Deux logiques à concilier en urgence

Autor(en): **Eperon, Lionel / Leimgruber, Jean-Baptiste / Gmür, Philippe / Schmidt, Yvan**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (2010)**

Heft 3

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-956916

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

THEMA

Deux logiques à concilier en urgence

LIONEL EPERON
Chef du Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT) du canton de Vaud

JEAN-BAPTISTE LEIMGRUBER
Adjoint au SELT et responsable de l'Unité Développement économique

PHILIPPE GMÜR
Chef du Service du développement territorial (SDT) du canton de Vaud

YVAN SCHMIDT
Analyste immobilier, i Consulting

Table ronde animée par Urs Zuppinger, rédaction de COLLAGE

Des dynamiques a priori contradictoires sont à l'œuvre dans le canton de Vaud sur les plans économique et territorial. Pour en débattre, COLLAGE a réuni MM. Lionel Eperon, chef de service et Jean-Baptiste Leimgruber, adjoint du Service de l'économie, du logement et du tourisme, M. Philippe Gmür, chef du Service du développement territorial et M. Yvan Schmidt, analyste immobilier, du bureau i Consulting.

COLLAGE (C): Quelle est votre perception de la problématique?

LIONEL EPERON (LE): Les éléments suivants sont à prendre en considération dans l'optique du SELT: en période de haute conjoncture, le PIB du canton de Vaud a connu une croissance de +2.2% contre +1.9% en moyenne suisse; pendant l'année de crise de 2009, il est resté stable (0%) contre −1.5% en moyenne suisse et, pour 2010, on prévoit une croissance de +2.4% contre +1% en moyenne suisse [1]. Les comptes de l'Etat de Vaud sont bénéficiaires depuis plusieurs années. Ceux de 2009, qui viennent d'être publiés, se soldent par un bénéfice net de 378.7 millions et un cash-flow qui tourne autour du milliard. Le chômage a certes augmenté à 6% en 2009, mais les emplois ont encore augmenté au cours de cette année de 6000 unités. La croissance démographique s'est accélérée depuis 2006 en atteignant depuis lors +1.9% en moyenne sur l'année 2009. En 2008 et 2009, le taux de croissance de la population a d'ailleurs été le plus élevé du pays [ILL.1]. En résumé, le canton de Vaud se porte mieux, sur le plan socio-économique, que la Suisse qui, elle, se porte mieux que le reste du monde.

[1] Chiffres publiés en date du 15 avril 2010 par l'Institut CREA d'économie appliquée, Université de Lausanne.

Le canton souffre en revanche d'une insuffisance préoccupante de l'offre de logements face à la demande. On admet qu'un taux de vacance de 1.5% signale dans ce domaine une situation d'équilibre. Dans le canton de Vaud, ce taux est aujourd'hui de 0.4% en moyenne cantonale et de 0.1% dans l'agglomération lausannoise. C'est une situation problématique pour la population, puisque les logements offerts sur le marché sont à la fois rares et de plus en plus chers, mais aussi pour la promotion économique cantonale, car une entreprise qui désire s'installer dans le canton pose systématiquement les deux questions suivantes: 1. Quels sites nous proposez-vous pour implanter notre entreprise, et 2. Quelles solutions nous proposez-vous pour loger notre personnel?

Année	Croissance
2006	+8'000
2007	+10'000
2008	+16'000
2009	+13'000
06–09	+47'000

[ILL.1] Croissance démographique récente dans le canton de Vaud

JEAN-BAPISTE LEIMGRUBER (JBL): Nous sommes conscients que la politique territoriale est une condition cadre du développement économique cantonal. C'est devenu une préoccupation majeure de la promotion économique vaudoise.

PHILIPPE GMÜR (PG): Le canton de Vaud est aujourd'hui régi par un plan directeur cantonal (PDCn) qui s'oppose à l'étalement urbain en concentrant la croissance dans les périmètres d'agglomération qu'il propose de densifier [ILL.2]. Son élaboration sous l'égide du SDT a pris une bonne dizaine d'années. Pendant tout ce temps, les démographes ont prédit un accroissement démographique de 1% par an. Or, celui-ci a atteint +1.8% en moyenne annuelle entre 2006 et 2009. Cet accroissement est plus important que l'augmentation du parc immobilier. Or, le PDCn a instauré un modèle de développement territorial qui ne facilite pas la résolution de ce problème. En effet, la densification de territoires déjà urbanisés est exigeante et prend de ce fait du temps.

