

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Albert Rösti
Chef du Département de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la
communication

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Chef du Département de l'économie, de la
formation et de la recherche

3003 Berne

Par courriel uniquement :
Aemterkonsultationen@are.admin.ch

Réf. : 23_COU_6766

Lausanne, le 21 février 2024

Consultation sur le projet de rapport de la Politique des agglomérations et la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Messieurs les Conseillers fédéraux,

Par courrier du 2 novembre 2023, vous avez invité le Conseil d'Etat du Canton de Vaud à prendre position sur l'objet cité sous rubrique.

En premier lieu, le Canton de Vaud, en tant que bénéficiaire de la Politique des agglomérations (AggloPol) mais également de la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM), salue positivement l'effort du Conseil fédéral pour coordonner ces deux politiques et assurer un développement cohérent du territoire suisse.

De manière générale, nous relevons :

- l'intégration des enjeux environnementaux dans la coordination des politiques publiques, et notamment le défi à relever d'adaptation au changement climatique, qui impliquera toutefois nécessairement une pesée des intérêts entre les différentes politiques ;
- le pragmatisme souhaité afin d'avoir une approche appropriée au contexte régional et la volonté de réfléchir et de travailler au sein d'espaces fonctionnels ; il conviendra cependant de veiller à respecter chaque niveau de décision afin d'éviter toutes difficultés ultérieures éventuelles ;
- la cohérence de la vision et des objectifs développés par la Confédération avec les enjeux identifiés dans le cadre de la révision de notre plan directeur cantonal.

Nous formulons toutefois les remarques suivantes :

Les cantons sont reconnus comme des acteurs importants, jouant un rôle charnière entre la Confédération et les communes. C'est pourquoi, nous souhaitons que la Confédération précise leur rôle d'une part, dans la mise en œuvre du plan d'actions, et d'autre part, dans la coordination verticale qu'elle entend mettre en place.

Il est essentiel de tenir compte des compétences cantonales et des outils déjà mis en place par les cantons. A titre d'exemple, bien que l'introduction de la nouvelle mesure *AveniR* (qui vise à identifier et valoriser les potentiels des régions et mettre en œuvre des projets prioritaires) est appréciée, il existe un risque, dans le Canton de Vaud, de voir se superposer cette mesure fédérale à celles déjà existantes au niveau cantonal telles que, par exemple, les mesures liées à la loi sur l'appui au développement économique (LADE).

Le rapport devrait préciser comment s'articule la Stratégie 2024+ et le Projet de territoire suisse en cours de révision.

Les objectifs de la politique des agglomérations, qui s'appuie sur le principe de coordination urbanisation-transport, devraient explicitement figurer dans les objectifs du DCT. Même si ces derniers sont poursuivis dans les « objectifs spécifiques », il nous semble en effet que des orientations liées à l'urbanisation et à l'organisation des transports sont indispensables dans un plan d'action commun à tous les types de territoire, notamment les notions de développement vers l'intérieur posant les bases d'un système global de transport durable.

Concernant la mobilité en particulier, bien qu'un des fondamentaux de la vision repose sur l'idée de mise en réseau des centres et des périphéries, nous regrettons qu'aucun objectif ne traite spécifiquement des modalités de cette mise en réseau pourtant primordiale. Dans les objectifs, les enjeux de mobilité durable se limitent au « développement de l'infrastructure d'e-mobilité », ce qui paraît insuffisant pour atteindre une mobilité durable.

Concernant la PERM, le rapport devrait indiquer clairement quelles sont les zones concernées. Des chevauchements avec les périmètres des projets d'agglomération sont-ils possibles ? Par ailleurs, des précisions sur l'articulation entre *AveniR*, la nouvelle mesure de la PERM, et la Nouvelle politique régionale (NPR) sont souhaitées.

S'agissant de l'articulation entre espaces fonctionnels et politiques publiques : nous constatons que les espaces cohérents ne sont pas les mêmes selon les différentes politiques publiques. Il y a ainsi un risque que toutes les politiques publiques soient traitées à la même échelle. Des éclaircissements dans ce sens seraient bienvenus.

Sur le plan financier, le budget de moins de 3 millions de francs prévu pour le plan d'action 2024+ semble très faible en regard des autres contributions fédérales ayant des incidences territoriales (près de 12 milliards de francs). Il conviendra de veiller cependant que le développement du budget pour la politique régionale ne se fasse pas au détriment de la politique d'agglomération.

Sur la forme du rapport et son organisation, nous constatons un manque de clarté. Des définitions seraient bienvenues notamment pour définir les « espaces fonctionnels » ainsi qu'une cartographie pour illustrer les différents espaces. Pour une meilleure compréhension, la section explicative de la page 39 sur la structure des parties B (stratégie) et C (plan d'action) serait utile au début du rapport.

