèrent tout simplement pas les impacts économiques à long terme comme importants.

Néanmoins, aucune différence de perception générale du risque économique n'a pu être mise en évidence entre les 3 cantons comparés.

La situation est par contre différente en ce qui concerne le risque juridique. Bien que l'incertitude légale soit reconnue comme un risque dans les trois cantons, le niveau de perception de ce risque et les mesures prises pour le minimiser diffèrent entre Vaud et les deux cantons alémaniques. Dans le canton de Vaud, l'incertitude juridique est plutôt mal vécue et représente un obstacle réel à la rénovation (voir section 3.2.1). Dans les cantons de Berne et Saint-Gall, les propriétaires parviennent à ramener ce risque légal à un niveau tolérable en recourant couramment aux conseils d'experts juridiques.

En conclusion, alors que le risque économique est important mais comparable dans les trois cantons, le risque juridique est un obstacle à la rénovation bien plus important dans le canton de Vaud qu'à Saint-Gall et Berne, où les propriétaires ont plus tendances à prendre des mesures pour le maîtriser.

Recommandation: la même que pour le droit du bail (sect. 3.2.1), à savoir chercher des moyens de rendre les procédures judiciaires plus prévisibles.

3.5 Facteurs propres au Programme Bâtiments

3.5.1 Les caractéristiques du PB

Il est possible que les propriétaires vaudois fassent moins appel au PB pour leurs rénovations à cause de conditions liées à l'utilisation du programme qui le rendent moins attractif que dans d'autres cantons.

Nos interlocuteurs dans les trois cantons ont relevé diverses contraintes dissuasives du PB:

- le fait qu'on ne peut plus en bénéficier sans rénover toute l'enveloppe du bâtiment ni pour des travaux de faible ampleur (montant minimum des subventions de 3'000 francs)
- le fait qu'il faut grouper les travaux alors que des considérations fiscales encourageraient plutôt à répartir les travaux sur plusieurs années
- le fait qu'il ne soit pas connu de tous les propriétaires (cf. sect. 3.5.2)
- les exigences administratives

Ces contraintes touchent particulièrement les propriétaires de maisons individuelles, alors qu'à d'autres égards ce sont justement eux qui auraient le plus besoin d'un coup de pouce financier et pour lesquels les quelques milliers de francs pourraient faire une différence. Dans le canton de Vaud, tous les intervenants nous ont dit que le PB correspond aux besoins de quelqu'un mais pas eux. Les seuls que nous n'avons pas rencontrés sont les propriétaires individuels.

Il est clair pour nos interlocuteurs qu'on n'entreprend pas une rénovation énergétique pour bénéficier du PB. Sa contribution aux coûts – de 5 à 10% – est trop faible pour cela. Une rénovation énergétique n'est entreprise que lorsqu'on a de toute façon prévu une rénovation et dans ce cas le PB apporte un appoint financier (en plus de soutiens cantonaux). Il s'agit donc d'un "effet d'aubaine",²³ mais dont profite surtout le locataire, puisque la subvention doit atténuer la hausse du loyer. Tout ceci est commun aux trois cantons et donc non-discriminant pour le canton de Vaud.

Nos interlocuteurs divergent par contre sur les points suivants. Dans les cantons alémaniques, les subventions sont davantage considérées comme utiles et systématiquement utilisées, jusqu'à ce que les fonds disponibles soient épuisés. Il s'agit surtout de soutiens des cantons ou encore de la ville de Saint-Gall, jugée très généreuse (voir section 3.3.3). Dans le canton de Vaud, les compléments cantonaux et communaux ne sont pas connus et même le PB semble mal connu. On a aussi relevé dans le canton de Vaud que les projets en urgence doivent renoncer aux subventions parce que les délais d'octroi sont trop longs, et que les projets d'efficacité énergétique novateurs ne sont pas éligibles. De façon générale, le programme est jugé trop peu flexible par rapport aux besoins des utilisateurs.

