

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Monique Hofstetter et consorts - Prolongation du subventionnement nécessaire pour les communes qui n'ont pas terminé leurs travaux de révision du Plan d'affectation communal (PACom)

1. PREAMBULE

La commission ad hoc chargée d'examiner la motion Monique Hofstetter et consorts - Prolongation du subventionnement nécessaire pour les communes qui n'ont pas terminé leurs travaux de révision du Plan d'affectation communal (PACom), s'est réunie le 2 octobre 2023, de 14h30 à 15h30 au Parlement. Elle était présidée par M. Théophile Schenker et composée de Mmes Cendrine Cachemaille, Monique Hofstetter, Nathalie Vez, et de MM. Denis Dumartheray, Yves Paccaud, Thierry Schneiter, Patrick Simonin, Maurice Treboux. Mme Christelle Luisier Brodard, Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), et M. Alain Turatti, Directeur général, Direction générale du territoire et du logement (DGTL), DITS, ont participé à la séance. Le secrétariat de la commission était tenu par Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission parlementaire.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La démarche de la motionnaire fait suite aux réponses aux interventions de M. Alexandre Berthoud (22-INT-105) et à la question orale de M. Denis Dumartheray (23-HQU-34), réponses qui ne lui ont pas donné entière satisfaction.

Le Grand Conseil a adopté deux décrets pour financer une aide aux communes pour la révision de leur PACom, en relation avec le redimensionnement de la zone à bâtir : un premier crédit-cadre de 5 millions en 2015 et un crédit additionnel de 2.05 millions en 2020, tous deux désormais épuisés.

De nombreuses communes ont sous-évalué l'estimation des coûts liés aux travaux de redimensionnement de leur zone à bâtir : elles ne détenaient pas forcément les clés pour calculer les montants nécessaires. Par ailleurs, elles n'avaient pas envisagé qu'il faudrait autant de travail et de temps pour traiter les oppositions et rencontrer les propriétaires de parcelles déclassées de la zone à bâtir. L'évolution fréquente des directives et fiches d'application du canton a également ralenti leur travail, dans ces dossiers complexes et délicats. Ces différents éléments ont engendré des frais supplémentaires difficilement prévisibles au moment des demandes de subventionnement (le délai pour celles-ci était fixé au 31.08.2019).

Des communes demandent ainsi 100 à 150'000 francs supplémentaires, alors qu'elles avaient déjà demandé 200'000 francs. La motionnaire souhaite donc que le Conseil d'Etat réfléchisse à une manière de continuer à aider les communes à terminer la révision de leur PACom, en tenant compte de ces frais supplémentaires.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme la Cheffe de département précise d'abord des éléments de contexte. Selon le Plan directeur cantonal, les communes avaient jusqu'en juin 2022 pour réviser leur PACom. Les conventions de subventionnement avaient été établies sur cette base avec une durée de validité à cette même date. En juin 2022, les conventions de subventionnement avaient été prolongées d'une année pour les communes qui en avaient besoin, les travaux progressant moins vite que prévu – il est vrai que jusqu'en 2018-2019, des éléments ont dû être reprécisés par le Canton. Pour les communes n'ayant pas terminé la révision de leur plan en juin 2023, la durée a été à nouveau prolongée d'une année, décision prise à la suite de la question orale de M. Dumartheray. Le Plan directeur cantonal prévoit aussi qu'à la fin du délai, le Canton se substitue aux communes n'ayant pas terminé leur plan, une option que le département n'envisage pas, toutefois.

Dans sa réponse à l'interpellation Berthoud, en décembre 2022, le Conseil d'Etat a rappelé les engagements du Canton à financer les communes à hauteur de 40% des dépenses communales en relation avec le redimensionnement de la zone à bâtir, selon l'ensemble des demandes faites au 31.08.2019. Le Conseil d'Etat y a répondu aussi, bien que plusieurs communes aient sous-estimé leurs coûts, ne pas envisager de crédit additionnel, le but du décret de 2015 étant d'encourager les communes à agir rapidement.

Des difficultés sont apparues lors du travail des communes et du Canton, et les procédures ont pris du temps. Les montants octroyés par les deux décrets étaient suffisants quant aux montants estimés, mais nombre de communes ont subi des coûts supplémentaires. Certains aspects n'ont pas été comptabilisés lors des demandes de subventionnement, comme le traitement des oppositions. Désormais, il importe de terminer les plans également pour assurer la sécurité du droit. Pour la Cheffe du département, les arguments de la motionnaire sont donc compréhensibles. Toutefois, si la motion est renvoyée au Conseil d'Etat, il s'agit que les communes, comme l'Etat, prennent leurs responsabilités pour faire aboutir les projets et ne pas repousser encore les délais. Il s'agit d'inciter tout le monde à terminer rapidement.

M. le Directeur général de la DGTL rappelle qu'après la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire en 2014 sur le plan fédéral puis cantonal, les cantons, les communes et les mandataires ont « navigué à vue ».

Actuellement, toutes les communes vaudoises devant réviser leur PACom ont commencé leur travail. Plusieurs communes disposent d'un plan approuvé et ont reçu l'ensemble de la subvention octroyée, d'autres ont un plan en cours d'approbation, et la moitié des communes se situent entre l'examen préalable de leur projet et la mise à l'enquête publique.

