

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Jean-Michel Favez au nom du groupe socialiste visant à identifier et corriger les effets pervers de la promotion économique

Ces deux dernières années, mais tout particulièrement 2008, ont été particulièrement riches de succès pour le Développement économique dans notre canton (DEV & DEWS), notamment en raison de la fin annoncée pour certaines régions de la possibilité de bénéficier des allègements fiscaux liés à " l'arrêté Bonny."

Dans la commune de Rolle et les environs, on a ainsi vu s'implanter de nombreuses sociétés de renommée mondiale telles que Yahoo, Cisco, Honeywell, Nissan, PPG, Chiquita, Parker, etc.

Si ces implantations sont bien sûr positives en termes d'emplois, ou encore, à terme, en matière de recettes fiscales, d'autres aspects méritent également la plus grande attention de la part des autorités et cela ne semble pas être suffisamment le cas.

Le 1er aspect négatif, et sans doute le plus important, réside dans la pression subie par le marché du logement et le marché immobilier. La demande ayant littéralement explosé, les prix ont suivi à la hausse et il devient extrêmement difficile, voire impossible de trouver un appartement à Rolle ou dans les environs pour qui ne peut payer un loyer exorbitant.

A titre d'exemple, les seuls objets disponibles à la location le 8 décembre sur divers sites étaient les suivants : voir annexe de l'objet.

Les problèmes de mobilité préoccupent aussi la population de la région. En effet, les locaux mis à disposition des sociétés accueillies sont situés trop loin de transports publics performants et attractifs pour que le personnel soit incité à privilégier ce mode de déplacements.

Dès lors, je demande que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport sur les aspects connexes de sa politique de promotion économique et propose rapidement, en collaboration avec les régions et les communes concernées, des mesures permettant de remédier aux effets pervers identifiés.

La situation présentée est l'exemple que je connais le mieux. Mais elle n'est évidemment pas concentrée dans cette région. Dès lors, il est évident que mes propos et demandes concernent l'ensemble du territoire cantonal, et que c'est dans cet esprit que ce postulat doit être traité.

Demande à développer et un passage par une commission.

Gland, le 9 décembre 2008

(Signé) Jean-Michel Favez et 30 cosignataires au nom du groupe socialiste

1 PRÉAMBULE

Le Conseil d'Etat considère que la corrélation aussi directement établie par le postulat entre les actions de la promotion économique déployées par le canton, d'une part, et la pression sur le marché du logement, respectivement la saturation des réseaux de transport, d'autre part, mérite d'être questionnée, à tout le moins nuancée dans le cadre d'une analyse de cause à effet plus large. En effet, si le Conseil d'Etat ne conteste aucunement que ces deux problématiques, qualifiées d'"effets pervers" par le postulant, sont essentielles en regard des préoccupations et aspirations légitimes de l'ensemble de la population vaudoise, la posture visant à les attribuer principalement, voire exclusivement, à la politique cantonale de promotion économique exogène et aux seules implantations d'entreprises étrangères qui en découlent ne résiste somme toute guère à une analyse globale de la situation. Ainsi, bien plus que les seules actions de la promotion économique en tant que telle, c'est le développement socio-économique dans son ensemble qui, dopé par les accords bilatéraux avec l'Union européenne (principalement celui afférent à la libre-circulation des personnes), par l'attractivité intrinsèque du tissu économique vaudois et par un effet de "débord" ou de "mouvements de repli" de Genève et sa région, est à l'origine de ces deux effets. Leur acuité s'en voit plus que jamais révélée par la croissance démographique exceptionnelle que le Canton de Vaud a enregistrée durant la période 2007 à 2010.

Cette prémisse étant posée, le Conseil d'Etat prend l'option de répondre au présent postulat dans la perspective suivante : établir un rapport présentant **les mesures mises en oeuvre** ou annoncées en matière de politiques du **logement** et de **mobilité** propres à contrer les "effets pervers" d'un **développement socio-économique et démographique** plus rapide et important qu'escompté, et ce en évitant toute stigmatisation de la promotion économique.