De nombreuses démarches de densification sont en cours à l'intérieur du périmètre d'agglomération. Elles sont exigeantes en temps et en qualité du travail. La qualité des dossiers soumis au canton laisse ainsi parfois à désirer, ce qui allonge les procédures. Or, celles-ci ont de toute façon tendance à être laborieuses dans notre canton, parce que les compétences en matière d'aménagement sont réparties entre les communes et le canton. De fait, les deux instances se cherchent, contrairement à ce qui arrive dans les cantons où l'aménagement du territoire est l'apanage soit du canton (comme à Genève), soit essentiellement des communes (comme dans les Grisons).

YVAN SCHMIDT (YS): Aux facteurs cités pour expliquer le décalage entre demande et offre de logements en terre vaudoise, il faut ajouter la pression de la population active du canton de Genève qui ne réussit pas à se loger sur place.

L'actuelle pénurie de terrains à bâtir risque d'affecter la renommée du canton et de nuire à son attractivité pour les entreprises à haute valeur ajoutée, dont l'arrivée a été une des clés de l'essor économique du canton. Pour affronter la problématique, il faudrait agir conjointement sur deux plans: d'une part, entreprendre une réflexion prospective sur 15 ans qui intègre les préoccupations économiques, démographiques et d'aménagement du territoire et, d'autre part, engager une série de démarches d'urgence visant à résoudre le goulet d'étranglement qui menace l'économie et l'aménagement du territoire vaudois au cours des 4 à 5 ans à venir.

C: Venons-en aux solutions à développer pour résoudre la problématique posée.

PG: La question qui se pose est de savoir s'il faut ouvrir la vanne en édulcorant les principes régulateurs du PDCn ou s'il faut rechercher des voies de traverses qui permettent un aboutissement accéléré des projets les plus prometteurs. Je penche pour la deuxième solution. La première est délicate, car le PDCn est un gros bateau, difficile à manœuvrer et que l'on a orienté dans la bonne direction. La démarche à mettre en place peut être comparée à certains égards à la politique des pôles de développement économique que le canton de Vaud a mis en place en réponse à la crise des années 1990, sauf qu'aujourd'hui le canton ne doit pas mener des démarches mais les accompagner en adaptant les modalités de son intervention à chaque cas, en fonction de la problématique posée et de la capacité de prise en charge des acteurs déjà impliqués.

JBL: Dans les années 1960, le canton de Vaud a construit 6000 logements par an. Entre 1995 et 2002 la production de logements a stagné à 2500 logements en moyenne par an. L'objectif actuel doit être de 4000 à 5000 logements par an. La priorité donnée par le PDCn à la densification des agglomérations urbaines complique la réalisation de cet objectif. La «politique des pôles» d'aujourd'hui consiste à mettre en œuvre en urgence la politique d'agglomération de la Confédération. Concrètement, il faudrait fixer une cible (par exemple 1000 logements par an en plus par rapport à la production «normale»), identifier les dossiers qui permettront d'atteindre cet objectif, puis définir et mettre en œuvre pour chacun de ces dossiers les mesures et démarches qui permettront d'atteindre le but visé. On ne peut se permettre de continuer à accumuler des retards avec les planifications en cours!

YS: De plus, il faudrait effectuer une étude de marché pour définir la segmentation de la population à cibler, en déduire les types de logements à réaliser, définir des cahiers des charges, les rythmes de production et les localisations géographiques. Il importe de mener une telle réflexion à l'échelle du canton, afin d'appuyer les professionnels travaillant sur les projets particuliers.

JBL: Trois scénarios sont possibles dans les faits. Le premier, très optimiste, admet que les problèmes qui se posent aujourd'hui se résoudront par eux-mêmes, par exemple du fait d'un ralentissement de la croissance démographique. Le deuxième prévoit un étranglement à court terme, suivi d'une détente à moyen terme grâce à l'aboutissement et à la mise en œuvre des nombreuses planifications en cours. Le troisième, le pire, envisage que la construction de logements ne s'active pas ou pas assez, après la période d'étranglement à court terme. Le premier scénario est peu vraisemblable, les deux autres requièrent à très court terme le même effort intensif de soutien aux planifications en cours afin de dépasser rapidement la phase de goulet d'étranglement.

C: Quels problèmes devrait-on s'efforcer de résoudre dans le cadre de cet effort de soutien aux planifications en cours?

JBL: Seules quelques communes situées dans le périmètre d'agglomération du PDCn ont les reins suffisamment solides pour contribuer d'elles-mêmes à la mise en œuvre de la stratégie de densification voulue. Les autres devront être soutenues.

PG: C'est d'autant plus évident que la densification des zones centrales oblige les communes à engager, à court terme, des investissements lourds pour les infrastructures de transport et pour des équipements collectifs, pour n'en tirer les bénéfices qu'à moyen terme.

YS: Raison pour laquelle il faut les encourager à mener, conjointement ou préalablement à la planification territoriale, une planification budgétaire qui leur permette de définir le nombre d'habitants nouveaux à accueillir avec leur surface fiscale. Ainsi, elles contrôleront le rapport entre les coûts à engager et les bénéfices à retirer.

JBL: Et il faut leur fournir une aide à la résolution des problèmes liés à la protection de l'air (Opair), à la protection contre le bruit (OPB) et à la saturation des réseaux, que posent les projets de densification en situation centrale.

PG: Il faut préciser les modalités de participation des promoteurs de projets de logements au financement des équipements scolaires et des infrastructures de transport. Et il faut encourager l'accomplissement conjoint des processus de planification territoriale et d'amélioration foncière en zone à bâtir. Mise en pratique dans le canton depuis la fin des années 1990, cette combinaison permet bel et bien d'accroître l'offre de terrains effectivement prêts à être bâtis.

Il faut mener campagne contre les préjugés que suscite l'idée de la densification. Trop de gens l'assimilent à des barres HLM ou assimilent les écoquartiers à des quartiers de faible densité. La réussite de la politique des agglomérations dépendra du succès des premiers projets réalisés.

Il s'agit par ailleurs d'encourager les communes des périmètres d'agglomération du PDCn à développer la planification à l'échelle intercommunale et à poursuivre leurs efforts dans la durée, jusqu'au suivi des réalisations.

LE: La politique cantonale promue par le SELT en matière de logement peut donner une autre impulsion. Lausanne a montré la voie en décidant de réaliser 3000 logements en 10 ans avec un ratio d'un tiers de logements subventionnés et de deux tiers de logements libres. Le SELT dispose des ressources nécessaires pour soutenir des démarches comparables dans d'autres communes, pour soutenir financièrement et conceptuellement des politiques foncières communales par des prêts à taux particulièrement bas et pour soutenir les communes qui se dotent d'une stratégie, voire d'un responsable de la promotion du logement.

PG: Résoudre les problèmes évoqués nécessitera dans tous les cas une concertation entre les services cantonaux, ainsi qu'une collaboration avec les milieux économiques et les communes.

[ILL. 2] Carte de synthèse du plan directeur du canton de Vaud (PDCn), état 27 juillet 2009 (Source: SDT)

ZUSAMMENFASSUNG *Überwindung eines Widerspruchs, dringend gefragt*

COLLAGE hat die Verantwortlichen für Wirtschaft und Raumplanung des Kantons Waadt und einen privaten Wirtschaftsberater eingeladen, gemeinsam über folgende Fragestellung nachzudenken: abgesehen von der Zahl der Arbeitslosen, geht es dem Kanton Waadt in dieser unsicheren Zeit gesamtwirtschaftlich gesehen eher besser als der übrigen Schweiz, der es ihrerseits wiederum besser geht als dem Rest der Welt.

Der Kanton leidet an einem völlig ungenügenden Wohnungsangebot (durchschnittliche Leerstandquote 0.4, im Agglomerationsraum gar 0.1 %; gut wären 1.5 %). Diese Mangellage kann kurzfristig negative wirtschaftliche Auswirkungen haben, denn ein Betrieb, der hierher zügeln möchte, interessiert sich nicht nur für einen günstigen Betriebsstandort, sondern ist auch auf genügend Wohnraum für sein Personal angewiesen. Im Gespräch wurden zwei Hauptursachen des Problems benannt: Erstens hat die Bevölkerung des Kantons seit 5 Jahren nicht, wie vorgesehen, um + 1 % pro Jahr zugenommen, sondern um + 1.8 %. Zweitens möchte der kantonale Richtplan, der seit 2006 in Kraft ist, den Bevölkerungszuwachs durch Verdichtung in den Agglomerationsräumen auffangen. Viele Planungen und Projekte sind in diesem Geist in Vorbereitung, aber kommen nur sehr mühsam voran und kein einziges Grossvorhaben ist baureif. Die Gesprächsteilnehmer waren sich einig, dass dringend eine Lösung gefunden werden muss. Niemand befürwortet indessen den einfachen Ausweg einer Aufweichung des kantonalen Richtplans.

Die Ursachen der Schwierigkeit der baulichen Verdichtung von Agglomerationsräumen wurden klar identifiziert und es wurde aufgezeigt, dass es an der Zeit wäre, neue Wege zu beschreiten, wie z. B. die kombinierte Durchführung von Raumplanung und Finanzplanung auf Gemeindeebene, die Koppelung von Raumplanung und Grundstückarrondierung oder eine vermehrte Einbindung der kantonalen Wohnbauförderung in Raumplanungsprozesse.