La DGTL souhaite renforcer le partenariat avec les communes quant aux problèmes liés aux oppositions et au traitement de ces dernières, en leur apportant un soutien maximal dans la mesure des possibilités juridiques, puisque, par exemple, ce sont elles qui doivent engager les frais d'avocat.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs commissaires dont des membres d'autorités communales s'expriment en faveur de la motion et de la nécessité de terminer les travaux de révision rapidement, et la discussion générale s'articule autour de plusieurs points.

- **Avancement des travaux de révision des PACom dans les communes.**

Des précisions sont demandées à ce sujet et les chiffres les plus récents sont transmis, après séance, par M. le Directeur général de la DGTL :

Etapes de procédure achevées	Nombre de communes septembre	Nombre de communes octobre
cas particuliers	5	5
communes avec un plan en cours d'élaboration et coordination	21	21
communes avec un plan en cours d'examen préliminaire	16	15
communes avec un plan en cours d'élaboration pour l'enquête publique	36	37
communes avec un plan en cours d'enquête publique	6	6
communes avec un plan en phase d'adoption par le Conseil	40	39
communes avec un plan en cours d'approbation	25	25
communes avec un plan approuvé	20	21
Total	169	169

- **Charge de travail pour les communes**

Une commissaire souligne que les communes travaillent d'arrache-pied ; dans nombre d'entre elles, c'est la municipalité qui entreprend tout le travail, en l'absence d'un service d'urbanisme. Pré-étude, examen préliminaire, adaptation aux mesures et fiches d'application notamment l'A11 du Plan directeur cantonal, mise à l'enquête, traitement des oppositions, enquête complémentaire, etc. : toutes ces tâches, pas toujours prévues, ont un impact sur le budget estimé au début de la procédure. Dans sa commune, celui-ci est passé du simple au double, la convention de subventionnement signée en 2018 octroie au mieux 36'000 francs, alors que le total engagé dépasse 200'000 francs – sans les frais d'avocats. Le traitement des oppositions, avec l'organisation de séances de conciliations, l'engagement d'un avocat, etc., engendre des dépenses considérables pas prévues dans les conventions de subventionnement.

- **Assurer les montants déjà alloués / validité du décret**

Un commissaire demande si les montants alloués et conventionnés seront garantis indépendamment de la durée du décret, valable jusqu'en 2025. M. le Directeur général de la DGTL précise que toutes les conventions de subventionnement ont été signées avec les communes et que la totalité des montants des décrets a été allouée. Toutefois, seuls 1'292'560,82 francs ont été versés et seules deux communes sont arrivées au bout du processus. Actuellement, le versement aux communes est effectué en deux étapes : après l'examen préliminaire du plan et après l'approbation de ce dernier. La possibilité d'un versement intermédiaire après la mise à l'enquête publique – la Commune ayant effectué son travail – a émergé de discussions avec l'UCV. Cela permettrait de libérer le montant restant avant la fin de la validité du décret. Cette possibilité est considérée positivement par plusieurs commissaires.

- **Montant supplémentaire et modalités d'octroi**

La motion concerne particulièrement l'octroi d'un montant supplémentaire. Vu le nombre de communes qui doivent terminer leur plan, une commissaire s'interroge sur le montant à prévoir. Mme la Cheffe de département répond que la question n'a pas encore été examinée et qu'il dépendra du taux de subventionnement et du nombre de communes concernées, par exemple. La motion laisse une grande liberté au Conseil d'Etat pour élaborer une réponse.

Si la motion est acceptée, il faudra examiner la manière d'allouer les montants aux communes pour les coûts supplémentaires, avec des points d'attention notamment sur la durée du décret, les taux de subventionnement, la possibilité de forfaits et la garantie d'une égalité de traitement entre communes.

Pour plusieurs commissaires, il convient de porter une attention toute particulière à éviter l'octroi d'une « prime au retard » aux communes ayant tardé à commencer leur travail. Prévoir un crédit supplémentaire pour les communes n'ayant pas engagé à temps leur révision revient à changer les règles en cours de jeu et risque de pénaliser celles qui ont terminé et suivi les règles en faisant preuve de courage en déclassant des parcelles de la zone à bâtir.

Un commissaire suggère que les procédures juridiques – coûteuses, longues et peu prévisibles – soient prises en compte dans les conventions. Les communes qui ont des difficultés en lien avec le traitement d'oppositions pourraient recevoir davantage pour régler les affaires sur le plan juridique. Pour M. le Directeur général de la DGTL, la qualité du travail des bureaux d'aménagement qui communiquent en amont permet dans une certaine mesure d'anticiper des oppositions, limitant les frais d'avocat – un cas qu'il ne s'agirait pas non plus de pénaliser.

Les modalités d'octroi doivent également être prévues de manière à inciter les communes à terminer rapidement la révision de leur PACOM, par exemple en liant les montants à un délai pour terminer les plans.

En résumé, il est primordial que l'octroi de subventions supplémentaires réponde à une analyse la plus objective possible, pour éviter les inégalités de traitement et que cela prenne trop de temps et de ressources à l'administration. En cas d'acceptation, il est souhaité que la réponse à la motion se fasse sur la base des éléments évoqués en séance : garantir les crédits conventionnés, assurer une égalité de traitement et inciter à agir rapidement. La formulation de la motion laisse volontairement une latitude au Conseil d'Etat pour trouver une clé de répartition tenant compte au mieux de ces enjeux.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération la motion et de la renvoyer au Conseil d'État, à l'unanimité.

Mathod, le 16.11.2023

*Le rapporteur :
(Signé) Théophile Schenker*