Le Conseil d'Etat rappelle en effet l'importance qu'il accorde à pouvoir disposer d'un service cantonal et d'un réseau de partenaires responsables de l'appui au développement économique compris dans son sens large, afin de soutenir, sur l'ensemble du canton, la création d'emplois et de valeur ajoutée. Il rappelle combien les composantes de cette politique publique se sont avérées déterminantes, notamment lors de la crise économique du début des années 90 durant laquelle des taux de chômage jusque-là inconnus (supérieurs à 8% dès 1994, avec un pic à 8,3 en 1997) traduisaient la réalité d'une économie vaudoise touchée de plein fouet non seulement par une conjoncture sur le déclin, mais également par un tissu économique en manque de mutations structurelles. Concernant la région de La Côte en particulier où la situation est la plus tendue, le Conseil d'Etat estime que sans la création d'emplois enregistrée ces dernières années, il est fort à parier que les districts concernés se retrouveraient dans une situation analogue à celle de la France voisine, moins envieuse : celle-ci voit en effet sa population résidente exploser, mais sans création simultanée d'emplois en suffisance, amenant des "effets pervers" encore bien plus importants, notamment en terme de pendularisme effréné.

Ainsi, comparativement à la situation prévalant dans d'autres régions d'Europe, et sans pour autant contester la nécessité d'apporter des solutions aux problèmes de logement et de mobilité relevés dans le postulat, le Conseil d'Etat considère qu'il convient de porter une appréciation globalement positive sur l'attractivité et la croissance du Canton de Vaud. Toujours dans une approche globale des faits, il souligne encore le caractère proprement extraordinaire des années 2008 et 2009 en matière de solde démographique, dont l'ampleur a objectivement surpris tous les analystes, avec respectivement plus de 16'000 et plus de 12'000 nouveaux habitants, l'année 2008 ayant égalé le pic historique de l'année 1962. L'année 2010, avec un solde positif encore très important de 10'000 nouveaux habitants, marque clairement une tendance à la stabilisation de la croissance, mais sans conteste à un niveau encore très élevé, de l'ordre de 1,5 % par an.

Considérant que les événements macro-économiques récents liés à la force du franc suisse par rapport aux monnaies étrangères – et plus particulièrement au Dollar américain ainsi qu'à l'Euro – ainsi que les récentes annonces de suppression d'emplois enregistrées dans le tissu économique vaudois démontrent, si besoin était, combien il importe de rester vigilants et de ne pas affaiblir davantage la compétitivité du tissu économique par un repli des actions menées au titre de la promotion économique, le Conseil d'Etat souligne une nouvelle fois son intention de poursuivre ses efforts en matière de soutien au développement économique du canton, dont le cadre stratégique pour les années 2012 à 2017 a été fixé dans le cadre de la Politique d'appui au développement économique (PADE), validée par le Gouvernement en juin 2011.

A cet égard, la PADE maintient le cap d'une politique publique volontariste, dynamique et souple, propre à doter le Canton de Vaud de conditions-cadre attractives et concurrentielles, et qui se doivent d'être impérativement épaulées par des politiques du logement et de la mobilité renforcées.

Avant de mentionner – dans les chapitres suivants – les mesures prises en matière de politique de la mobilité et du logement, le Conseil d'Etat entend conclure ce préambule en mettant en exergue l'inertie inhérente à ces deux politiques publiques, dont l'élaboration, puis les actions déployées sur le terrain peinent à apporter rapidement des réponses et effets tangibles. A l'inverse, ces deux politiques nécessitent souvent un long processus de construction de consensus, puis de concertation lors de leur planification et mise en oeuvre, avant que leur concrétisation – sous forme de nouvelles constructions – ne puisse voir le jour. A ce sujet, il est toutefois réjouissant de souligner que des pièces essentielles, résultat d'un travail de fond, commencent à déployer leurs effets. Il s'agit ici en particulier du Plan directeur cantonal, des planifications directrices des agglomérations et des planifications directrices en matière de transport.

