

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Krieg - Croissance de la population vaudoise et infrastructure, le levier inévitable !

Rappel

La croissance de la population vaudoise ces dernières années s'inscrit largement dans les prévisions. Les projections faites pour les prochaines années paraissent proches de la réalité qui attend notre canton et ses autorités. Force est cependant de relever que la croissance de 100'000 habitants pour 2030, évoquée à la fin des années 2010, se basait sur des études menées avant l'acceptation de l'initiative Franz Weber concernant la limitation des zones à bâtir dans notre pays et dans notre canton en particulier. Certes beaucoup de paroles ont fait suite à la votation précitée et à ses conséquences effectives. Mais a-t-on vraiment pris la mesure des incidences globales sur les outils d'aménagement et de développement relatifs à l'évolution de la population vaudoise ? Qu'en est-il aujourd'hui ? Notre canton a-t-il réévalué ses projections suite à l'acceptation de l'initiative précitée ? Aujourd'hui, quels sont les besoins réels en matière d'infrastructures de mobilité ? Comment prendre en charge les nouvelles infrastructures pour l'accueil scolaire et parascolaire ? Autant de questions qui restent encore ouvertes ! Suite à l'acceptation passée de l'Initiative Franz Weber par le peuple suisse, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Tenant compte des planifications passées, quelle analyse le Conseil d'Etat dresse-t-il aujourd'hui de la croissance future de la population vaudoise ?*
- 2. Quelles sont les principales adaptations faites en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures de mobilité ou de structures d'accueil en matière de formation et de santé sur les planifications initiales dressées avant l'acceptation de l'initiative précitée ?*
- 3. L'acceptation de l'initiative Weber a-t-elle des conséquences financières effectives suite à la réévaluation du développement de la population vaudoise dans les années à venir par rapport aux prévisions faites dans les années passées ?*
- 4. Quelles sont les mesures prises pour adapter les infrastructures destinées à la mobilité – autoroutes, routes et transports publics – suite aux changements de la situation ?*
- 5. Des adaptations sont-elles nécessaires suite au redimensionnement global probable des infrastructures de gestion des déchets, du traitement des boues d'épuration ou de l'alimentation en eau de consommation ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que l'initiative populaire fédérale " pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ", dite initiative Weber, a été acceptée en votation le 11 mars 2012 et limite la part des résidences secondaires à 20% au maximum du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Contrairement à ce qui est mentionné dans le texte de l'interpellation, l'initiative Weber ne limite pas directement l'extension des zones à bâtir. En revanche, la révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur le 1er mai 2014, a un effet contraignant sur le dimensionnement des zones à bâtir. Elle prévoit en effet que l'extension des zones à bâtir doit répondre aux besoins estimés pour les 15 prochaines années et exige le dézonage des surfaces excédentaires. Dans les réponses qui suivent, le Conseil d'Etat tient compte des deux lois précitées.

1. Tenant compte des planifications passées, quelle analyse le Conseil d'Etat dresse-t-il aujourd'hui de la croissance future de la population vaudoise ?

Depuis le milieu du 20^e siècle, la population vaudoise n'a jamais augmenté aussi fortement, de façon absolue, que ces dix dernières années. Elle est passée de 644'000 habitants fin 2004 à 755'000 fin 2014 (+111'000 personnes). Quelque 77% de cet accroissement est dû au solde migratoire. Néanmoins, le taux de croissance démographique de cette décennie 2004-2014 (+1,6% par an) reste inférieur à celui observé au cours de la décennie 1954-1964 (+2,0% par an).

De **nouvelles perspectives de population** viennent d'être calculées par Statistique Vaud en janvier 2016. Elles sont basées sur une poursuite tendancielle de l'espérance de vie, sur un nombre d'enfants par femme en très légère augmentation et sur trois hypothèses migratoires permettant de définir trois scénarios. Le scénario moyen correspond à un contexte économique se maintenant plutôt bien, et sur une initiative du 9 février 2014 appliquée de façon pondérée ou non appliquée avec des relations Suisse – Union européenne peu dégradées. Les autres scénarios permettent d'encadrer la variabilité possible des migrations dans ce contexte. Ces trois hypothèses migratoires anticipent toutes une diminution du solde migratoire par rapport à son niveau important des dix dernières années.

Avec les scénarios démographiques retenus, la population vaudoise serait comprise entre 870'000 et 940'000 habitants en 2030 (905'000 selon le scénario moyen) et entre 920'000 et 1'040'000 habitants en 2040 (980'000 selon le scénario moyen). La croissance de population serait, selon le scénario haut retenu par le Conseil d'Etat, de +118'000 habitants au cours de la période 2014-2024 et de +108'000 la décennie suivante. Le taux de croissance de la population serait en diminution : +1,2% par an entre 2014 et 2024 et +0,9% par an entre 2024 et 2034.