Précisons que cette analyse porte sur le volet A du PB, soit la partie entièrement financée par la Confédération pour l'assainissement énergétique de l'enveloppe du bâtiment. Le volet B regroupe les mesures choisies par chaque canton, auxquelles le PB contribue avec une participation minoritaire. Dans le volet B figurent principalement des subventions pour les bâtiments atteignant les standards Minergie®, les énergies renouvelables, les pompes à chaleur, etc. Le tableau ci-dessous montre que le canton de Vaud fait meilleure figure lorsqu'on compare les montants versés dans le cadre du volet B.

²³ Il y a un effet d'aubaine lorsque des individus reçoivent des subventions financières de l'Etat pour une action qu'ils auraient aussi effectuée sans le soutien public.

	Volet A	Volet B
Berne	312.7	240.8
Saint-Gall	333.4	71.4
Vaud	158.2	140.2

Montants cumulés pour 2010-2013 rapportés au nombre de bâtiments en 2012, en francs par bâtiment, calculé à partir des rapports généraux de gestion de 2010 à 2012 et du rapport annuel de 2013²⁴

En résumé, les propriétaires alémaniques ont une attitude bien plus positive à l'égard du PB et l'utilisent systématiquement, même si c'est par pur effet d'aubaine, alors que les Vaudois le jugent lent et contraignant, trop par rapport aux sommes en jeu, quand ils n'ignorent pas simplement son existence et celle des compléments cantonaux et communaux (voir sect. 3.5.2). Ces derniers semblent d'ailleurs plus généreux à Berne et Saint-Gall. Berne propose un programme complémentaire (volet B) particulièrement généreux.

Paradoxalement, le PB est susceptible d'intéresser avant tous les petits propriétaires par ses appoints financiers, mais plusieurs de ses exigences découragent justement cette catégorie de propriétaires²⁵ et il est plus efficace pour les grandes propriétaires ou investisseurs institutionnelles de profiter du PB grâce aux rendements d'échelle.

Recommandation: Il est nécessaire de mieux faire connaître le PB dans le canton de Vaud et de démontrer son utilité, ainsi que celle des diagnostics énergétiques, pour les propriétaires eux-mêmes.

3.5.2 La connaissance du Programme Bâtiment

De façon générale, dans les deux cantons alémaniques comme dans le canton de Vaud, notre enquête a montré que les petites gérances connaissent mal le PB. A l'inverse, les grandes gérances sont généralement bien au fait du PB et proposent même souvent un service de conseil en assainissement. Mais ces services ne sont généralement offerts qu'en Suisse alémanique, même par les gérances qui sont actives dans toute la Suisse!

En Suisse alémanique, le rôle des experts-conseil et de la confiance qu'ils inspirent aux propriétaires a souvent été évoqué comme un élément important par les experts interrogés. Ils conseillent les propriétaires peu expérimentés, les rendent attentifs au PB et les aident à en profiter. Il faut souligner que les experts-conseil sont indirectement soutenus par les subsides aux audits énergétiques dans le canton Saint-Gall, ce qui facilite leur rôle et contribue à leur proactivité.

Les experts-conseils vaudois connaissent évidemment aussi le PB, mais d'après nos interlocuteurs ils ne sont dans la majorité des cas sollicités que lorsqu'une décision de rénovation énergétique a déjà été prise. Leurs associations (UPIAV, USPI, SVIT) ne semblent pas jouer un rôle important d'incitation à la rénovation, selon les personnes interrogées au sein de ces associations.

²⁴ Les montants sont comparés au nombre de bâtiments contenant au moins un logement en 2012, selon StatBL. Il serait plus juste de prendre tous les bâtiments, pas seulement ceux qui contiennent au moins un logement, mais cette statistique n'existe plus depuis le RF2000. Ce dernier a recensé 84'615 "autres bâtiments" pour 1'462'167 bâtiments avec au moins un logement, donc la différence est négligeable.

²⁵ Ces exigences ont été introduites pour limiter le nombre de demandes face à un budget limité et pour limiter les frais administratifs disproportionnés par rapport aux montants accordés. Dès lors, il serait imprudent de revenir en arrière et d'autoriser à nouveau les micro-demandes, à moins de trouver un moyen encore plus léger et rapide de traiter les demandes et d'augmenter le budget du PB. Notons que le PB dispose de fonds plus importants depuis 2014 grâce à l'augmentation du taux de la taxe sur le CO2 lié aux combustibles de 36 à 60 francs par tonne.

Ces dernières ont aussi relevé que les programmes de formation (brevets fédéraux) ne couvrent pas les thématiques des rénovations énergétiques, de leur financement et surtout des programmes disponibles. Dès lors, c'est au bon vouloir de l'enseignant de traiter ou non de ces questions. Or, nos interlocuteurs alémaniques trouvent que les enjeux des rénovations énergétiques et du PB sont bien intégrés dans la formation à tous les niveaux, alors que nos interlocuteurs vaudois jugent que même les professionnels en première ligne ne connaissent pas tous le PB.²⁶

En conclusion, la connaissance du PB parmi les acteurs concernés semble meilleure en Suisse-Alémanique que dans le canton de Vaud qui semble souffrir notamment d'un déficit de formation en amont et d'information en aval, même en ce qui concerne les experts-conseils. Ceci peut expliquer le plus faible taux d'utilisation du PB dans le canton de Vaud.

Recommandation: Une meilleure communication autour du Programme Bâtiment serait utile dans le canton de Vaud. Les associations faitières (UPIAV, USPI, SVIT) devraient probablement jouer un rôle plus actif de catalyseur de l'information. Cette mise en œuvre nécessiterait un appui spécifique de la Direction de l'Energie du canton.

²⁶ Le seul conseiller en énergie que nous ayons pu rencontrer dans le canton de Vaud n'avait aucune idée des incitations et obstacles du PB. Dès lors, il est bien mal placé pour conseiller les propriétaires à propos de l'impact positif de la rénovation énergétique. L'efficacité énergétique et le financement sont deux problèmes séparés pour lui et dans son approche de la rénovation. Il tient bien compte des exigences du PB dans son analyse mais il ne joue aucun rôle dans le suivi ou l'obtention des subventions.

4 Synthèse et conclusions

4.1 Barrières à l'utilisation du PB dans le canton de Vaud

Le tableau ci-dessous résume nos observations présentées dans le chapitre 0. Les barrières à la rénovation énergétique et à l'utilisation du Programme Bâtiment sont présentées par type de propriétaires, et la différence entre les niveaux de sévérité pour le canton de Vaud par rapport au canton de Berne et de Saint-Gall sont indiqués.

Exemple de lecture du tableau: les conditions de financements ne sont pas un obstacle à la rénovation pour les propriétaires-bailleurs institutionnels. Elles le sont par contre pour les propriétaires-occupants, mais dans une mesure similaire dans tous les cantons, donc ceci n'explique pas la sous-utilisation du PB dans le canton de Vaud. Elles sont cependant particulièrement problématiques pour les coopératives dans le canton de Vaud, mais comme il y a moins de logement coopératif dans ce canton que dans les deux autres, cela ne contribue pas vraiment à expliquer la sous-utilisation du PB. S'il y avait autant ou plus de logement coopératif dans le canton de Vaud que dans les deux autres cantons, alors nous aurions conclu que les conditions de financement apportent un élément d'explication à la sous-utilisation du PB.