Selon l'appréciation portée par le Conseil d'Etat, l'enjeu des prochaines années sera ainsi bien de **mettre en œuvre et de concrétiser** ces planifications, d'abord en les traduisant en planifications réglementaires (plans généraux ou partiels d'affectation, plans de quartier), puis en permis de construire pour ce qui concerne la production de logements. En matière de politique de la mobilité, l'enjeu central résidera dans l'activation des sommes annoncées dans le cadre du plan d'investissement 2011-2014, à brève échéance, et de la cartographie des investissements 2011-2020, à plus long terme, sans oublier l'augmentation également programmée de la prise en charge des déficits d'exploitation.

Persuadé de pouvoir désormais capitaliser sur ces acquis structurants, couplés à des avancées concrètes très significatives – à l'image du Protocole d'accord Vaud-Genève en matière d'infrastructures de transport –, le Conseil d'Etat estime que, moyennant les mesures exposées ci-dessous, le canton sera à même d'appréhender les problématiques essentielles que sont les transports et le logement pour la population et les entreprises vaudoises.

2 MESURES EN MATIÈRE DE POLITIQUE DES TRANSPORTS

En matière de politique des transports, le Conseil d'Etat, dans le cadre de sa réponse à l'interpellation Feller et consorts "relative aux stratégies du Conseil d'Etat en matière de développement des infrastructures de transport à l'horizon 2030 dans le canton en général, dans les agglomérations en particulier", a très largement documenté sa politique en matière de développement des transports. Il estime que la réponse donnée à cette occasion répond de manière opportune et complète à la question posée par le postulat ici concerné, en listant notamment de manière exhaustive les mesures planifiées et en voie de réalisation. Raison pour laquelle, le Gouvernement s'y réfère dans le cadre de la présente réponse.

De manière complémentaire, le Conseil d'Etat relève que – dans le cadre de la révision de la politique des pôles de développement (PPDE) – il a clairement identifié l'enjeu d'une meilleure maîtrise de la mobilité induite par les employés des entreprises existantes, en développement ou en phase d'implantation. Ainsi, le Service de la mobilité et le Service de l'économie, du logement et du tourisme ont lancé un projet visant à réaliser une boîte à outils informatisée, disponible sur Internet, permettant de réaliser aisément des plans de mobilité entreprises et interentreprises. Cette boîte à outils sera disponible à fin 2011, après une phase de tests sur le Parc scientifique et technologique d'Yverdon-les-Bains (PST) et le Biopôle à Epalinges. Une campagne de sensibilisation et de promotion est ainsi prévue dès 2012, en s'appuyant en particulier sur les associations régionales de développement économique et les communes.

La conjonction de mesures infrastructurelles, telles que listées dans la réponse au postulat Feller, avec des mesures de gestion, dont clairement les plans de mobilité d'entreprises, devrait ainsi permettre de mieux gérer la croissance des besoins en matière de mobilité.

3 MESURES EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

3.1 Les mesures afférentes à la Loi du 9 septembre 1975 sur le logement

En matière de politique du logement, le Conseil d'Etat, dans le cadre de sa réponse au postulat Marendaz au nom du Groupe socialiste " Politique du logement. Le canton doit être garant que les tâches des communes sont remplies" (08_POS_068), a documenté dans le détail la situation sur le front du logement à loyers modérés (y compris subventionnés) et sur celui de l'augmentation indéniable des loyers, tout en indiquant les mesures prises à ce jour au titre de la Loi du 9 septembre 1975 sur le logement. Pour l'essentiel, la présente réponse du Conseil d'Etat s'appuie ainsi sur celle au postulat Marendaz, tout en la complétant.