2. Quelles sont les principales adaptations faites en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures de mobilité ou de structures d'accueil en matière de formation et de santé sur les planifications initiales dressées avant l'acceptation de l'initiative précitée ?

En matière d'aménagement du territoire, la **quatrième adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn)** mise en consultation publique le 18 janvier 2016 est basée sur les perspectives démographiques du scénario haut, soit 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 en 2040. Par conséquent, le dimensionnement global de la zone à bâtir à l'échelle du canton tel que défini dans le PDCn est prévu pour accueillir 185'000 nouveaux habitants entre 2014 et 2030. Le projet de territoire cantonal prévoit de maintenir une proportion de trois habitants sur quatre dans les agglomérations, les centres cantonaux, régionaux et locaux du canton, ce qui devrait permettre de limiter les besoins en mobilité et les emprises sur les meilleures terres agricoles.

L'estimation des besoins futurs en **infrastructures de transport** se base sur les perspectives démographiques, la croissance de la population étant le premier facteur d'augmentation de la mobilité. La planification des infrastructures de transport doit aussi prendre en compte, d'une part, la forte

hausse de la proportion de pendulaires intercommunaux, qui s'élève à 73% des actifs en 2012 alors qu'elle n'était que de 12% en 1950 et de 56% en 2000, et d'autre part, l'évolution difficilement prévisible de la mobilité liée aux loisirs, qui est le motif principal représentant 37% des déplacements des vaudois. Les infrastructures doivent aussi être dimensionnées au regard des besoins aux heures de pointe, la mobilité pendulaire et les déplacements liés aux loisirs et aux achats étant cumulés durant l'heure de pointe du soir.

Les principaux projets d'amélioration des infrastructures de transport, parfois menés conjointement avec la Confédération, sont listés dans la réponse à la question 4 de la présente interpellation. Des changements de pratiques peuvent aussi être envisagés et incités, comme le décalage des heures de bureau ou le télétravail, qui permettraient de réduire dans une certaine mesure la surcharge aux heures de pointe. Mais c'est essentiellement un effet de comportement générationnel en lien avec les modes de vie qui détermine la localisation des déplacements, l'équipement des particuliers en mobilité et l'offre de transport en lien avec le territoire qui peut changer véritablement les données. Ceci a été observé par le passé sur des longues périodes avec une forte rupture dans les années 2000 sur l'utilisation des modes en faveur des transports publics et la généralisation progressive de la multimodalité.

Depuis de nombreuses années déjà, la planification des **structures d'accueil en matière de formation** doit faire face à une hausse soutenue des besoins. De 1989 à 2004, environ 1'240 élèves supplémentaires de tous niveaux confondus ont rejoint chaque année les bancs de l'école obligatoire publique vaudoise. L'effectif total a culminé en 2004 avec 83'886 élèves. Après un bref fléchissement entre 2006 et 2007, les effectifs ont renoué avec la croissance, avec environ 600 élèves supplémentaires en moyenne chaque année de 2009 à 2013. Cette croissance s'est ensuite accentuée pour atteindre en moyenne 1'200 élèves supplémentaires annuellement. Cette tendance devrait durer une vingtaine d'années. Dès lors, l'école obligatoire vaudoise pourrait devoir absorber quelque 20'000 élèves supplémentaires jusqu'en 2032. Le cap des 100'000 élèves pourrait ainsi être franchi vers l'année 2027.

Il convient de rappeler que cette augmentation ne se répartira pas de manière homogène dans le territoire. En dehors des agglomérations, une concentration des effectifs se dessine sur les centres régionaux ou locaux de toutes les régions, un objectif par ailleurs mentionné dans la mesure B41 du PDCn. La mise en œuvre de la LAT ne fera qu'accentuer cette tendance forte. La nouvelle organisation scolaire, qui passe d'une situation dispersée à une nette concentration des infrastructures, permet de gérer beaucoup plus facilement les variations d'effectifs. Finalement, l'évolution de la société, dont l'adoption de l'article 63a de la Constitution vaudoise visant à généraliser l'accueil parascolaire et HarmoS se font le reflet, demande la mise en place d'un **accueil de jour** élargi. Cet accueil ne peut se planifier que sur des bassins de population plus importants que des villages isolés. C'est pour cette raison que la loi sur l'accueil de jour des enfants prévoit la mise en réseaux des communes, entreprises et structures d'accueil, afin de favoriser les collaborations. Pour bénéficier de subventions, les réseaux d'accueil de jour des enfants doivent actualiser tous les cinq ans leur plan de développement.