Contraintes à la rénovation énergétique et à l'utilisation du PB	Logements en propriété Propriétaires-occupants		Logements locatifs, propriétaires-bailleurs		
	MI	PPE	individuels	coopératifs	institutionnels
Conditions de financement	+	+	+	++	0
Droit du bail	0	0	+++	?	+++
LDTR	0	0	+++	?	+++
Situation sur le marché du logement	0	0	+++	0	+++
Intervenants: locataires	0	0	+++	+++	+++
Intervenants: gérances	0	0	+++	0	+++
Intervenants: experts-conseils	0	0	+++	+++	+++
Caractéristiques du PB	+++	+++	+++	?	+++
Compléments au PB	+++	+++	+++	+++	+++
Part de ce segment en VD comparé à BE et SG	plus petite	égale	égale	plus petite	plus grande

Tableau de synthèse: importance des contraintes selon le type de propriétaire (0 = aucune; + = importante partout; ++ = importante dans le canton de Vaud; +++ = susceptible d'expliquer la sous-utilisation du PB dans le canton de Vaud)

4.2 Recommandations

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des éléments discriminant pouvant expliquer le faible taux d'utilisation du PB dans le canton de Vaud et des mesures que nous préconisons pour remédier à cet état de fait.

Facteurs	Barrières	Recommandations
Structurel : nature des propriétaires de logements	Le canton de Vaud a moins de maisons individuelles occupées en résidence principale par leur propriétaire, qui sont justement le « cas idéal » pour l'utilisation du PB, permettant une décision et une jouissance individuelles quant à la rénovation.	Ce "défauts" structurels ne peut évidemment pas être corrigés. Néanmoins, il serait utile d'offrir un accompagnement technique spécifique aux propriétaires de logements en PPE et aux petits propriétaires d'immeubles locatifs et de mettre à leur disposition un outil de calcul leur permettant de mesurer rapidement la performance énergétique de leur immeuble et de la comparer avec d'autres.
Structurel : nature des propriétaires de logements	Le canton de Vaud a moins de logements locatifs appartenant à des coopératives de grande taille, disposant d'un parc immobilier et de ressources financières suffisantes, qui en Suisse Allemande ont tendance à bien entretenir leurs immeubles et faire usage du PB.	Ce "défauts" structurels ne peut évidemment pas être corrigés. Aucune mesure proposée
Juridique : droit du bail	Dans le canton de Vaud, le risque de litige avec un locataire en cas de rénovation est plus élevé. De tels litiges impliquent à la fois des frais judiciaires et un risque accru pour la rentabilisation de la rénovation. Cela décourage donc les rénovations.	<i>Aucune mesure proposée</i>
Juridique : droit du bail	Le droit de bail est appliqué plus fermement dans le canton de Vaud en termes de répercussion des coûts des travaux : la proportion qu'on peut répercuter sur le locataire est moindre, et la période d'amortissement autorisée est plus longue (par rapport à Berne seulement), ce qui étale la répercussion dans le temps. Le retour sur investissement est donc plus long. A cela s'ajoute la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR) vaudoise, qui est considérée comme un obstacle majeur à la rénovation	Une application plus prudente du droit du bail et de la LDTR est à préconiser afin de maintenir un équilibre entre préservation du parc de logements abordables et rentabilisation des investissements, serait utile.
Juridique : droit du bail	Dans le canton de Vaud, les loyers n'ont en général pas été ajustés à la baisse du taux d'intérêt de référence. Il y a donc un risque que le loyer recalculé après travaux soit plus bas, rendant la rentabilisation de la rénovation plus difficile.	Il faudrait trouver une solution au niveau fédéral soit pour réviser le calcul du taux de rendement admissible (cf. motion Feller), soit pour envisager une sorte de "amnistie fiscale" (partielle) pour débloquer la situation et ôter l'épée de Damoclès qui pèse sur tous les propriétaires-bailleurs n'ayant pas joué le jeu de l'ajustement des loyers au taux de référence.

Facteurs	Barrières	Recommandations
Juridique : droit du bail	Dans le canton de Vaud, les instances compétentes pour le droit du bail ne sont pas constantes dans leur application, ce qui augmente le risque pour le propriétaire en cas de contestation d'une rénovation ou du loyer après travaux.	<p>Une application plus constante des lois permettrait aux propriétaires de mieux estimer les changements dans les recettes locatives et diminuerait le risque financier.</p> <p>Une option serait d'établir une table de parts de travaux considérés comme "à plus-value" dans les rénovations typiques, analogue à la Table d'amortissement commune aux associations de bailleurs et de locataires ou aux Directives cantonales pour l'établissement du décompte annuel de chauffage et d'eau chaude. Cette table devrait être approuvée par la Commission paritaire en matière de droit du bail.</p>
Juridique : droit du bail	Dans le canton de Vaud, la Loi sur la démolition, transformation et rénovation des maisons d'habitation (LDTR) limite grandement les possibilités de hausse de loyer après rénovation, y rendant ainsi la rénovation beaucoup plus risquée d'un point de vue financier.	A l'instar de la recommandation ci-dessus pour le droit du bail, une application plus prudente de la LDTR est à préconiser afin de maintenir un équilibre entre préservation du parc de logements abordables et rentabilisation des investissements, serait utile.
Juridique : utilisation du droit d'opposition aux mises à l'enquête	Dans le canton de Vaud, le voisinage fait un usage relativement systématique de son droit d'opposition aux mises à l'enquête. Cela rallonge les procédures d'obtention des permis de construire et rend les rénovations plus difficiles. Cela est aggravé par l'attitude inconséquente des autorités, qui parfois diminuent leur soutien au projet face aux oppositions.	procéder à un examen de la façon dont les autorités accompagnent les rénovations énergétiques et envisager un assouplissement des procédures.
Economique et financier : situation sur le marché du logement	<p>La pénurie marquée sur le marché locatif vaudois décourage les rénovations énergétiques parce que les propriétaires n'en ont pas besoin pour trouver des locataires.</p> <p>Malgré une tension un peu plus faible sur le marché des logements en propriété, le taux de demande au PB n'est pas plus élevé.</p>	Un relâchement de la pénurie devrait encourager davantage les propriétaires à rénover, aussi dans le but d'ajuster les loyers au niveau du marché. Le canton doit donc poursuivre ses efforts pour résorber la pénurie de logements locatifs. Il trouve ici un argument supplémentaire pour le faire: cela encouragera aussi les propriétaires d'immeubles anciens à remettre leurs logements au standard afin de préserver leurs chances sur le marché.
Economique et financier :	Dans le canton de Vaud, les propriétaires connaissent mal ou pas le PB ; même quand	Il faut mieux faire connaître le PB dans le canton de Vaud, et mieux démontrer son utilité