Ainsi, dans le prolongement des Assises du logement 2008 et de leur réédition en 2010, le Conseil d'Etat, par le biais du Département de l'Economie, a établi en mai 2010 une brochure d'information et de sensibilisation synthétisant l'ensemble de l'action des collectivités publiques en matière de politique du logement. Ce document, intitulé "**Produire des logements - Soutiens cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat**" a permis de thématiser de manière très structurée les enjeux auxquels les politiques publiques en matière de logement, tant communales que cantonale, sont confrontées.

Pour mémoire, ce document présente en résumé les axes stratégiques suivants de la politique cantonale :

Les mesures existantes :

- Aide à la pierre
- Prêts au logement
- Accession facilitée à la propriété
- Aide individuelle au logement (AIL).

Les nouvelles mesures renforçant la politique cantonale du logement :

- Révision de l'aide individuelle au logement (AIL)
- Possibilité d'octroyer des prêts pour la construction de logements pour les étudiants
- Incitations cantonales aux politiques communales du logement, soit :

- a) soutien technique et financier à l'élaboration d'un "Objectif logement" communal ;
- b) soutien financier aux politiques foncières communales ;
- c) SVLM à disposition des communes ;
- d) données statistiques actualisées ;
- e) suivi des projets de construction de logements dans les services de l'administration cantonale.

Plus récemment – et toujours dans le souci d'optimiser l'usage des soutiens financiers allouables au titre de la loi sur le logement pour favoriser la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, le Département de l'économie a décidé de soutenir, par des aides à fonds perdu, l'élaboration des planifications réglementaires communales (PGA, PPA, PQ) pour autant que celles-ci poursuivent des objectifs ambitieux de construction de logement d'utilité publique. Ce soutien financier sera ainsi soumis à deux conditions essentielles, à savoir l'engagement des propriétaires des biens-fonds concernés à valoriser ceux-ci une fois la procédure de légalisation achevée (éviter la thésaurisation), d'une part, et l'engagement des mêmes propriétaires à réaliser une part substantielle des logements autorisés dans une typologie répondant aux besoins prédominants de la population vaudoise (logements à loyers modérés, logements coopératifs, logements subventionnés), d'autre part.

Le Département de l'économie compte appliquer ce soutien financier accru dans le cadre de projets pilotes à Chavannes (PPA Côtes de la Bourdonnette) et à Nyon (PQ Le Stand), puis de l'étendre à tout projet répondant aux deux conditions évoquées plus haut et présentant un intérêt cantonal manifeste. Il complétera ainsi le dispositif prévu dans la Politique des pôles de développement (PPDE), qui voit son ouverture au suivi des sites stratégiques mixtes, incluant une part importante de logements.

Le cœur de ces nouvelles mesures prises au titre de la loi sur le logement est certainement l'" **Objectif logement**" **communal**, document stratégique à établir par les communes – cas échéant sur des périmètres intercommunaux – qui a pour but de définir de manière précise les enjeux en matière de logement à l'échelle jugée la plus pertinente par le Conseil d'Etat. La méthodologie proposée permet ainsi de définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs à une échelle plus fine que celle du canton, de confronter ces objectifs avec les contraintes territoriales et foncières, d'assigner des délais, et, finalement, de suivre la mise en œuvre de ces objectifs, permettant in fine de proposer des mesures correctrices ou compensatrices.

Ce document confirme dès lors le rôle majeur de l'action des communes, le canton venant en appui à celles-ci. Indépendamment du fait que cette primauté de l'action communale résulte du strict cadre légal en vigueur, qui n'offre que peu d'opportunités d'interventions à l'échelle cantonale si ce n'est sous forme de soutiens financiers subsidiaires à l'action des privés et/ou des communes, de mesures d'information/sensibilisation et de coordination, le Conseil d'Etat reste convaincu de la pertinence d'une stratégie globale visant au soutien des actions communales plutôt qu'une stratégie visant une "cantonalisation" de la politique du logement. Ceci non pas pour des raisons de choix politique, mais sur la base de la conviction qu'il est nécessaire de développer des projets soutenus et développés par les populations locales, sous peine de voir ceux-ci contestés de manière extrêmement forte lors des mises à l'enquête successives, sinon lors des passages devant les conseils communaux. Une démarche "top-down" porte intrinsèquement le risque d'une source supplémentaire de frictions, dans un domaine où – en comparaison avec d'autres cantons – l'autonomie communale est forte dans le Canton de Vaud, notamment en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions.

Depuis l'édition de la brochure "Produire des logements" et sur la base de ce document de synthèse, le canton mène une démarche proactive d'information des municipalités et de formation des administrations communales. Or, force est de constater que ce document, somme toute modeste, a déjà permis une prise de conscience singulièrement renforcée des communes à propos de leurs compétences et leurs responsabilités en regard de la loi sur le logement, amenant nombre d'entre elles à repenser leurs dynamiques de production de logements par des planifications et un suivi rigoureux des réalisations projetées. La thématique du logement est par ailleurs reprise dans les thématiques centrales de l'"Aide-mémoire des municipalités vaudoises", établi par l'Etat en prévision de la Législature communale 2011-2016. Cette politique de sensibilisation, d'information et de formation est aussi à inscrire dans la durée.

Si les effets de cette politique ne sont certes pas immédiats au vu des causes d'inertie évoquées plus haut, le Conseil d'Etat considère que cette sensibilisation, couplée aux nouvelles mesures adoptées dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le logement et celles mises en consultation dans le cadre du projet de révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) sont appropriées pour traiter la problématique du logement de manière globale et durable.

3.2 Les mesures afférentes au projet de modification de la Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions LATC

Considérant que la problématique de la pénurie de logement ne trouve pas son origine dans un manque de moyens financiers à disposition des collectivités publiques ou des acteurs privés, mais repose bien davantage sur un nombre insuffisant de terrains légalisés et dont la localisation s'avère conforme aux principes du Plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat souhaite renforcer son soutien à l'action communale à l'occasion de la modification de la LATC. Dans le cadre d'une procédure de consultation publique ouverte en juillet 2011, les mesures suivantes ont été proposées et visent directement à renforcer le cadre légal propre à favoriser la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population vaudoise :

Le Conseil d'Etat prévoit de mieux soutenir les planifications régionales et d'agglomération. Il s'agit en effet d'outils performants pour identifier les secteurs où des potentiels de développement sont présents et pour définir les démarches permettant leur valorisation, notamment en coordonnant l'urbanisation avec les transports tout en préservant l'environnement.

Constatant que les communes définissent avec précision la densité souhaitable d'occupation du sol, au travers des indices et coefficients d'utilisation du sol, il apparaît logique de pouvoir imposer aux propriétaires de ne pas sous-utiliser leurs biens en désaccord avec les indices définis par les communes. Comme il n'est pas opportun d'obliger les propriétaires de choisir entre ne rien construire ou de construire selon les indices définis au niveau communal, le projet de modification de la LATC prévoit que les propriétaires qui n'utilisent pas l'intégralité de sa surface constructible apportent la démonstration que leur projet n'empêche pas une utilisation ultérieure de cette surface.