A l'heure actuelle, de nombreux projets de construction sont en cours à divers stades de réalisation. Même si les planifications ne font pas l'objet d'un plan général adopté par le canton, elles s'appuient sur des plans de développement locaux, à l'échelle des établissements scolaires. Les autorisations spéciales délivrées par le canton dans le cadre des procédures de permis de construire en vertu de l'article 120 LATC sont examinées dans le sens de la planification territoriale et démographique régionale.

S'agissant des **structures d'accueil en matière de formation postobligatoire** et conformément à son rapport sur le postulat Jean-Robert Yersin et consorts, de janvier 2012 (458), le Conseil d'Etat veille à une planification des constructions scolaires, en tenant compte de la croissance démographique ainsi

que des bassins de recrutement. En ce sens, il rappelle la mise en service partielle, dès la rentrée scolaire d'août 2016, du nouveau Gymnase de Renens - Centre d'enseignement de l'Ouest lausannois (CEOL), de même que la construction prévue, à l'horizon 2030, de trois gymnases supplémentaires à Echallens, Aigle et Rolle afin d'absorber les principaux foyers de croissance de la population gymnasiale.

L'acceptation de l'initiative Weber n'a pas eu de conséquences directes sur les constructions en cours ni sur les **projets futurs dans le domaine de la santé** planifiés par l'Etat et qui concerne les établissements sanitaires subventionnés hospitaliers et médico-sociaux. Notons que cette planification fait l'objet de mises à jour régulières justifiées par des changements dans l'évolution démographique retenue précédemment (par exemple si la révision de la LAT devait produire des effets), des modifications légales, des évolutions dans les prises en charge des patients et de leur utilisation des dispositifs de santé, etc.

3. L'acceptation de l'initiative Weber a-t-elle des conséquences financières effectives suite à la réévaluation du développement de la population vaudoise dans les années à venir par rapport aux prévisions faites dans les années passées ?

La loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 est entrée en vigueur le 1er janvier de cette année. Lors de la publication de l'ordonnance du 22 août 2012, entrée en vigueur le 1er janvier 2013, la Direction du registre foncier constatait déjà une diminution des ventes de logements de vacances (appartements ou chalets) à des personnes à l'étranger.

Cette tendance, indépendante de la loi sur les résidences secondaires, se confirme. De 2006 à 2009, le contingent fédéral de vente à des étrangers, de 175 unités autorisées pour le Canton de Vaud, ne suffisait pas à couvrir la demande, comme en Valais (attente de plusieurs années pour certaines communes). Dès 2010, le contingent s'est révélé largement suffisant. Seul le tiers du contingent 2014 a été utilisé, soit 62 unités. Actuellement, le contingent 2015 (encore valable en 2016) vient seulement d'être entamé. La situation sur ce type de marché immobilier est donc clairement péjorée.

Il est encore trop tôt pour mesurer les effets de la loi fédérale sur les résidences secondaires dans le canton puisqu'il n'existe pas de chiffres précis en la matière. Pour le Canton de Vaud, une vingtaine de communes sont concernées. Ce sont principalement celles des districts d'Aigle et de la Riviera-Pays d'Enhaut, déjà atteintes par l'effondrement des ventes de logements de vacances à des étrangers. Dans ces communes ne sont autorisés que les nouveaux logements affectés sous forme de résidence principale ou à l'hébergement touristique. De plus, toute modification de la construction et de l'utilisation est soumise à des conditions strictes.

S'agissant de ses effets sur la population résidente dans le canton, il ne pourrait s'agir que de transformations de résidences secondaires en résidences principales. Un tel effet n'a pas encore été mesuré, et même s'il devait l'être un jour, son impact sur la population globale du canton serait négligeable.

4. Quelles sont les mesures prises pour adapter les infrastructures destinés à la mobilité - autoroutes, routes et transports publics - suite aux changements de la situation ?

De nombreux projets d'amélioration des **infrastructures de mobilité** sont prévus afin de répondre à la demande croissante et de favoriser le report modal. La suppression des goulets d'étranglement de Crissier ou entre l'échangeur du Vengeron et Nyon, la création de deux nouvelles jonctions autoroutières à Chavannes-près-Renens et à Ecublens et la modification de nombreuses jonctions autoroutières sont les principales adaptations des infrastructures autoroutières prévues dans le Canton et seront en grande partie assurées par des financements fédéraux.