Facteurs	Barrières	Recommandations
caractéristiques du PB	ils le connaissent, ils trouvent les temps d'octroi trop longs et les conditions d'éligibilité pas assez flexibles.	pour les propriétaires.
Economique et financier : compléments cantonaux et communaux du PB	Le canton de Vaud, contrairement à Berne et Saint-Gall, ne soutient pas les audits énergétiques, qui débouchent souvent sur une rénovation. Par ailleurs, Berne a son propre programme de subventions cantonales, plus généreux que le PB, alors que Saint-Gall complète les sommes versées dans le cadre du PB.	Le PB pourrait être complété par des subsides cantonaux ou cantonaux additionnels au bonus déjà en vigueur, notamment en ce qui concerne le financement des audits énergétiques.
Socioculturel : attitude des propriétaires vis-à-vis de la rénovation	Les propriétaires des cantons alémaniques semblent culturellement plus enclins à entretenir et améliorer leur bâtiment par une rénovation.	Il est difficile de modifier les références socioculturelles, mais on peut agir sur des éléments tels que le désir de reconnaissance au travers d'incitation punitive (marquage des immeubles particulièrement mal entretenus) ou d'incitation positive (distinction pour les immeubles particulièrement bien rénovés)
Socioculturel : attitude des gérances face à la rénovation	Les gérances sont globalement plutôt défavorables aux rénovations et influencent les propriétaires en ce sens, mais cela n'est pas différent d'un canton à l'autre.	les rénovations en général, et énergétiques en particulier, ne devraient pas dépendre des gérances. Le contracting énergétique est une solution pour retirer la responsabilité de la performance énergétique aux gérances et la mettre entre les mains de spécialistes. Le canton pourrait promouvoir ce modèle ou des approches analogues. Il pourrait aussi encourager les propriétaires à interroger leur gérance sur la performance énergétique de leurs bâtiments et sur les frais d'entretien, en particulier à travers l'outil de benchmarking proposé ci-dessus. On pourrait, enfin, imaginer des contrats incitatifs qui fassent participer les gérances à une diminution des frais d'entretien et de chauffage.
Socioculturel : conscience écologique	Le niveau de sensibilité écologique semble plus élevé à Berne et Saint-Gall, ce qui encourage les propriétaires à assainir et les locataires à choisir de tels logements.	<i>Aucune mesure. Au vu de l'incertitude sur l'aspect réellement discriminant de cet élément culturel et de son aspect fortement générique, il est difficile de prévoir des mesures sectorielles.</i>
Socioculturel : perception de l'amélioration du confort	Les possibles conséquences négatives d'une rénovation sur le confort pour les locataires (moisissures) ont été beaucoup plus médiatisées dans le canton de Vaud, ce qui peut être un facteur négatif dans la décision	Un effort de communication sur le gain réel en confort et sur l'importance d'une utilisation correcte des bâtiments bien isolés est une mesure transversale dont l'impact peut s'avérer important. Il permettrait notamment d'éliminer

Facteurs	Barrières	Recommandations
	de rénovation.	les légendes urbaines sur la perception d'une baisse de confort liée à la rénovation.
Socioculturel : perception du risque lié à la rénovation	Dans le canton de Vaud, le risque juridique lors d'une rénovation est perçu de manière plus néfaste qu'à Berne et Saint-Gall, ce qui peut décourager les propriétaires. Dans ces deux cantons, on a aussi plus recours à des conseils légaux qui rendent ce risque plus acceptable.	La même que pour le droit du bail ci-dessus, à savoir chercher des moyens de rendre les procédures judiciaires plus prévisibles.
Propre au PB : caractéristiques du PB	Les Vaudois perçoivent le PB comme lent et contraignant, trop par rapport aux sommes en jeu. Paradoxalement, le PB est susceptible d'intéresser avant tous les petits propriétaires par ses appoints financiers, mais plusieurs de ses exigences découragent justement cette catégorie de propriétaires.	Recommandation: Il est nécessaire de mieux faire connaître le PB dans le canton de Vaud et de démontrer son utilité, ainsi que celle des diagnostics énergétiques, pour les propriétaires eux-mêmes.
Propre au PB : niveau de connaissance du PB	Parmi les acteurs concernés (gérances, experts-conseils, associations), le PB est mieux connu en Suisse Alémanique que dans le canton de Vaud. Celui-ci souffre notamment d'un déficit de formation en amont et d'information en aval, même parmi les experts-conseils.	Une meilleure communication autour du PB serait utile dans le canton de Vaud, notamment via les associations faîtières (UPIAV, USPI, SVIT), avec un appui spécifique de la Direction de l'Énergie du canton.

Nous avons encore identifiés une série de facteurs qui contribuent à expliquer la faible utilisation du PB dans le canton de Vaud mais qui ne se laissent pas corriger facilement, principalement liés à la nature des propriétaires des immeubles et à la situation du marché du logement.

5 Annexes

5.1 Abréviations utilisées

MI	Maison individuelle
OFS	Office fédéral de la statistique
PB	Programme Bâtiments
PPE	Propriété par étage