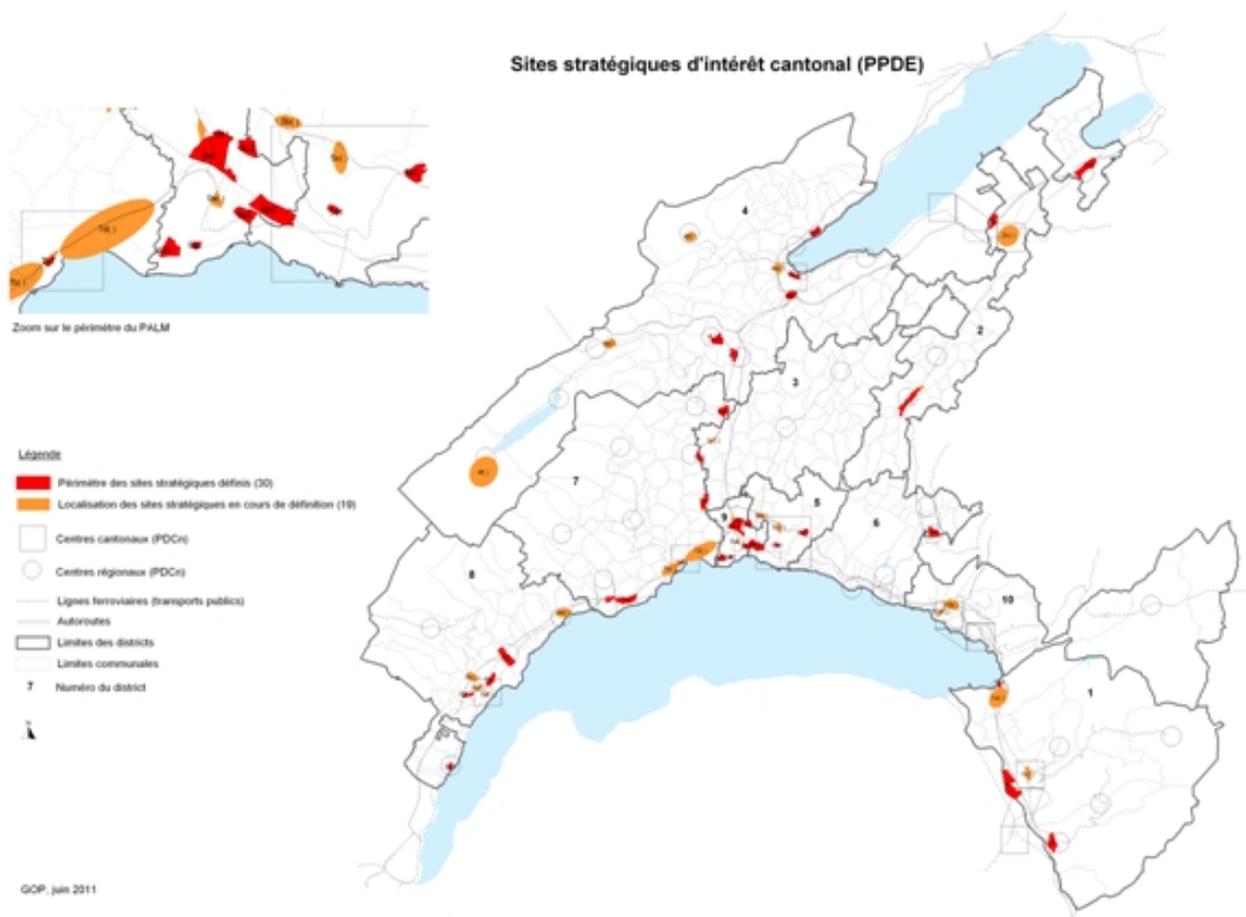
Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate l'importance du problème de la thésaurisation. De nombreux outils sont à disposition pour lutter contre cette problématique. Parmi ceux-ci, le projet de modification de la LATC mis en consultation prévoit la possibilité pour les communes – lors de l'élaboration ou la modification d'un plan d'affectation d'une zone à bâtir – de conclure des contrats de droit administratifs leur octroyant un droit d'emption si les terrains ne sont pas construits dans un délai fixé.

Finalement, le projet de modification de la LATC prévoit d'ouvrir la possibilité aux communes d'orienter les types de logements autorisés lors des procédures d'affectation, permettant ainsi d'imposer aux acteurs fonciers et immobiliers des "quotas" ou des "bonus" pour les logements d'utilité publique.

Il est important de souligner également que des démarches organisationnelles sont mises en place pour limiter, autant que faire se peut, les délais d'élaboration et d'examen des dossiers de planification. Il s'agit d'optimiser le travail des différents services en charge de l'examen des dossiers, de clarifier le contenu des préavis et de fournir des rapports d'examen plus compréhensibles.