En ce qui concerne les transports publics, il est prévu de renforcer les lignes fortement sollicitées par une densification de l'offre, avec notamment une hausse de la cadence sur certaines lignes, comme le

RegioExpress entre Genève et Lausanne (cadence à 15 minutes), le RER Lausanne – Payerne ou le RegioExpress Lausanne – Saint-Maurice (cadence à la demi-heure). Aux heures de pointe, l'offre sera renforcée par la mise en place de liaisons directes notamment entre Orbe, Chavornay et Lausanne et par une augmentation de la cadence, par exemple entre Echallens et Lausanne ou entre Montreux et Caux. En plus de ces améliorations d'offres horaires sur le matériel roulant, de nombreuses gares du Canton vont être transformées pour accueillir un nombre plus important de voyageurs ou des trains supplémentaires, tandis que des nouvelles lignes urbaines ou régionales seront créées ou verront leurs prestations augmenter dans les cinq agglomérations et dans l'ensemble des régions du Canton.

5. Des adaptations sont-elles nécessaires suite au redimensionnement global probable des infrastructures de gestion de déchets, du traitement des boues d'épuration ou de l'alimentation en eau de consommation ?

Les **installations nécessaires au traitement des déchets** dont l'élimination est confiée aux collectivités publiques (déchets urbains, boues d'épuration et déchets de voirie) font l'objet d'une planification cantonale. Celle-ci est inscrite dans le Plan cantonal de gestion des déchets, qui prend notamment en compte l'évolution attendue de la démographie. Le plan est régulièrement revu et adapté en fonction des besoins et des prévisions. Une version révisée du plan a été mise en consultation en automne 2014 ; il est prévu de la finaliser au cours du premier semestre 2016. A titre d'exemple, le Canton participe à la planification du nouveau four de la STEP de Vidy, destiné à remplacer le dispositif existant à l'horizon 2020-25.

En ce qui concerne le **traitement des eaux usées**, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil une demande d'un premier crédit-cadre de 80 millions, sur une enveloppe totale qui pourrait se monter à 200 millions, destiné à soutenir financièrement la régionalisation des STEP et l'implantation du traitement des micropolluants. Cette demande, acceptée en janvier 2016, s'inscrit pleinement dans le double objectif de renouveler des installations vieillissantes et de les adapter aux nouvelles perspectives démographiques. Les infrastructures nécessaires aux différents procédés liés à l'épuration devront également s'adapter à la croissance attendue.

En matière de **réseaux de distribution d'eau potable**, la consommation totale dépend d'une part de la population à alimenter et d'autre part de la consommation moyenne par habitant. Malgré la croissance constante de la population en Suisse, la consommation totale d'eau a diminué globalement depuis 25 ans. Ceci provient du fait que la consommation moyenne par habitant est en baisse constante depuis la fin des années 1980. L'augmentation de la population n'a ainsi pas compensé la diminution de la consommation moyenne par habitant.

En termes d'infrastructures et d'organisation des réseaux d'eau, la situation n'est pas du tout uniforme à l'échelle du territoire cantonal. En effet, la loi sur la distribution de l'eau (LDE) confie aux communes la tâche d'assurer la distribution de l'eau pour la consommation et la lutte contre le feu. Les communes peuvent également s'organiser entre elles pour assurer cette distribution ou la confier par voie de concession à une personne morale sans but lucratif. A ce jour, ce sont ainsi 289 distributeurs d'eau différents qui sont actifs dans le canton. Cette diversité des réseaux permet de s'adapter de façon locale et spécifique aux évolutions survenant dans le temps, sur un territoire de distribution donné. Les réseaux d'eau ont suivi de longue date l'évolution de la démographie et de la technique, afin d'assurer la distribution de l'eau et la défense incendie dans le respect des obligations légales.

Il est primordial pour chaque distributeur d'eau de pouvoir estimer la population future qu'il devra alimenter à un horizon d'environ 25 ans. Cette donnée lui permet de faire le bilan des ressources et des besoins, via son Plan directeur de la distribution de l'eau (PDDE), approuvé par le Service de la consommation et des affaires vétérinaires. Celui-ci dresse un inventaire des installations existantes et permet ensuite de proposer des options pour améliorer et développer le réseau. Ce dernier doit être constamment adapté aux possibilités offertes par les plans d'aménagement communaux, ainsi qu'au

rythme des constructions. La durée de vie des ouvrages de distribution d'eau étant très élevée (de 50 à 80 ans pour les réservoirs et les conduites), une bonne planification est indispensable pour pérenniser les importants investissements consentis par les distributeurs d'eau pour réaliser les ouvrages nécessaires.

Enfin, les nombreuses interconnexions créées entre les différents réseaux d'eau potable amènent une grande sécurité d'exploitation et permettent de compenser les problèmes ou manques pouvant survenir d'un côté ou de l'autre. Cette stratégie d'interconnexion est un processus permanent qui se poursuivra à long terme.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean