

RAPPORT DE MAJORITE 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. Elle était composée de Mmes les députées C. Luisier Brodard (motionnaire), C. Labouchère (motionnaire) et F Freymond Cantone (présidente) ainsi que de MM. les députés J.-R. Yersin, V. Venizelos, J.-M. Sordet, J. Nicolet, D.-O. Maillefer, G. Cretegny, R. Courdesse, A. Berthoud et A. Bally. M. le député J. Haldy a siégé à la première séance mais a été remplacé par M. le député F. Payot pour la seconde.

Ont participé aux deux séances, Madame la Conseillère d'Etat B. Métraux (cheffe du DINT), Mme A. Silauri (SG-DINT / première séance) et M. Ph. Gmür (chef du SDT). Les membres de la commission remercient Monsieur F. Mascello de la tenue des notes de séance.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

C. Luisier Brodard commente les éléments principaux de sa motion qui cherche 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. Son texte lui semble mesuré et équilibré ; il tend à modifier le PDCn en augmentant le taux de croissance démographique toléré de 15 à 20%, hors du périmètre de centres dans les villes et les villages. Trop restrictive, cette mesure A11 est une des plus contestées par les communes et n'a pas fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de la 3e adaptation du PDCn. 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 fausse la lecture en ne tenant pas compte de cet aspect exponentiel. De plus, cette limitation de 15% va également à contre-courant de la volonté de développer les 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, il faut appréhender le problème de manière globale d'où le besoin de pouvoir développer hors-périmètre de centre et de faire preuve de souplesse quant à l'application des mesures du PDCn. La marge de manœuvre actuellement à disposition dans cette mesure est insuffisante. Cette motion permet de répondre aux défis des logements sans mettre à mal les principes d'aménagement du territoire.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat admet que la mesure des 15% est très contraignante mais cette dernière répond malgré tout aux objectifs fixés par le PDCn. L'accroissement démographique tend à être

absorbé non seulement par les secteurs concernés par la mesure A11 (hors centre) mais également B11 (centres cantonaux). Le développement prévisible dans les centres montre que les besoins pourraient être satisfaits dans la mesure où les terrains qui seront affectés ne sont pas thésaurisés (65%). Cette mesure permet une égalité de traitement entre communes qu'elles soient proches ou éloignées d'un périmètre de centre. Ce dernier paramètre ainsi que les pré-périmètres font l'objet de discussion entre le SDT et les communes. Les capacités de transports publics sont un des points analysés.

S'agissant des 15 années servant de référence, elle reconnaît que les communes avec un développement tardif avant 2008 peuvent être prétéritées. 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 n'est pas forcément beaucoup plus favorable. Compte tenu de ce constat, cet argument n'est pas valable.

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.

Un aspect à analyser également est l'impact de ces 20% sur les transports publics et plus spécialement s'il est pertinent de développer du logement dans des lieux où lesdits transports sont absents ce qui créerait encore d'autres difficultés (utilisation de véhicules privés).

D'une manière générale, elle est ouverte à une réflexion sur la mesure A11 mais en tenant compte de tous ces paramètres, sans parler du droit d'emption contractuel tel que prévu dans la LATC qui devrait encore faciliter la construction de logements.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET BIENFONDÉ DE LA MOTION

Les motions de Mesdames les députées Catherine Labouchère et Cristelle Luisier Brodard qui concernent respectivement les mesures A12 et A11 du Plan directeur cantonal (PDCn) sont intimement liées. Les mesures, qui tendent vers un objectif commun, soit de lutter contre l'étalement urbain, ont des effets différents et servent des causes particulières. Néanmoins, les corrections demandées les réunissent au niveau du débat et des choix à réaliser. Ainsi, les débats de la commission ont utilisé comme support de fond l'examen de la mesure A11. Au final, l'assouplissement des mesures A11 et A12 est soutenu par la grande majorité de la commission, la forme donnée à cette demande divisant les commissionnaires.

6 décembre 2012

Le SDT se base pour l'évaluation de la mesure A11 notamment sur les données de Statistique VAUD, dont les pronostics démographiques n'ont pas été révisés récemment. Cependant, les interviews des communes semblent confirmer que les besoins découlant de la progression démographique devraient être résorbés d'ici à 2018. Dans ce même contexte, il n'est pas possible de répondre pour l'instant à la motion Jaquier.

Toutes les communes ne sont pas logées à la même enseigne. La pression démographique est très forte sur l'arc lémanique et quasi toutes les communes de la Côte et de la Riviera ont déjà après 5 ans dépassé, parfois largement, le maximum de 15% autorisé par le PDCn sur 15 ans. Plus récemment, on retrouve, de manière moins uniforme, ce phénomène dans le Gros-de-Vaud et dans la Broye.

La situation des communes hors centre est préoccupante. En effet, il suffit de quelques terrains légalisés pour que ce plafond soit atteint et que tout futur développement soit bloqué. Le résultat est pervers car des communes en pleine révision de plan peuvent recevoir une demande du SDT leur

demandant de redimensionner des zones en déclassant certains secteurs. Ne voulant pas déclasser ses terrains en raison de risques d'indemnisation et/ou de plaintes de propriétaires, la commune concernée aura tendance à tout bloquer jusqu'en 2018. Dans ce contexte, la motion Luisier Brodard, même si elle n'est pas la panacée, peut offrir à ces communes une bouffée d'air nécessaire et ce avant la réalisation d'un état des lieux nécessaire.

La demande de la motionnaire vise à augmenter le potentiel constructible des communes mais le taux de terrains thésaurisés, estimé à 65%, fausse les calculs. De plus, le SDT utilise une méthode de calculs automatiques, la MADR (méthode automatique de dimensionnement des réserves), qui définit de manière très rigide les paramètres à respecter. Les communes peuvent contester cette analyse en communiquant certains paramètres particuliers. Ainsi, selon le SDT, l'estimation des réserves est faite par la commune. Cette méthode permet au final de définir si une commune se trouve au-dessus ou au-dessous de la barre des 15%. Le manque de souplesse est patent pour des communes dont les besoins ne sont pas comparables. Par ailleurs, l'augmentation démesurée du prix du terrain sur l'arc lémanique provoque une migration vers l'arrière-pays qui est bloqué par ce plafond de 15%. Dans ces conditions, les $\frac{3}{4}$ des habitants vont se déverser dans le $\frac{1}{4}$ restant. Finalement si une commune veut densifier intelligemment, par exemple par le biais d'une 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.

De manière générale, tout le monde s'accorde pour affirmer qu'une certaine souplesse est nécessaire dans l'application de ces mesures. Cependant, il ne faut pas perdre de vue l'objectif du PDCn qui vise à terme à conserver la proportion actuelle de 3 habitants sur 4 dans les centres cantonaux et leur agglomération et dans les centres régionaux. Les commissaires estiment qu'un état des lieux de ces mesures A11 et A12 est nécessaire. Madame la Conseillère d'Etat informe la commission qu'un rapport consacré au PDCn sera prochainement déposé devant le Grand Conseil.

Le taux unique de 20% proposé par la motionnaire est combattu en ce sens qu'il ne repose pas sur des bases solides et possède le défaut de ses qualités : voulant remplacer un taux unique de 15% qui pèjore de nombreuses communes, il ne répondrait que partiellement aux communes, sans tenir compte des situations différentes vécues dans le canton, tant au niveau typologique que géographique. La motion pourrait être prise partiellement en compte selon la formulation suivante : « ...le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur de Plan cantonal soit adapté dans le sens d'un assouplissement. ».

La commission décide à une large majorité de fixer la date du 1er mars 2013 pour une nouvelle séance, permettant au département de lister des pistes visant l'assouplissement des mesures. Des informations complémentaires seront également apportées.

1er mars 2013

Le 2ème débat porte d'abord sur la situation actuelle des surfaces légalisées et les potentiels de construction dans le canton. Madame la Conseillère d'Etat propose ensuite un certain nombre de dispositions qui pourraient, après un examen approfondi, garnir la boîte à outils du SDT, dans le sens d'un assouplissement des mesures A11 et A12. La commission remercie Madame La Conseillère d'Etat et le Chef du SDT pour ces informations de qualité. Ces dispositions viseraient uniquement la mise en œuvre du PDCn, sans modification du texte de référence. Néanmoins, les commissaires souhaitent que toutes les possibilités d'assouplissement soient envisagées, avec ou sans modification du texte du PDCn. Ils estiment également que certaines des propositions présentées par Mme la Conseillère d'Etat pourraient nécessiter la modification de ce plan.

S'agissant des périmètres de centre, une députée estime que le maintien du taux de 75% dans les centres va provoquer un déficit de réserve. Dans ce périmètre se trouvent les principales difficultés de

développement en raison des monuments historiques, des oppositions de voisinage (notamment pour la densification verticale), des besoins d'autres acteurs (par ex. les CFF). Une des mesures devrait tendre à assouplir le périmètre de centre compact afin de pouvoir utiliser les marges de manœuvre. En effet, un périmètre de centre compact avec des réserves difficiles à valoriser peut jouxter une zone où des terrains sont plus faciles à exploiter. Il ne s'agit pas de mitage du territoire car on se trouve dans la continuité du domaine bâti.

S'il est vrai que les périmètres des centres font l'objet des mesures B11 et B12, l'exemple ci-dessus démontre à quel point ces mesures peuvent être liées lorsqu'il s'agit de faire preuve d'assouplissement.

La question de la forme de l'intervention parlementaire interpelle. Certains souhaitent transformer la motion en postulat, arguant la complexité des situations, les risques liés à la validation par le Conseil Fédéral en cas de modification du PDCn. Pour la majorité de la commission, le texte de la motion est suffisamment large pour assurer un traitement cohérent, la possibilité pour le Conseil d'Etat de présenter un contre-projet ne devant pas être exclue.

La majorité de la commission souhaite que le Conseil d'Etat utilise dans les meilleurs délais toutes les mesures adéquates visant à assouplir l'application de la mesure A11 du PDCn afin d'offrir des solutions convenables à la création de logements.

D'autre part, et dans le même état d'esprit, la majorité de la commission soutient la prise en compte partielle de la motion Luisier Brodard sous la forme suivante : « ...le texte de la mesure A11 du PDCn est adapté dans le sens d'un assouplissement. ».

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle de la motion

Nombre de voix pour : 7

Nombre de voix contre : 6

Abstention : 0

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion par 7 voix pour, 6 contre et 0 abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Gland, le 20 mai 2013

Le rapporteur :
Gérald Cretegny