Enfin, nous vous faisons part ci-joint de nos réponses aux quatre questions pour lesquelles vous nous invitez à prendre position.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Annexe

- Réponse aux questions de la consultation

Copies

- Office des affaires extérieures
- Direction générale du territoire et du logement

REPONSE AUX QUESTIONS DE LA CONSULTATION DU PROJET DE RAPPORT DE LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS ET LA POLITIQUE POUR LES ESPACES RURAUX ET LES RÉGIONS DE MONTAGNE

1. Soutenez-vous la nouvelle orientation des deux politiques : une vision commune avec des objectifs communs mais également spécifiques et un plan d'action unique pour les différents espaces ?

Sur le principe, nous saluons l'objectif général visant un « développement cohérent du territoire » (DCT) sous la forme d'un plan d'action commun aux politiques des agglomérations et des espaces ruraux et de montagne. Nous partageons la nécessité de coordonner judicieusement les différentes politiques sectorielles, en assurant un certain équilibre entre les investissements réalisés dans les différents types d'espaces fonctionnels urbains, ruraux et de montagne.

Toutefois, il semble que le plan d'action commun s'attache dans les faits davantage à « consolider » la PERM que de développer une réelle vision commune.

La différence des moyens alloués aux deux politiques laisse à penser que le plan d'action commun demeure insuffisant pour réduire le déséquilibre entre les deux politiques. En effet, le peu de concrétisation de la PERM dans le territoire induit dans les faits un déséquilibre entre une vision nationale qui se veut cohérente et équilibrée dans le territoire et les activités qu'elle contribue à promouvoir dans les cantons, et communes, qui sont les principaux acteurs du changement.

2. Considérez-vous la vision avec les objectifs comme un cadre d'orientation pertinent – tant pour les politiques sectorielles que pour votre organisation ? Les principaux défis des agglomérations, des espaces ruraux et des régions de montagne sont-ils abordés selon vous ?

Nous considérons la vision avec les cinq objectifs comme un cadre d'orientation pertinent qui correspond notamment aux enjeux que le Canton de Vaud a défini dans le document « *Perspectives pour le territoire* » adopté par le Conseil d'Etat le 5 juillet 2023 dans le cadre de la révision complète de son Plan directeur cantonal.

Nous soulignons toutefois que la question de la « responsabilité conjointe du développement cohérent du territoire » (figure 3, page 40) ainsi que celle de lier les différents types d'espaces entre eux afin de mieux coordonner les politiques mérite des précisions et un travail complémentaire (rôles dévolus à chaque entité). Il convient notamment de veiller à ce que cela n'induisse pas de planifications supplémentaires pour le Canton.

Concernant les défis inhérents aux différents espaces, il semble que la vision globale semble avoir été élaborée en premier lieu dans un but de préservation des espaces ruraux et de montagne en termes d'attractivité, que ce soit pour la résidence ou pour les activités économiques. L'accent mis sur les « territoires fonctionnels » confirme ce constat puisqu'ils s'adressent en particulier aux territoires ruraux et de montagne, les territoires des agglomérations étant dans les faits déjà fonctionnels aujourd'hui.

3. Les nouvelles mesures du plan d'action – Rendre visible la contribution des politiques sectorielles aux objectifs de la Politique des agglomérations et de la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ; Transfert des expériences des projets-modèles ; Avenir pour les régions (AveniR) – offrent-elles un complément utile aux mesures et instruments déjà existants ? Offrent-elles un potentiel de promotion d'un développement cohérent dans les agglomérations ainsi que dans les espaces ruraux et les régions de montagne ?

Ces nouvelles mesures pourront sans doute offrir un complément utile aux instruments existants pour autant que des outils de financement soient clairement définis et coordonnés entre les cantons et la Confédération. De plus, à ce stade, il nous semble difficile d'évaluer leur pertinence et leur impact sur le développement des territoires concernés.

De manière générale, il serait souhaitable d'explicitier si, et comment, ces mesures s'articulent avec le programme 2024 – 2031 de la NPR qui soutient les zones rurales et les régions de montagne (en collaboration avec les cantons).

Par ailleurs, nous constatons que les actions et programmes de la PERM, restent encore trop souvent méconnus dans le Canton de Vaud. C'est pourquoi, nous soutenons l'idée de disposer d'une meilleure communication sur les contributions que les politiques sectorielles sont susceptibles d'apporter, particulièrement en soutien aux espaces ruraux.

4. Êtes-vous intéressés par un échange régulier sur les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ?

Le Canton de Vaud demande à pouvoir participer aux échanges réguliers sur les thèmes de ces deux politiques en particulier le service de la planification cantonale, en charge de la révision complète du plan directeur cantonal et le Service de l'économie, du tourisme et de l'innovation en charge de la NPR.

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Albert Rösti
Chef du Département de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la
communication

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Chef du Département de l'économie, de la
formation et de la recherche

3003 Berne

Par courriel uniquement :
Aemterkonsultationen@are.admin.ch

Réf. : 23_COU_6766

Lausanne, le 21 février 2024

**Consultation sur le projet de rapport de la Politique des agglomérations et la
Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne**

Messieurs les Conseillers fédéraux,

Par courrier du 2 novembre 2023, vous avez invité le Conseil d'Etat du Canton de Vaud à prendre position sur l'objet cité sous rubrique.

En premier lieu, le Canton de Vaud, en tant que bénéficiaire de la Politique des agglomérations (AggloPol) mais également de la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM), salue positivement l'effort du Conseil fédéral pour coordonner ces deux politiques et assurer un développement cohérent du territoire suisse.

De manière générale, nous relevons :

- l'intégration des enjeux environnementaux dans la coordination des politiques publiques, et notamment le défi à relever d'adaptation au changement climatique, qui impliquera toutefois nécessairement une pesée des intérêts entre les différentes politiques ;
- le pragmatisme souhaité afin d'avoir une approche appropriée au contexte régional et la volonté de réfléchir et de travailler au sein d'espaces fonctionnels ; il conviendra cependant de veiller à respecter chaque niveau de décision afin d'éviter toutes difficultés ultérieures éventuelles ;
- la cohérence de la vision et des objectifs développés par la Confédération avec les enjeux identifiés dans le cadre de la révision de notre plan directeur cantonal.

Nous formulons toutefois les remarques suivantes :

Les cantons sont reconnus comme des acteurs importants, jouant un rôle charnière entre la Confédération et les communes. C'est pourquoi, nous souhaitons que la Confédération précise leur rôle d'une part, dans la mise en œuvre du plan d'actions, et d'autre part, dans la coordination verticale qu'elle entend mettre en place.

Il est essentiel de tenir compte des compétences cantonales et des outils déjà mis en place par les cantons. A titre d'exemple, bien que l'introduction de la nouvelle mesure AveniR (qui vise à identifier et valoriser les potentiels des régions et mettre en œuvre des projets prioritaires) est appréciée, il existe un risque, dans le Canton de Vaud, de voir se superposer cette mesure fédérale à celles déjà existantes au niveau cantonal telles que, par exemple, les mesures liées à la loi sur l'appui au développement économique (LADE).

Le rapport devrait préciser comment s'articule la Stratégie 2024+ et le Projet de territoire suisse en cours de révision.

Les objectifs de la politique des agglomérations, qui s'appuie sur le principe de coordination urbanisation-transports, devraient explicitement figurer dans les objectifs du DCT. Même si ces derniers sont poursuivis dans les « objectifs spécifiques », il nous semble en effet que des orientations liées à l'urbanisation et à l'organisation des transports sont indispensables dans un plan d'action commun à tous les types de territoire, notamment les notions de développement vers l'intérieur posant les bases d'un système global de transport durable.

Concernant la mobilité en particulier, bien qu'un des fondamentaux de la vision repose sur l'idée de mise en réseau des centres et des périphéries, nous regrettons qu'aucun objectif ne traite spécifiquement des modalités de cette mise en réseau pourtant primordiale. Dans les objectifs, les enjeux de mobilité durable se limitent au « développement de l'infrastructure d'e-mobilité », ce qui paraît insuffisant pour atteindre une mobilité durable.

Concernant la PERM, le rapport devrait indiquer clairement quelles sont les zones concernées. Des chevauchements avec les périmètres des projets d'agglomération sont-ils possibles ? Par ailleurs, des précisions sur l'articulation entre AveniR, la nouvelle mesure de la PERM, et la Nouvelle politique régionale (NPR) sont souhaitées.

S'agissant de l'articulation entre espaces fonctionnels et politiques publiques : nous constatons que les espaces cohérents ne sont pas les mêmes selon les différentes politiques publiques. Il y a ainsi un risque que toutes les politiques publiques soient traitées à la même échelle. Des éclaircissements dans ce sens seraient bienvenus.

Sur le plan financier, le budget de moins de 3 millions de francs prévu pour le plan d'action 2024+ semble très faible en regard des autres contributions fédérales ayant des incidences territoriales (près de 12 milliards de francs). Il conviendra de veiller cependant que le développement du budget pour la politique régionale ne se fasse pas au détriment de la politique d'agglomération.

Sur la forme du rapport et son organisation, nous constatons un manque de clarté. Des définitions seraient bienvenues notamment pour définir les « espaces fonctionnels » ainsi qu'une cartographie pour illustrer les différents espaces. Pour une meilleure compréhension, la section explicative de la page 39 sur la structure des parties B (stratégie) et C (plan d'action) serait utile au début du rapport.

Enfin, nous vous faisons part ci-joint de nos réponses aux quatre questions pour lesquelles vous nous invitez à prendre position.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Annexe

- Réponse aux questions de la consultation

Copies

- Office des affaires extérieures
- Direction générale du territoire et du logement

REPONSE AUX QUESTIONS DE LA CONSULTATION DU PROJET DE RAPPORT DE LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS ET LA POLITIQUE POUR LES ESPACES RURAUX ET LES RÉGIONS DE MONTAGNE

1. Soutenez-vous la nouvelle orientation des deux politiques : une vision commune avec des objectifs communs mais également spécifiques et un plan d'action unique pour les différents espaces ?

Sur le principe, nous saluons l'objectif général visant un « développement cohérent du territoire » (DCT) sous la forme d'un plan d'action commun aux politiques des agglomérations et des espaces ruraux et de montagne. Nous partageons la nécessité de coordonner judicieusement les différentes politiques sectorielles, en assurant un certain équilibre entre les investissements réalisés dans les différents types d'espaces fonctionnels urbains, ruraux et de montagne.

Toutefois, il semble que le plan d'action commun s'attache dans les faits davantage à « consolider » la PERM que de développer une réelle vision commune.

La différence des moyens alloués aux deux politiques laisse à penser que le plan d'action commun demeure insuffisant pour réduire le déséquilibre entre les deux politiques. En effet, le peu de concrétisation de la PERM dans le territoire induit dans les faits un déséquilibre entre une vision nationale qui se veut cohérente et équilibrée dans le territoire et les activités qu'elle contribue à promouvoir dans les cantons, et communes, qui sont les principaux acteurs du changement.

2. Considérez-vous la vision avec les objectifs comme un cadre d'orientation pertinent – tant pour les politiques sectorielles que pour votre organisation ? Les principaux défis des agglomérations, des espaces ruraux et des régions de montagne sont-ils abordés selon vous ?

Nous considérons la vision avec les cinq objectifs comme un cadre d'orientation pertinent qui correspond notamment aux enjeux que le Canton de Vaud a défini dans le document « *Perspectives pour le territoire* » adopté par le Conseil d'Etat le 5 juillet 2023 dans le cadre de la révision complète de son Plan directeur cantonal.

Nous soulignons toutefois que la question de la « responsabilité conjointe du développement cohérent du territoire » (figure 3, page 40) ainsi que celle de lier les différents types d'espaces entre eux afin de mieux coordonner les politiques mérite des précisions et un travail complémentaire (rôles dévolus à chaque entité). Il convient notamment de veiller à ce que cela n'induisse pas de planifications supplémentaires pour le Canton.

Concernant les défis inhérents aux différents espaces, il semble que la vision globale semble avoir été élaborée en premier lieu dans un but de préservation des espaces ruraux et de montagne en termes d'attractivité, que ce soit pour la résidence ou pour les activités économiques. L'accent mis sur les « territoires fonctionnels » confirme ce constat puisqu'ils s'adressent en particulier aux territoires ruraux et de montagne, les territoires des agglomérations étant dans les faits déjà fonctionnels aujourd'hui.

3. Les nouvelles mesures du plan d'action – Rendre visible la contribution des politiques sectorielles aux objectifs de la Politique des agglomérations et de la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ; Transfert des expériences des projets-modèles ; Avenir pour les régions (AveniR) – offrent-elles un complément utile aux mesures et instruments déjà existants ? Offrent-elles un potentiel de promotion d'un développement cohérent dans les agglomérations ainsi que dans les espaces ruraux et les régions de montagne ?

Ces nouvelles mesures pourront sans doute offrir un complément utile aux instruments existants pour autant que des outils de financement soient clairement définis et coordonnés entre les cantons et la Confédération. De plus, à ce stade, il nous semble difficile d'évaluer leur pertinence et leur impact sur le développement des territoires concernés.

De manière générale, il serait souhaitable d'explicitier si, et comment, ces mesures s'articulent avec le programme 2024 – 2031 de la NPR qui soutient les zones rurales et les régions de montagne (en collaboration avec les cantons).

Par ailleurs, nous constatons que les actions et programmes de la PERM, restent encore trop souvent méconnus dans le Canton de Vaud. C'est pourquoi, nous soutenons l'idée de disposer d'une meilleure communication sur les contributions que les politiques sectorielles sont susceptibles d'apporter, particulièrement en soutien aux espaces ruraux.

4. Êtes-vous intéressés par un échange régulier sur les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ?

Le Canton de Vaud demande à pouvoir participer aux échanges réguliers sur les thèmes de ces deux politiques en particulier le service de la planification cantonale, en charge de la révision complète du plan directeur cantonal et le Service de l'économie, du tourisme et de l'innovation en charge de la NPR.