

Postulat Olivier Feller et consorts - le Plan directeur cantonal s'appuie sur de fausses données en matière de politique du logement

Développement

La Banque cantonale vaudoise (BCV) a publié en octobre 2007 une étude très fouillée, intitulée "Vers une pénurie structurelle de logements ?". Celle-ci tord le cou à certaines idées reçues concernant les réserves de terrains à bâtir disponibles dans le canton de Vaud, met le doigt sur les données lacunaires ou inexactes utilisées par l'Etat en matière de développement territorial et doute de la possibilité d'atteindre certains objectifs du nouveau Plan directeur cantonal (PDCn).

1. Les données obsolètes retenues par le PDGn

Selon les projections du Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), le canton de Vaud devrait compter 691'049 habitants en 2010, 725'490 habitants en 2015 et 755'394 habitants en 2020. [1] Pour répondre à cette croissance démographique, il faudrait mettre sur le marché environ 3000 nouveaux logements par année, en tenant compte de la nécessité de résorber la situation de pénurie actuelle et de faire face aux évolutions sociologiques (augmentation de la surface moyenne des logements, baisse de la taille moyenne des ménages). Il va de soi que cet objectif n'est atteignable que si la quantité de terrain à bâtir disponible est suffisante. Car le terrain est l'élément de base de l'immobilier, sa "matière première".

Un des postulats de base du PDCn, c'est que les surfaces à bâtir légalisées, recensées au début de l'année 2005 par le Service de l'aménagement du territoire (SAT), suffisent pour répondre au double, voire au triple des besoins prévisibles en logements au cours des quinze prochaines années, dans toutes les régions du canton.

L'étude de la BCV met en cause la fiabilité du recensement du SAT :

- Dans un certain nombre de communes, la situation effective n'était pas encore numérisée au début de l'année 2005. Dans ces communes, ce sont les derniers chiffres connus qui figurent dans le recensement du SAT et non ceux de 2005.
- Le recensement des surfaces disponibles est parfois ancien. Dans 47 communes, il est antérieur à l'année 2000 et remonte parfois même jusqu'à l'année 1994.
- Ce recensement n'a pas toujours été validé (c'est le cas pour 24 communes). Parfois, il n'existe tout simplement pas (c'est le cas dans cinq communes).

Au total, ces lacunes et approximations concernent environ 20% des communes vaudoises.

Par ailleurs, le recensement englobe les parcelles dévolues aux résidences secondaires, notamment dans le district d'Aigle, ce qui constitue un autre facteur de biais.

Enfin, le recensement n'intègre pas les coefficients d'utilisation du sol (CUS) des terrains disponibles identifiés, ce qui empêche une évaluation précise du nombre de nouveaux logements susceptibles d'être construits.

Ainsi, le PDCn s'appuie sur des données incomplètes et partiellement obsolètes, de nature à

fausser la perception de la situation réelle, les conclusions qui en découlent et les choix politiques du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

2. Le phénomène de la thésaurisation du sol

2.1. Les faits

Le postulat selon lequel les surfaces à bâtir légalisées actuelles sont suffisantes pour répondre au double, voire au triple des besoins prévisibles en logements au cours des quinze prochaines années admet un taux de thésaurisation du sol (terrains qui ne sont pas mis en vente par leurs propriétaires et qui sont donc indisponibles) de 20% de la surface totale disponible.

Après avoir fait réaliser une enquête auprès des propriétaires des parcelles franches de construction dans plusieurs communes vaudoises, les auteurs de l'étude de la BCV aboutissent à la conclusion que le taux effectif de thésaurisation des terrains à bâtir encore vierges est proche de 80%, soit bien plus élevé que le taux de 20% retenu d'une manière générale dans le PDCn.

Selon l'étude de la BCV, seuls cinq districts (Lausanne, Broye/Vully, Lavaux/Oron, Riviera/Pays-d'Enhaut, Aigle) ont les capacités de répondre à la demande à l'horizon de l'année 2010. Les autres districts (Nyon, Morges, Jura/Nord Vaudois, Gros-de-Vaud, Ouest lausannois) manquent en revanche de terrains disponibles.

2.2. Les conséquences

Le phénomène de la thésaurisation des terrains peut être lourd de conséquences puisqu'il se répercute nécessairement sur le nombre de nouveaux logements mis sur le marché. Depuis le début de l'année 2007, les demandes d'autorisation de bâtir des nouveaux logements ont subi un net fléchissement. S'agit-il déjà d'une conséquence de la raréfaction du terrain ?

Si la croissance démographique est bien telle que prévue au cours des quinze prochaines années, l'offre risque de ne pas être suffisante pour satisfaire la demande, notamment à proximité des régions répondant aux critères de centralité les plus élevés (proximité des commerces, des emplois, des transports publics, etc.). Dans ces conditions, les objectifs du PDCn en matière de mobilité ne pourraient pas être atteints. Le PDCn pose en effet comme principe que chaque Vaudois devrait pouvoir résider dans un rayon de dix kilomètres autour d'un nœud de transport en commun.

Le manque de terrains disponibles risque de déboucher sur une nouvelle baisse du taux de logements vacants et, partant, de crispier le marché. Il pourrait aussi handicaper le secteur de la construction. Vu le poids de celui-ci dans l'économie vaudoise (environ 8% des emplois en 2005), le dommage serait considérable.

3. Conclusions

L'étude de la BCV soulève trois principaux problèmes :

- Il n'existe pas d'inventaire régulièrement mis à jour des terrains à bâtir disponibles dans chacune des communes vaudoises. Une vision claire et complète des CUS des parcelles constructibles fait également défaut. Cela rend illusoire la conduite d'une politique du logement cohérente et efficace à long terme.
- Le taux de thésaurisation des parcelles constructibles serait beaucoup plus élevé que le taux de 20% retenu dans le PDCn.
- La réserve de terrains à bâtir effectivement disponibles n'est pas suffisante dans la moitié

des districts pour répondre à la croissance démographique prévue d'ici à l'année 2010. Le développement du canton risque d'en pâtir, entraînant de fâcheuses conséquences économiques, sociales et environnementales.

Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner les problèmes soulevés et l'invitons, le cas échéant, à prendre ou à proposer au Grand Conseil les mesures correctrices nécessaires, notamment en relation avec le PDCn.

[1] Au 31 décembre 2006, la population du canton était de 658'659 habitants.

Genolier, le 5 février 2008.

(Signé) *Olivier Feller et 31 cosignataires*

M. Olivier Feller : — Il y a quelques mois, la BCV a publié une étude fouillée, consacrée à diverses thématiques relevant de la politique du logement menée dans le Canton de Vaud. Trois des conclusions de cette étude, parmi d'autres, ont particulièrement retenu mon attention du fait qu'elles mettent le doigt sur certains problèmes réels qui me semblent exiger un prolongement parlementaire.

La première conclusion que j'ai retenue, c'est qu'actuellement, il n'existe pas d'inventaire régulièrement mis à jour des terrains à bâtir disponibles dans les communes. De surcroît, on ne trouve aucun aperçu clair et complet des parcelles constructibles et des coefficients d'utilisation des sols. Dans ces conditions, il est évidemment difficile de mener une politique du logement cohérente dans la durée.

La deuxième conclusion que j'ai retenue de l'étude de la BCV concerne le taux de thésaurisation des parcelles constructibles, soit celles qui ne sont pas mises en vente par leur propriétaire. Ce taux serait beaucoup plus élevé — il pourrait atteindre 80% — que les 20% pris en compte dans le Plan directeur cantonal (PDCn), et sur lesquels se base la politique du logement qu'il induit.

La troisième conclusion qui a de quoi nous interpeller en tant que parlementaires, c'est que d'ici l'année 2010, il manquerait des terrains à bâtir dans la moitié des districts vaudois et notamment dans l'Ouest lausannois, région particulièrement prisée. Cette situation peut poser des problèmes sur les plans économique et social, le logement étant un bien particulier. Elle peut aussi poser des problèmes sur le plan environnemental.

Dans mon postulat, je demande au Conseil d'Etat de prendre position sur ces appréciations de la BCV, de les évaluer et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires ou de proposer au Grand Conseil les mesures nécessaires pour corriger les éléments indiqués, notamment en relation avec le PDCn.

La discussion est ouverte.

M. Vassilis Venizelos : — Je commence par rappeler que je ne suis plus collaborateur du Service du développement territorial (SDT). Le postulant s'appuie sur une étude de la BCV pour "tordre le cou à certaines idées reçues concernant les réserves de terrain à bâtir disponibles dans le Canton de Vaud." Il est sans doute utile de préciser que l'étude citée utilise des données fournies par le Service du développement territorial. D'autre part, cette étude relève du constat, alors que le PDCn doit être considéré comme un projet de territoire. Il

me semble donc délicat de confronter deux documents utilisant les mêmes données, mais n'ayant pas le même dessein.

Néanmoins, le problème principal soulevé par le postulant repose sur la fraîcheur des données utilisées et je peux le rejoindre sur ce point. Les données utilisées par le défunt Service de l'aménagement du territoire (SAT) pour confronter les besoins en zones à bâtir pour les quinze prochaines années — les réserves existantes — sont tirées de l'"Aperçu de l'état de l'équipement." La mise à jour et la transmission de ces données aux services compétents sont de la responsabilité des communes. Pour tout changement d'affectation, chaque commune a le devoir, selon la LATC, de transmettre des informations relatives à l'état de l'équipement de ces parcelles constructibles. Pour des raisons diverses, certaines communes sont dans l'incapacité de tenir à jour ce document. Cette situation rappelle les difficultés que peuvent parfois rencontrer les collectivités locales dans l'accomplissement de certaines tâches techniques.

Contrairement à ce qu'affirme le postulant, il existe donc bel et bien un inventaire des réserves en zones à bâtir existantes. Bien que ces données ne soient pas d'une grande fraîcheur, elles permettent de porter un regard global sur l'état de l'urbanisation du canton. Le territoire étant en constante mutation, il serait illusoire d'attendre un instantané précis et exhaustif de l'état de l'urbanisation du canton. Dans tous les cas, avec ou sans données précises au mètre carré près, les problèmes soulevés par le PDCn seraient les mêmes. Le plan précédent identifiait déjà des processus d'étalement urbain et de mitage du territoire. Il préconisait une meilleure utilisation du sol et des ressources en concentrant l'essentiel de l'urbanisation à proximité des axes de transport et des différents services. Le PDCn actuel fait le même constat. Les réserves en zone à bâtir du canton sont surdimensionnées et ce surdimensionnement est mal localisé. C'est pourquoi, malgré les intérêts affichés du postulant, j'avoue avoir du mal à saisir ses intentions. Veut-il blâmer les communes qui ne parviennent pas à assumer certaines compétences techniques ? Veut-il introduire des outils fiscaux contraignants pour lutter contre la thésaurisation ? Veut-il augmenter les ressources du Service du développement territorial pour lui permettre d'évaluer le potentiel de développement de chaque parcelle du canton ? Estime-t-il le Conseil d'Etat trop ambitieux dans les objectifs présentés dans le PDCn ? Veut-il déjà que l'on révise le PDCn adopté il y a quelques mois ? Ou alors, veut-il forcer le Conseil d'Etat à mettre en œuvre les mesures prévues par le PDCn dans les plus brefs délais ?

Face à l'ensemble de ces interrogations, je vous invite à renvoyer ce postulat en commission. Le postulant pourra y exprimer clairement ses intentions et je suis persuadé que les représentants de l'Administration pourront nous renseigner sur les différentes données présentées et sur leur fraîcheur.

Mme Valérie Schwaar : — Je remercie M. Feller de déposer ce postulat, car ce sujet relève bien de l'enjeu lié notamment à la pression de la construction dans le Canton de Vaud, en lien avec le nouveau PDCn. Je suis allée chercher l'étude de la BCV, citée par M. Feller, qui est effectivement un constat sur nombre de problèmes liés au marché immobilier dans le canton. M. Feller en tire trois conclusions, selon son choix propre : le manque d'inventaire des terrains constructibles, un taux de thésaurisation élevé et une réserve de terrains à bâtir en déficit dans certains districts. Il en tire la conclusion suivante : proposer au Grand Conseil des mesures correctrices, notamment en relation avec le PDCn. Or, l'étude citée publie des recommandations, dont certains éléments me semblent aller à l'encontre des conclusions de M. Feller.

La première recommandation consiste en une planification à long terme, pour "empêcher" de naviguer à vue en termes d'aménagement du territoire et de constructions dans les communes. La deuxième recommandation est une optimisation "de l'utilisation qu'on fait des possibilités des nouvelles constructions", soit une densification, en d'autres termes. Or, le PDCn pose comme élément central la nécessaire densification, notamment près des nœuds de transports publics. "Une activité accrue dans la démolition" rejoint un élément de densification en termes de thésaurisation du sol. L'étude de la BCV fait une recommandation : "l'Etat devrait disposer de moyens légaux nécessaires pour que les communes fournissent régulièrement, par exemple sur une base annuelle, l'inventaire des terrains réellement disponibles sur leur territoire". Il serait donc nécessaire de donner de nouveaux moyens à l'Etat et au Service de l'aménagement du territoire — anciennement SAT, nouvellement SDT — pour qu'il ait les moyens de cette planification et de cette vision à long terme. Enfin, la dernière recommandation de l'étude — et non des moindres — propose de déclasser les zones qui ne seraient pas valorisées. Cela mettrait la pression sur les propriétaires de terrains qui ne les valorisent pas, ni par la construction, ni par la mise en vente, et déclasser ces terrains pourrait, sans craindre le mitage du territoire, offrir la possibilité de valoriser des zones proches des transports publics.

M. Alexis Bally : — A la commission sur le PDCn, nous avons examiné la répartition des zones à bâtir dans tout le canton. Dans les centres, on peut suivre M. Feller : les réserves sont limitées et c'est pourquoi le plan cantonal propose de densifier. A la périphérie, par contre, il y a abondance, mais dans des espaces mal situés et où il faudrait justement éviter de construire pour s'épargner toutes les conséquences négatives si bien décrites dans le plan directeur. Si on laisse construire à la périphérie, on perd la motivation de densifier dans les centres et d'utiliser les friches industrielles. Un exemple parlant de zone à bâtir largement dimensionnée se trouve à Gryon et dans les Alpes, en général. On y construit avec acharnement des bâtiments à volets clos alors que la population locale ne trouve plus à se loger à des prix raisonnables. Il faudra bien se poser une fois la question suivante : la croissance continue du canton, de ses habitants, de la construction, du trafic, etc., est-ce réjouissant comme l'affirme le programme de législature, ou est-ce simplement un cancer ?

M. Jean-Claude Mermoud, conseiller d'Etat : — Mon intervention concerne plus la forme que le fond du sujet, très intéressant et passionnant, mais sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Concernant la forme, mes remarques commencent avec le titre. Demander "le PDCn s'appuie-t-il sur de fausses données ?" donne à penser que la BCV a totalement raison, tandis que le plan cantonal ne s'appuierait que sur des études totalement fausses. Il s'agit plutôt de données complémentaires, qui surviennent à différents moments. J'ai pu prendre connaissance de cette étude de la BCV, qui fera partie des réflexions que nous entendons mener ces prochains temps, notamment avec les Assises du logement que nous préparons actuellement et où les différents acteurs, y compris des milieux de l'immobilier, pourront tous s'exprimer.

Ma deuxième remarque de forme concerne le passage disant qu'il faudra "corriger" le PDCn après cette réflexion. J'aimerais plutôt vous laisser l'impression qu'il faudra mettre en œuvre le plan directeur, et non le corriger. Le PDCn va s'appuyer sur le suivi régulier de l'état d'équipement des communes et de toutes les zones du canton, y compris les projets d'agglomérations, qui sont nombreux. Il faudra, bien sûr, adapter les réponses aux endroits et aux problèmes donnés.

Pour dire un mot sur le fond, tout de même, il est vrai que, dans certaines communes bien situées, il y a des problèmes de thésaurisation. Je ne vous cache pas qu'au Conseil fédéral, on a même imaginé — je ne suis pas sûr que cela fasse plaisir à tout le monde — que dorénavant, les zones à bâtir soient définies comme telles pour un temps donné relativement court, d'une dizaine d'années, par exemple. Ainsi, dix ans après un zonage en zone constructible, la parcelle se retrouverait en zone agricole. Vous imaginez le débat que l'on provoquerait avec ce genre de proposition, mais c'est bien l'analyse que nous entendons provoquer avec la mise en œuvre du PDCn et en invitant les communes à réviser leur plan général d'affectation. Une fois que l'on révisé un tel plan dans une commune et que celle-ci informe les propriétaires qu'ils courent le risque de voir leurs terrains dézonés ou placés en zone intermédiaire, j'aime autant vous dire qu'en général, ceux-ci se montrent intéressés et finissent même par changer d'avis, notamment sur la thésaurisation.

Sur le fond, donc, ce postulat me semble contenir des éléments intéressants. Mais sur la forme, je tiens à ce que vous conserviez l'image d'un PDCn basé sur des études au moins aussi justes que celles de la BCV, qui n'est qu'une étude complémentaire parmi d'autres qui suivront l'état du terrain. En 2007, plus de 4200 logements ont été mis sur le marché et c'est bien. En 2008, ce sera probablement semblable. Mais il est vrai que, pour 2011 ou 2012, il faudra encore travailler sur la planification et la mise en commun des ressources des communes afin de résoudre les problèmes d'augmentation de la population.

M. Olivier Feller : — S'agissant de la question de forme, je prends acte des remarques de M. le chef du département. Je relève que la formule : "En conclusion, le cas échéant, j'invite le Conseil d'Etat à proposer des modifications du PDCn", c'est une conclusion très souple et qui s'inscrit dans la nature même du postulat.

M. Venizelos s'interroge sur mes intentions, comme le fait aussi Mme Schwaar, mais de manière moins directe. Ces interrogations me font plaisir, car ces deux députés n'arrivent apparemment pas à rattacher les questions que je pose à l'image politique qu'ils ont de moi ou à l'étiquette qu'ils ont tendance à me coller. Mon intention est de relayer trois des questions posées par cette étude fouillée de la BCV et le débat qui vient d'avoir lieu démontre que le thème n'est ni secondaire, ni accessoire. Sur la base de ces trois éléments, le postulat demande au Conseil d'Etat de prendre position sur ces problématiques qui ont des composantes économiques, sociales et environnementales. Une fois que l'on connaîtra la prise de position du Conseil d'Etat et le caractère fondé ou non des conclusions de la BCV, on pourra en déduire des positions, des conséquences, des choix politiques et il y aura alors un nouveau débat. Mais pour qu'il y ait ce débat, nous devons être au clair sur certains faits. L'étude de la BCV a le mérite de poser des questions sur ces faits et mon intention est de les relayer au Parlement, afin d'y voir plus clair.

Compte tenu du débat déjà engagé et de l'intérêt suscité par ces différentes questions, je me rallie à la proposition du député Venizelos, s'agissant du renvoi préalable du postulat à l'examen d'une commission.

La discussion est close.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.