

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Nuria Gorrite : les lenteurs du SDT, sources de blocages pour le développement du canton

Rappel de l'interpellation

Dans le cadre des différents débats qui ont récemment occupé le Grand Conseil au sujet de la politique du logement, la grave pénurie qui frappe notre canton, et plus particulièrement certaines régions comme les bords du Léman, a été mise en exergue par toutes les forces politiques. De façon consensuelle, il a été admis que, pour y faire face, il convenait de tout mettre en œuvre afin de construire de nouvelles habitations susceptibles d'accueillir les quelque 100'000 nouveaux habitants prévus par le Plan directeur cantonal à l'horizon 2020.

Notre canton affronte aujourd'hui déjà une carence lourde de logements, mais cette dernière sera encore aggravée dans les prochaines années si la construction de nouvelles habitations ne peut se réaliser rapidement. Les autorités cantonales doivent engager une sérieuse réflexion quant au développement territorial souhaité pour l'avenir et mobiliser les forces nécessaires à la réalisation des objectifs fixés. A cet égard, le Plan directeur cantonal constitue un outil stratégique indispensable, une référence essentielle pour tous les acteurs politiques, pour le canton comme pour les communes, véritables partenaires et alliées de l'Etat.

De nombreuses communes sont engagées dans des projets d'agglomération qui s'inscrivent dans une logique d'aménagement compact et durable des villes, alliant de grands projets d'urbanisation à d'importantes mesures de mobilité multimodale. Ces projets d'aménagement urbain et de réalisation d'infrastructures sont de nature à oxygéner l'économie vaudoise en cette période de ralentissement conjoncturel, à offrir aux investisseurs les surfaces constructibles nécessaires à la réalisation des logements qui font tant défaut ainsi qu'à favoriser la densification de l'habitat, gage d'un développement durable. Il est, par conséquent, de l'intérêt primordial de chacun de ne pas entraver ce déploiement, de mobiliser les forces et les moyens nécessaires à tous les échelons institutionnels concernés.

Or, de nombreuses communes souffrent des retards, des lenteurs importantes du Service du développement territorial (SDT) notamment lors des procédures d'examen préalable des plans directeurs communaux ou localisés. La loi sur l'aménagement du territoire (LATC) prévoit, à son article 28a, un délai d'examen de trois mois. Pour des raisons que nous ignorons, ce délai est systématiquement dépassé et de beaucoup, certains dossiers étant parfois en souffrance pendant plus d'une année.

Cette situation est critique à bien des égards non seulement pour le canton mais également pour les communes, les investisseurs et les propriétaires qui en subissent les conséquences. Cela bloque inutilement des projets alors que le contexte nécessite de tout mettre en œuvre pour lutter contre la pénurie de logements, qui place les locataires dans une situation difficile et qui tend à pousser à la hausse des loyers. Les atermoiements du SDT sont très pesants pour tous les acteurs du processus d'aménagement. Ils entraînent parfois des perturbations dans les négociations entre privés, par exemple dans les cas de promesses d'achat-vente à terme. Il convient d'ajouter que cette situation est aggravée par les fréquents changements de responsables de l'aménagement local au sein du SDT. Par ailleurs, les villes, les agglomérations sont entravées dans leurs tâches d'anticipation de l'augmentation de leur population : des équipements sportifs, scolaires, culturels se trouvent souvent immobilisés, tributaires de décisions qui tardent trop à venir. Enfin, ces délais non tenus entraînent un bouleversement des plannings prévisionnels, conduisant souvent à retarder des études qui doivent suivre les décisions attendues, avec une incidence sur le budget de fonctionnement et des investissements. Accessoirement cela oblige une redéfinition permanente de l'organisation du travail dans les administrations communales et auprès des mandataires. Cela s'ajoute au fait que les communes doivent déjà, à l'interne, composer avec des procédures longues liées notamment aux processus de négociation avec les propriétaires, au temps nécessaire aux commissions du conseil communal pour se déterminer sur des projets d'aménagement, à la disponibilité des mandataires, etc.

Cet état de fait est nuisible au développement harmonieux du canton. Aussi avons-nous l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- *Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance des retards importants que connaît actuellement le SDT dans le traitement des dossiers et qui affectent lourdement les communes et les propriétaires dans le cadre de projets d'aménagement ?*
- *Si oui, a-t-il identifié les mesures qu'il entend prendre pour y remédier ?*
- *Est-il en mesure de les communiquer au parlement et dans quel délai compte-t-il les mettre en œuvre ?*
- *Face à l'augmentation des projets d'aménagement prévisibles pour réaliser le Plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat a-t-il pris des mesures supplémentaires ? Si oui, lesquelles ? Si non, comment le Conseil d'Etat entend-il réaliser, en partenariat avec les communes, les objectifs de densification poursuivis, dans les délais prévus ?*

Nous remercions le Conseil d'Etat des réponses qu'il voudra bien apporter à la présente interpellation.

Réponse du Conseil d'Etat

Tout d'abord, le Conseil d'Etat rappelle que la sérieuse réflexion demandée par l'interpellatrice a été faite et qu'elle a abouti au Plan directeur cantonal (PDCn) et aux cinq projets d'agglomération ; les démarches se poursuivent aujourd'hui avec les autres communes dans la réalisation de plans directeurs régionaux. Ces documents sont évolutifs et le PDCn est actuellement en phase de révision.

Il faut cependant souligner les difficultés de mise en application du PDCn que nombre de communes ne considèrent justement pas comme une référence essentielle. Pour s'en rendre compte, il suffit de consulter les projets de planification contraire au PDCn qui sont soumises au SDT et les pressions que subit ce service pour déroger au PDCn. De ce fait, la notion exprimée par l'interpellatrice de " communes, véritables partenaires et alliées de l'Etat " est à relativiser.

Le Conseil d'Etat soutient avec force l'idée exprimée de ne pas entraver le déploiement des projets d'urbanisation, mais relève que la durée de traitement des dossiers à l'Etat ne représente qu'une petite partie de la vie de ces projets, leur élaboration par les communes, leur mise à jour après l'examen préalable et le traitement des recours par les tribunaux nécessitant beaucoup plus de temps. Ainsi n'est-il pas rare de voir revenir des projets pour signature par le Chef du DEC plusieurs années après l'examen préalable effectué par les services de l'Etat...

L'interpellatrice se plaint également de fréquents changements de responsables de l'aménagement local au sein du SDT, ce qui est vrai, mais le Conseil d'Etat n'entend pas fidéliser des collaborateurs au-delà de leur âge de retraite, ni les empêcher de poursuivre leur carrière dans le privé ou à d'autres postes dans l'administration.

Aux questions posées, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante :

Question 1 : Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance des retards importants que connaît actuellement le SDT dans le traitement des dossiers et qui affectent lourdement les communes et les propriétaires dans le cadre des projets d'aménagement ?

Réponse :

Le Conseil d'Etat a effectivement connaissance de retards dans le traitement de dossiers d'examen préalable, mais les termes utilisés par l'interpellatrice ne reflètent pas la réalité.

Il semble que l'interpellatrice ne soit pas vraiment informée sur le déroulement du processus d'examen préalable : les dossiers qui arrivent à l'Etat sont enregistrés au SDT, qui détermine les services à consulter, puis transmis à la CAMAC qui se charge de les faire circuler dans l'administration pour préavis ; ce n'est qu'au retour de consultation que le SDT peut en faire la coordination et établir le rapport de synthèse pour la commune. Ce service ne peut donc pas être accusé de tous les retards puisque certains d'entre eux se créent avant qu'il ne puisse finaliser son approbation. Les statistiques montrent qu'en 2008, plusieurs autres services ont dépassé à eux seuls le délai de 90 jours de traitement.

Pour sa part, la division du SDT qui traite de l'aménagement communal a vu beaucoup de mouvements ces deux dernières années, ce qui la pénalise fortement puisque la formation d'un collaborateur dans ce domaine très complexe est fort longue, de l'ordre de deux ans.

Les dossiers de plans directeurs communaux sont en général extrêmement volumineux. A titre d'exemple, pour celui de Morges ce sont plus de 180 pages qui ont été soumises aux services de l'Etat et il n'est matériellement pas possible de répondre dans le délai de trois mois imposé, rappelons-le, par le Grand Conseil, contre l'avis du gouvernement. On peut d'ailleurs relever que pour un plan général d'affectation, le délai fixé pour l'examen préalable est de six mois !

Ces délais sont des délais d'ordre et il faut être conscient que l'examen d'un plan directeur d'une ville de 15'000 habitants n'est pas comparable avec celui d'un bourg de 2 ou 3'000 habitants.

Les projets de planification sont de plus en plus complexes et leur traitement s'en ressent : à titre d'exemple en 2008, le SDT y a consacré environ 40% de temps de plus qu'en 2007 pour un nombre de dossiers similaires, et c'est bien entendu aussi le

cas pour les autres services. Ceci s'explique probablement par la prise en compte du PDCn, des schémas directeurs des agglomérations ainsi que des dangers naturels.

Enfin, il faut signaler qu'un certain nombre de dossiers sont de qualité insuffisante et nécessitent des compléments, ce qui retarde d'autant la réponse des services de l'Etat.

Question 2 : *Si oui, a-t-il identifié les mesures qu'il entend prendre pour y remédier ?*

Réponse :

La raison des retards fera l'objet d'une étude qui définira les mesures à prendre.

Question 3 : *Est-il en mesure de les communiquer au Parlement et dans quels délais compte-t-il les mettre en œuvre ?*

Réponse :

L'étude n'étant pas encore disponible, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de donner ces informations.

Question 4 : *Face à l'augmentation des projets d'aménagements prévisibles pour réaliser le Plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat a-t-il pris des mesures supplémentaires ? Si oui, lesquelles ? Si non, comment le Conseil d'Etat entend-il réaliser, en partenariat avec les communes, les objectifs de densification poursuivis, dans les délais prévus ?*

Réponse :

La majorité des nouveaux habitants sont attendus dans les centres, et en particulier dans les agglomérations. Pour y faire face, l'Etat a engagé de nombreuses forces de travail dans les projets d'agglomération qui ont d'ailleurs été fort bien reçus au niveau fédéral. On peut rappeler ici que c'est le SDT qui a piloté le PALM jusqu'en fin 2008, date du dépôt du projet.

A titre d'exemple, le SDT s'est réorganisé pour faire face à l'avalanche de projets de planification et a regroupé six postes d'urbanistes dans une entité qui se consacre aux suivis du PDCn et des projets régionaux, dont ceux des agglomérations. En ce qui concerne les projets de construction de logements, un léger renfort a été apporté au groupe opérationnel des pôles (GOP).

L'Etat participe aussi financièrement au soutien des agglomérations, non seulement au niveau des projets, mais également en subventionnant les salaires des six chefs de projets qui ont été engagés par les entités responsables (projets d'agglomération ou schémas directeurs qui en découlent).

De plus, deux membres du Conseil d'Etat sont directement impliqués dans ces projets d'aménagement et assument la présidence du PALM, la co-présidence de l'agglomération franco-valdo-genevoise (AFVG), ainsi que la présidence du COPIL pour la planification directrice du district de Nyon et du schéma d'agglomération de Nyon. Ils s'investissent également dans les différents schémas directeurs des agglomérations.

En ce qui concerne les objectifs de densification, le Conseil d'Etat rappelle que les communes sont responsables de la planification de leur territoire, dans le respect des lois et du PDCn ; une offre de partenariat doit donc venir des municipalités. Les services de l'Etat restent bien entendu à disposition des communes qui le souhaitent ; à ce sujet, le Conseil d'Etat souligne l'importance de contacts au début des projets et relève l'intérêt de conclure des accords préalables avec le SDT de manière à éviter de mauvaises surprises à la fin des processus de planification.

Le Conseil d'Etat rappelle l'existence d'une commission paritaire d'application du PDCn, laquelle constitue une plate-forme d'échange entre les communes et l'Etat. La commission suit notamment l'élaboration d'un guide d'application des critères de dimensionnement de la zone à bâtir. Elle est à disposition des communes qui ne seraient pas d'accord avec l'interprétation étatique du PDCn.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 juin 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean