

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

Motion Christelle Luisier Brodard et consorts concernant la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn) – nécessité d'une solution plus souple afin de favoriser la création de logements

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie à deux reprises : les jeudi 6 décembre 2012 à la salle des Armoiries et vendredi 1^{er} mars 2013 à la salle du Bicentenaire à Lausanne. Sa minorité, composée de Mme F. Freymond Cantone, par ailleurs présidente de la Commission et auteur du présent rapport, et de MM. J.-R. Yersin, V. Venizelos, D.-O. Maillefer, R. Courdesse et A. Bally, vous recommande de refuser la prise en considération de cette motion, partielle ou pas.

2. RAPPEL DES POSITIONS

Pour la motionnaire, son texte vise à amener un début de réponse, rapide, au besoin de logements. Un des défis à relever est de réussir à assouplir le fonctionnement de l'aménagement du territoire dont les bases ne sont pas remises en cause, à son sens. Son texte lui semble mesuré et équilibré ; il veut modifier le Plan Directeur cantonal (PDCn) en augmentant le taux de croissance démographique toléré de 15 à 20%, hors du périmètre de centres dans les villes et les villages. Considérée comme trop restrictive, cette mesure A11 est l'une des plus contestées par les communes et n'a pas fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de la 3^e adaptation du PDCn à venir. La méthode de calcul paraît être discriminatoire entre régions, car celles hors arc lémanique n'ont débuté leur développement que ces dernières années. A titre d'exemple, la progression de la région broyarde entre 1990 et 2000 est comparable à celle de 2010 à 2011. Bloquer ainsi la référence aux 15 dernières années avant 2008 fausserait la lecture en ne tenant pas compte de cet aspect. De plus, cette limitation de 15% irait également à contre-courant au vu du développement des villes-centre qui prend souvent beaucoup de temps en raison d'oppositions du voisinage ou encore de contraintes historiques.

Pour répondre au mieux aux défis démographiques à venir, selon la motionnaire, il faut appréhender le problème de manière globale, d'où le besoin de pouvoir développer urbanistiquement hors périmètre de centre. La marge de manœuvre actuellement à disposition dans cette mesure A11 est à son avis insuffisante : cette motion permettrait de répondre aux défis des logements sans mettre à mal les principes d'aménagement du territoire.

Pour le Département, la mesure des 15% est effectivement contraignante, mais elle répond aux objectifs fixés par le PDCn. Celui-ci veut que l'accroissement démographique soit absorbé surtout par les centres cantonaux, alors que jusqu'ici, la tendance observée est que cet accroissement a plutôt lieu dans les centres régionaux et dans les villages et territoires hors centres (secteurs A11). Cette mesure

permet une égalité de traitement entre communes de la même catégorie, qu'elles soient proches ou éloignées d'un périmètre de centre. Cette distance au centre, ainsi que les pré-périmètres, font l'objet de discussion entre le Service du Développement Territorial (SDT) et les communes. Les capacités de transports publics sont un des points centraux analysés.

S'agissant des 15 années servant de référence, le Département reconnaît que les communes avec un développement tardif peuvent être préteritiées. Toutefois, tant ces dernières que celles qui se sont bien développées depuis 2008 ont souvent des requêtes similaires. Au final, avoir un développement après 2008 ou avant ne change pas beaucoup à la question de fond.

Pour bien appréhender le dossier, il faut également tenir compte du fait que des capacités sont encore inexploitées : les réserves légalisées existantes dans les plans d'affectation se montent à environ 57'700 habitants (estimation basse) à quoi s'ajoutent 117'700 habitants pour les planifications en cours, soit un total potentiel de 175'400 habitants. Avec analyses à l'appui, que la Commission a vues en détail, les réserves sont suffisantes pour loger l'ensemble des habitants jusqu'en 2030 dans le canton. A noter aussi les réserves de certaines communes qui leur permettraient de doubler leur population ; des redimensionnements ne peuvent qu'être opérés.

Un aspect à analyser également, selon le Département, est l'impact de ces 20% demandés par la motionnaire sur les transports publics, et plus spécialement s'il est pertinent de développer du logement dans des lieux où lesdits transports sont absents. Ceci ne manquerait pas de créer encore d'autres difficultés (par exemple, utilisation de véhicules privés).

D'une manière générale, le Conseil d'Etat est ouvert à une réflexion sur la mesure A11, mais en tenant compte de tous ces paramètres.

3. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITÉ

Après une longue discussion, la Commission s'accorde sur le fait que la motion manque sa cible avec un taux unique, 20%, sans fondement. De plus, la liste des communes concernée par ces 20% de « permission de croissance », sachant que certaines d'entre elles sont déjà au-delà, est fournie à la Commission : cette dernière prend acte que seules 37 communes pourraient bénéficier d'une autorisation de croissance supplémentaire selon la demande de la motionnaire. Le texte de la motion est donc modifié par la députée qui a déposé le texte, comme semble le permettre la loi du Grand Conseil, pour une prise en considération partielle, avec une proposition se lisant ainsi : « *...le texte de la mesure A11 du PDCn est adapté dans le sens d'un assouplissement.* »

La Commission, dans son ensemble, peut suivre l'idée d'une réflexion sur la mesure A11. Pour les signataires de ce rapport de minorité, plusieurs arguments vont dans ce sens. D'abord, les centres jouissent d'une grande liberté en matière de développement ; par contre, hors centre, il ressort un accord pour dire que le SDT travaille de manière très mathématique. En effet, ce service utilise une méthode de calculs automatiques qui définit de manière rigide les paramètres à respecter¹ ; cette méthode permet au final de définir si une commune se trouve au-dessus ou au-dessous de la barre des 15% autorisée. Les besoins des communes n'étant pas comparables, la méthode du « compas – calcullette » montre des limites.

Par ailleurs, l'augmentation démesurée du prix du terrain sur l'arc lémanique provoque une migration vers l'arrière-pays qui est bloquée par ce plafond de 15%. Dans ces conditions, les ¾ des habitants, qui doivent, selon la mesure A11 se trouver dans les centres, ne peuvent s'y loger ; une partie d'entre eux va se déverser dans le ¼ restant. Ce faisant les prix augmentent aussi dans ce quart ; de plus, ces déménagements, loin des lieux de travail, créent des besoins en mobilité multipliés, davantage de mitage de territoire et de coûts indirects en infrastructures, plus de pollution, et des pertes de zones agricoles, bref tout ce que ne veut pas la population, comme l'a démontré la toute récente votation fédérale sur la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT). De même, on note du côté de la minorité de la Commission que, si une commune veut densifier intelligemment, par exemple par le biais d'une

¹ MADR : méthode automatique de dimensionnement des réserves ; à noter que les communes peuvent contester cette analyse en communiquant certains paramètres particuliers au SDT.

augmentation de son coefficient d'utilisation du sol, le SDT lui demandera d'abord de réviser sa planification générale au lieu de faire preuve de souplesse pour certains quartiers de communes. On en conclut que la mesure A11, à elle seule, n'est pas suffisante pour concentrer l'habitat dans les centres et éviter la dispersion. Son effet est annulé par l'explosion des loyers dans les centres, explosion à laquelle il faut trouver des « remèdes ».

A l'écoute de ces remarques, le Département est venu en seconde séance de Commission avec toute une série d'idées d'assouplissement de la fiche A11, avec possibilités d'application relativement immédiates. Ces propositions, en forme de pré-projets, confidentielles, ont été discutées, une par une, par la Commission. Si aucune n'est la panacée en soi, et toutes ont des effets induits positifs et négatifs qu'il s'agirait de bien soupeser, la Commission, dans son ensemble, a salué la qualité des données et du travail fourni. Elle a donc pris note que des pistes allant dans le sens des demandes de la motionnaire existent.

4. CONCLUSION

C'est sur ces bases que la Commission a débattu de la suite à donner à la motion Luisier Brodard. Si pour la majorité, il faut donner un signal au Conseil d'Etat dans le sens d'une prise en considération partielle de la motion, pour la minorité, seule la prise en considération d'un postulat peut entrer en ligne de compte. En effet, prévoyant l'acceptation par le peuple suisse de la LAT, la motion soit originale, soit réécrite, n'entrerait pas dans le cadre législatif fédéral, limitant la croissance à 15%. Par ailleurs, des députés de la minorité font remarquer qu'une motion, si renvoyée au Conseil d'Etat, va devoir passer par un cheminement législatif très long, avec éventuelle modification de la mesure A11 et du PDCn ; un postulat permettrait d'apporter des correctifs beaucoup plus rapides, notamment de type réglementaire ou directif.

De plus, et fondamentalement, si les tenants du rapport de majorité défendent un développement des communes sur tout le territoire cantonal, pour les tenants du rapport de minorité, ce développement doit continuer à se concentrer dans les centres ; la souplesse serait plus à rechercher du côté des périmètres jouxtant les « noyaux durs » des centres, et donc près des transports publics déjà existants. Eventuellement, la méthode de calcul du 15% de croissance, sans retoucher la fiche A11, pourrait être modifiée selon la minorité de la Commission ; de même, il y a ouverture à une définition plus large de circonstances exceptionnelles pour un dépassement du 15% « autorisé » de croissance. Enfin, il y a accord que d'autres outils doivent être recherchés, le Département a d'ailleurs montré en Commission qu'il en avait plusieurs à l'étude. Tout ceci doit cependant se faire dans l'application de la loi existante ou de son esprit, plutôt que par un changement de cette dernière. Au global, pour la minorité de la Commission, si l'on désire donner un signal politique, mieux vaut être unanimes derrière un postulat que partagés sur une motion dont le texte a été réécrit, et par ailleurs devenu inapplicable de par le résultat de la votation sur la LAT. La motionnaire refuse de faire ce pas de transformer sa motion en postulat.

Ainsi par 6 non, contre 7 oui, la minorité de la Commission recommande de refuser la prise en considération partielle de la motion de Mme Luisier Brodard, ainsi que son renvoi au Conseil d'Etat.

Nyon, le 30 avril 2013

Rapportrice de minorité :

Fabienne Freymond Cantone