

Postulat Vincent Jaques et consorts – Quelle gouvernance future pour nos agglomérations ?

Texte déposé

La Confédération a mis en place dès 2001 une politique des agglomérations, que le Conseil fédéral a décidé de renforcer et de développer. Dans son rapport du 18 février 2015 intitulé « Politique des agglomérations 2016+ », le Conseil fédéral indique que le développement coordonné de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne permet de tenir compte des défis spécifiques ainsi que des défis communs de la ville et de la campagne, en apportant une contribution essentielle à un développement cohérent du territoire.

Rappelons ici les objectifs poursuivis à l'horizon 2030 pour les agglomérations suisses :

- une qualité de vie élevée ;
- un attrait économique renforcé ;
- un développement urbain de qualité ;
- une efficacité de collaboration.

La politique des agglomérations de la Confédération s'articule autour de six thématiques liées à l'urbanisation, aux transports, au développement durable, à la cohésion sociale ou encore aux éléments d'ordre financier.

Parmi ces thématiques, relevons celle de la gouvernance, où il est dit : « De nombreux défis du développement territorial en Suisse, notamment dans les espaces urbains où les ramifications sont denses, ne trouvent plus de réponse pertinente à l'intérieur des frontières communales, cantonales ou nationales. L'objectif de la politique des agglomérations est de concevoir une collaboration verticale, horizontale ou multisectorielle dans les espaces fonctionnels qui soit aussi contraignante et durable que possible. »

Pour sa part, le canton de Vaud participe à la politique des agglomérations de la Confédération par le développement de cinq grands projets : Projet d'agglomération Lausanne – Morges (PALM), Projet d'agglomération yverdonnoise (AggloY), Grand Genève, Projet d'agglomération Chablais Agglo et le projet d'agglomération Riviera/Veveyse/Haut-Lac (Rivelac). Les projets, conduits selon une organisation propre, peuvent bénéficier d'un cofinancement, selon des critères déterminés par l'Office fédéral du développement territorial.

Ces dix dernières années, chaque projet d'agglomération a été élaboré entre les porteurs de projet et le Canton, puis examiné par la Confédération. Le PALM, par exemple, élaboré en 2007, a fait l'objet d'une révision en 2012 et en 2016. Le défi principal réside désormais dans la mise en œuvre des mesures d'urbanisation cofinancées par la Confédération. La complexité de cette concrétisation avait d'ailleurs été identifiée et avait fait l'objet de réflexions et de propositions en 2010 déjà dans le cadre d'une proposition de motion pour une Loi sur les projets d'agglomération et la constitution d'un Fonds cantonal d'investissement.

Depuis lors, la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en vigueur ; la 4^e révision du Plan directeur cantonal a été adoptée par le Grand Conseil, et notre parlement s'apprête à étudier la révision complète de la Loi sur l'aménagement du territoire cantonal (LATC).

La conduite partenariale des projets d'agglomération a été construite sur des bases pragmatiques, que l'on peut saluer. Toutefois, la disparité des modes d'organisation, la répartition des financements entre les différents acteurs (canton, communes, associations régionales), le degré d'implication des partenaires institutionnels et l'étendue des défis de mise en œuvre spécifiques aux agglomérations nécessitent une réflexion de fond, pour clarifier les rôles et, peut-être, pour définir des règles visant à

rendre plus transparent le fonctionnement du mode de collaboration, quand bien même ils s'inscrivent dans des contextes territoriaux variés. Ainsi, le postulat demande au Conseil d'Etat :

- d'effectuer un état des lieux des cinq projets d'agglomération en matière de gouvernance et de financement, en procédant à une analyse qualitative des modes de collaborations ;
- d'évaluer dans quelle mesure et par quels moyens une gouvernance simplifiée et plus transparente pourrait être envisagée au sein des périmètres concernés ;
- d'envisager quels outils issus des bases légales existantes pourraient être déployés ou adaptés afin d'atteindre ces buts.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Vincent Jaques
et 27 cosignataires*

Développement

M. Vincent Jaques (SOC) : — Comme vous le savez, depuis 2001, la Confédération a mis en place une politique des agglomérations que le Conseil fédéral a décidé de renforcer et a même développée, en 2015, dans un rapport intitulé *Politique des agglomérations 2016*. Ce rapport demande un développement coordonné de la politique des agglomérations, des espaces ruraux et des régions de montagne, qui permette de tenir compte de défis spécifiques ainsi que de défis communs pour les villes et pour la campagne, en apportant une contribution importante au développement cohérent du territoire. La politique des agglomérations de la Confédération relève en particulier des thématiques de l'urbanisation, des transports, du développement durable, de la cohésion sociale et bien entendu de paramètres d'ordre financier. Parmi ces thématiques, relevons celles de la gouvernance, où il est dit que de nombreux défis du développement territorial en Suisse, notamment dans les espaces urbains, sont denses et ne peuvent plus trouver de réponses à l'échelle purement locale, communale, cantonale, voire même parfois nationale.

Le canton de Vaud participe à la politique des agglomérations en soutenant et en co-conduisant les cinq grands projets d'agglomérations que vous connaissez. Les projets sont conduits selon une organisation qui leur est propre et ils peuvent bénéficier d'un cofinancement, selon des critères déterminés par l'Office fédéral du développement territorial. Il s'est passé maintenant dix ans depuis la mise en œuvre des projets d'agglomération élaborés par les porteurs de projets et le canton, et examinés par la Confédération. Ces projets, notamment celui de Lausanne – Morges que je connais bien, ont non seulement fait l'objet d'un développement, mais aussi de révisions successives, en 2012 et en 2016.

Aujourd'hui, en 2017, l'un des principaux défis concerne la mise en œuvre des mesures d'urbanisation cofinancées par la Confédération. Cette complexité a déjà fait l'objet de motions parlementaires, au sein de notre Grand Conseil, en 2008 et en 2010 notamment. Le cadre légal a évolué depuis lors : la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en vigueur et nous avons procédé à la quatrième révision du Plan directeur cantonal. Quant à nous, le Grand Conseil, nous nous apprêtons — du moins je l'espère — à empoigner le dossier de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC). Dans le texte qui nous sera proposé, un article devrait proposer que les projets d'agglomérations deviennent des Plans directeurs intercommunaux contraignants. A la lumière de ces paramètres, il m'a paru important que le Grand Conseil soit renseigné au préalable sur les modes de gouvernance qui prévalent dans le canton. La conduite partenariale des projets s'est construite sur des bases pragmatiques, que nous saluons aujourd'hui, mais il n'en demeure pas moins une grande disparité des modes d'organisation. La répartition des financements et l'implication des différents acteurs doit être également analysée. L'étendue des défis de mise en œuvre spécifique aux agglomérations nécessite aujourd'hui une réflexion de fond quant à la conduite du grand dossier des politiques d'agglomérations.

Ainsi, le postulat que j'ai l'honneur de déposer aujourd'hui demande au Conseil d'Etat d'effectuer un état des lieux des cinq projets d'agglomération, en matière de gouvernance et de financement, en procédant si possible à une analyse qualitative des modes de collaboration. Il demande aussi d'évaluer

dans quelle mesure et par quel moyen une gouvernance — peut-être simplifiée et plus transparente — pourrait être envisagée, et enfin, sur les bases légales existantes, quels outils pourraient-ils être déployés, et comment, pour atteindre ces buts. Tel est le contenu du postulat appuyé par plus de 20 signatures, que je souhaite voir transmis à une commission.

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