3.3 Les mesures afférentes à la révision de la politique des pôles de développement (PPDE)

Parallèlement à l'élaboration de la Politique d'appui au développement économique (PADE), le Conseil d'Etat a également procédé à une révision de la Politique des pôles de développement économique (PPDE) en renforçant son ouverture à la problématique du logement, ceci en identifiant des sites mixtes, urbains, incluant du logement et des activités économiques, de suffisamment grande taille et idéalement localisés dans le territoire en regard des exigences du Plan directeur cantonal et de la politique des agglomérations.



Outre cette spatialisation de zones prioritaires particulièrement propices à la construction de logements, le fait de renforcer l'ouverture de la politique des pôles de développement à la problématique du logement permet de garantir que les projets de construction de logements jugés stratégiques en vertu de leur taille, de leur localisation et de leur type bénéficieront d'un soutien renforcé du canton et de son administration – ceci de la phase de planification jusqu'à l'obtention des permis de construire – selon la même méthode d'accompagnement stratégique, puis opérationnel, que celle ayant permis la réalisation de nombreux projets à vocation économique.

Le Conseil d'Etat estime en effet qu'après avoir mis l'accent sur l'actualisation des planifications directrices (PDCn, projets d'agglomération), il convient désormais d'accompagner avec une très grande diligence la concrétisation des projets, concrétisation qui passe par la révision de PGA, PPA et PQ.

Ainsi, pour mieux accompagner ces procédures, et comme il l'a indiqué dans le cadre de la révision de la PPDE, le canton va donc renforcer le suivi de l'état d'avancement des mesures non liées au fonds d'infrastructures dans le cadre des projets d'agglomération. Le Conseil d'Etat estime en effet que ce sont les agglomérations, les centres cantonaux et régionaux, qui devront à brève échéance fournir l'effort le plus important.

Dès lors, en ouvrant la politique des pôles de développement à la problématique du logement, le Conseil d'Etat entend s'appuyer encore davantage sur le Groupe opérationnel des pôles et la gouvernance des agglomérations, gouvernance à laquelle le Conseil d'Etat participe financièrement de manière déterminée.

4 CONCLUSION

Par les mesures mises en œuvre, annoncées et parallèlement communiquées au Grand Conseil par le biais du présent rapport, par celui sur le postulat Marendaz (08_POS_068) ainsi que par sa réponse à l'interpellation Attinger Doepper (11_INT_503), le Conseil d'Etat estime que toutes les marges de manœuvre à sa disposition pour lutter contre la pénurie de logement ont été utilisées, que ce soit en vertu de la Loi sur le logement, de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions en révision ou encore dans le cadre de la politique des pôles de développement et de la politique des agglomérations. En tant qu'élément de synthèse de ces différentes approches, la Fiche B31 du Plan directeur cantonal, actuellement intitulée "Habitat collectif", sera révisée en profondeur à l'occasion de la prochaine adaptation du PDCn, ceci afin de mieux répondre aux enjeux auxquels la problématique du logement est confrontée.

Si la réponse au postulat Marendaz a jeté un regard cru sur la situation du marché du logement, les mesures prises depuis 2008 ou annoncées dans le cadre des deux bases légales et des deux politiques sectorielles précitées ont permis de renforcer significativement la prise de conscience collective de la problématique et de compléter les moyens financiers, humains et en terme de procédures politico-administratives à disposition pour y remédier. Avec ce cadre politique, stratégique et légal affirmé, la priorité et les efforts doivent désormais être portés sur l'identification explicite des dossiers et sur leur accompagnement diligent à tous les niveaux.

Sans aucunement nier le caractère critique de la situation du marché du logement, mais ayant ainsi explicité, renforcé et clarifié les tâches respectives du canton, des communes, de leurs mandataires spécialisés et des acteurs privés, le Conseil d'Etat est d'avis que les conditions-cadre favorables sont ainsi posées pour contribuer à produire de manière durable, dans les localisations souhaitées, les logements nécessaires pour résorber la pénurie ainsi qu'accompagner le développement socio-économique que connaît le canton.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 août 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean