canton de vaud

LIBERTÉ ET PATRIE

AVRIL 2017 RC-318 (maj.)

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

Exposé des motifs et projet de décret
portant adoption de la quatrième adaptation du Plan directeur cantonal

et

Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil

sur les motions

- **Christelle Luisier Brodard et consorts concernant la mesure A11 du Plan directeur cantonal - nécessité d'une solution plus souple afin de favoriser la création de logements**
- **Catherine Labouchère et consorts concernant le plan directeur cantonal (PDCn) – modification de la mesure A12**

et sur les postulats

- **Rémy Jaquier et consorts relatif à la modification de la mesure A11 du Plan directeur cantonal**
- **Jacques Nicolet et consorts - Redonnons vie au coeur de nos villages en densifiant l'habitat dans les volumes construits**
- **Jean-Marc Genton et consorts - Revoir le dimensionnement de la zone de l'habitat traditionnellement dispersé mesure C23 du plan directeur cantonal**

Table des matières

1. Préambule 2
2. Présentation de l'EMPD – position du conseil d'etat 3
3. Discussion générale 8
4. Audition de Statistique Vaud 9
5. Examen point par point de l'exposé des motifs 10
6. Examen des mesures du PDCN 12
7. Suite de la lecture de l'EMPD 47
8. Discussions sur le décret et votes 47
9. Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les motions et postulats 48
10. Conclusion 49
11. Annexes 50

1. PREAMBULE

1.1 Séances

La commission s'est réunie à huit reprises, dont quatre à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, et quatre à la Salle de conférences P001, rue des Deux-Marchés à Lausanne. Les séances ont eu lieu les 7, 14 et 24 novembre, 2 et 22 décembre 2016, ainsi que les 13 et 26 janvier, et finalement 10 février 2017.

1.2 Présences

1.2.1 Députés

Présidée par M. le député Yves Ravenel, la commission était composée de Mmes les députées Christelle Luisier Brodard, Valérie Schwaar, Catherine Labouchère, Christiane Jaquet-Berger, ainsi que de MM. les députés Gérald Cretegny, Jean-François Thuillard, Philippe Jobin, Jean-Marc Genton, Etienne Räss, Laurent Ballif, Claude Schwab, Yves Ferrari, Rémy Jaquier, Régis Courdesse.

Lors de la séance du 24 novembre 2016, était excusée Mme Christiane Jaquet-Berger ; lors de la séance du 2 décembre 2016, étaient excusés MM. Regis Courdesse (remplacé par Mme Claire Richard) et Yves Ferrari (remplacé par M. Jean-Marc Nicolet) ; lors de la séance du 22 décembre 2016, était excusé M. Jean-Marc Genton (remplacé par M. Jacques Haldy) ; lors de la séance du 13 janvier 2017, étaient excusés Mme Christiane Jaquet-Berger et MM. Yves Ferrari (remplacé par Mme Suzanne Jungclaus Delarze) et Claude Schwab (remplacé par Mme Jessica Jaccoud) ; lors de la séance du 26 janvier, était excusée Mme Christiane Jaquet-Berger (remplacée par M. Vincent Keller) ; lors de la séance du 10 février 2017, étaient excusés Mme Christelle Luisiser Brodard (remplacée par Mme Laurence Cretegny), Christiane Jaquet-Berger (remplacée par M. Vincent Keller) et MM. Etienne Räss (remplacé par Mme Suzanne Jungclaus Delarze), Rémy Jaquier (remplacé par M. Christian Kunze) et Jean-François Thuillard (remplacé par M. Jean-Marc Sordet).

1.2.2 Conseil d'Etat et administration

Le Conseil d'Etat était représenté par Mme Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), accompagnée à chaque séance de MM. Pierre Imhof, chef du Service du développement territorial (SDT), et Alain Renaud, chef de projet Plan directeur cantonal au SDT, ainsi que Mme Rebecca Lyon Stanton, cheffe de service adjointe du SDT. La cheffe du DTE était également accompagnée de M. Federico Molina, chef de la division planification à la DGMR pour la séance du 22 décembre 2016.

1.2.3 Secrétariat général du Grand Conseil

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par MM. Jérôme Marcel et Cédric Aeschlimann, secrétaires de commission, qui se sont chargés de réunir documents et informations utiles, organiser les séances de la commission, établir les notes des séances, tenir à jour le tableau comparatif où sont consignés les amendements de la commission, assurer entre les séances le suivi des demandes émises par la commission. M. Marcel a en outre rédigé une synthèse des travaux de la commission constituant la base du présent rapport.

Nous adressons nos remerciements aux secrétaires de la commission, qui ont fait un travail remarquable compte tenu de la complexité du dossier et du nombre de séances tenues.

1.3 Organisation des travaux de la commission

En début d'examen de cet EMPD, la commission a pris les options suivantes :

– décidé de procéder à un examen des mesures en deux lectures, notamment afin de s'assurer de la cohérence des modifications proposées et de leur acceptabilité par le Conseil fédéral ;

– demandé dans la mesure du possible d'annoncer les amendements à l'avance ;

– auditionner Stat-VD concernant les scénarios démographiques retenus dans le PDCn, ainsi que, dans la mesure du possible, à celle d'un spécialiste des SDA de l'administration fédérale, afin de comprendre la marge de manœuvre cantonale en la matière. A noter que l'ARE s'est contentée de répondre aux questions écrites de la commissions.

1.4 Auditions

Lors de la séance du 14 novembre 2016, la commission a auditionné Stat-VD concernant les scénarios démographiques retenus dans le PDCn. Ainsi la commissions a-t-elle reçu MM. Gilles Imhof (directeur de Statistiques Vaud), Aurélien Moreau (chef de projet de recherche) et Reto Schumacher (chef de projet de recherche).

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DTE rappelle que cette quatrième adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn) fait suite à la votation populaire sur la LAT et son ordonnance d'application (OAT), en vigueur depuis le 1er mai 2014. Une modification du cadre légal qui intervient alors que le canton de Vaud est dans une période de fort développement économique et de croissance démographique.

Le moratoire imposé par l'OAT enjoint à compenser mètre carré par mètre carré, et péjore toute création de zone à bâtir. Dans ce contexte, la priorité du Conseil d'Etat est de se mettre en conformité avec la LAT et sortir du fameux moratoire qui bloque tant de projets dans notre région. Ce qui signifie de réviser et le PDCn et la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), notamment par l'introduction de la taxe sur la plus-value foncière, qui alimentera un fonds permettant de couvrir les expropriations matérielles et le dézonage de parcelles.

Le Conseil d'Etat est soucieux d'avancer rapidement, car aussi longtemps que le PDCn n'a pas été adopté par le Grand Conseil puis ratifié par le Conseil fédéral, le moratoire de cinq ans ouvert par la Confédération dès l'entrée en vigueur de la LAT en mai 2014 reste en vigueur. L'objectif est de sortir de la période transitoire en 2017, soit avec deux ans d'avance. Dès lors, même si l'on est en fin de législature, moment qui n'est pas le plus propice pour aborder un si gros dossier, le Conseil d'Etat a-t-il pris la responsabilité d'avancer sur ce dossier.

Ces documents ont fait l'objet de consultations publiques. Pour le seul Plan directeur cantonal, ce sont quelque 1000 observations qui nous ont été transmises. Ce nombre illustre tout l'intérêt porté à cet outil, qui est le pilier central sur lequel repose la planification du développement de notre canton. Un outil précieux qui nous permettra de mieux vivre ensemble sur un territoire qui n'est pas extensible. Le Conseil d'Etat espère qu'il y aura une « paix des braves » pour trouver un chemin à même de trouver une large majorité et trouver une issue à ce moratoire, et dans la mesure du possible éviter le référendum qui retarderait cette sortie du moratoire.

Pour trouver des solutions, des améliorations et des optimisations ont été faites entre le projet soumis à consultation et celui porté à l'examen du Grand Conseil. De nombreuses séances ont eu lieu avec les deux associations de communes, l'UCV et l'AdCV, notamment sur les scénarios démographiques et la répartition de la croissance démographique attendue d'ici 2030. Il faudra concentrer au mieux cette croissance autour des infrastructures, plutôt que d'amener les infrastructures vers les villas éloignées ! Une attention particulière doit être apportée à la mobilité afin que les infrastructures soient finançables. Autrement dit, il s'agit de se développer dans un respect plus grand pour notre territoire que par le passé. Répartir ce scénario démographique entre les agglomérations et centres en fonction de leur importance, potentiel et croissance a été un travail difficile.

Un accord a été trouvé avec les associations faîtières, afin de prendre le meilleur chemin pour le développement territorial vaudois dans le respect de la législation fédérale. Cet accord donne un ballon d'oxygène aux 316 communes vaudoises qui doivent adapter leur planification à la nouvelle loi fédérale, car il permet à chacune de se développer, même modestement.

La LAT impose aux cantons de planifier à l'horizon de quinze ans. Dès lors, le dimensionnement de leur zone à bâtir doit correspondre aux prévisions démographiques à quinze ans. Le Conseil d'Etat s'est dans un premier temps basé sur le scénario démographique cantonal haut, vu la tendance marquée ces dernières années qui amène environ 14'000 nouveaux habitants par année. Il s'agit en effet de se doter d'une planification correspondant à ce dynamisme démographique, au risque sinon de ne pas disposer des infrastructures nécessaires.

Le projet mis en consultation prévoyait 185'000 habitants supplémentaires d'ici 2030. Au scénario de croissance démographique, le Conseil d'Etat a choisi d'ajouter un potentiel de 8'000 habitants afin de

détendre la situation sur le marché du logement, avec l'objectif d'atteindre un taux de vacance des logements à 1.5%, un élément acceptable voire souhaitable par la Confédération.

Un autre élément qui a été modifié est la date de référence pour le calcul du potentiel de croissance : initialement prévu à 2008, il a été a été fixée à 2014. Ce qui permet un développement plus grand, mais a nécessité de baisser un peu le pourcentage de croissance, tout en offrant des perspectives de croissance à l'ensemble des communes. Les villages auraient dès lors un taux de 0,75% de croissance, en accord avec les faîtières. Les 28 villages qui se sont fortement développés entre 2008 et 2016 se retrouvent ainsi avec une petite possibilité de croissance d'ici à 2030. Les nouveaux mécanismes de calcul permettent également à 65 communes supplémentaires d'échapper à la tâche délicate du dézonage de parcelles constructibles.

Dans ce dossier aux enjeux majeurs, entre le vote sur la LAT qui impose un nouveau cadre et la volonté de ne pas casser la dynamique de notre canton, il s'agit de trouver des équilibres. Il n'y a pas de solution qui satisfera tout le monde, sans coûts. Il s'agit d'une dynamique nouvelle, plus responsable que par le passé, qui aura des coûts et des impacts. D'autres cantons ont d'ores et déjà passé ce cap, c'est faisable.

Le chef du SDT présente ensuite les points forts de la 4ème adaptation du PDCn, suivant la présentation jointe aux présentes notes de séance.

Une révision du Plan directeur cantonal imposée par la LAT

L'article 38a LAT impose cette révision. Quatre aspects principaux sont concernés :

- Dimensionnement de la zone à bâtir aux besoins réels (LAT, article 8a, alinéa 1) ;
- Protection des surfaces d'assolement (SDA) (LAT, article 3, alinéa 2 et article 15, alinéa 3) ;
- Système de gestion des zones d'activités (OAT, article 30a, alinéa 2) ;
- Projets à incidence importante sur le territoire et l'environnement (LAT, article 8, alinéa 2).

Territoire d'urbanisation

Il s'agit de savoir dans quelle mesure on peut développer le territoire pour l'urbanisation envisagée. Il y a deux échéances : 2040 pour le PDCn, et environ 2030 pour l'horizon de planification des plans d'affectation (PA) vu le délai de quinze ans imposé par la LAT.

Le territoire d'urbanisation du PDCn est l'ensemble du canton. L'exigence découle de l'article 8a LAT : « *Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale* ». La dimension totale correspond à la surface d'hectares de zone à bâtir que l'on s'autorise à créer. Concernant la répartition, elle est faite par type d'espace (agglomérations, centres locaux et régionaux, localités à densifier, villages et quartiers hors centres).

Pour dimensionner la zone à bâtir, il faut partir d'un scénario démographique, en l'espèce 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 en 2040. Concernant l'emploi, en équivalent plein temps (EPT), 435'000 EPT en 2030 et 485'000 EPT en 2040. Le dimensionnement du territoire d'urbanisation annonce une augmentation de 850 hectares maximum de nouvelles zones à bâtir à l'horizon 2040, le dimensionnement à 2030 se calculant en utilisant le taux cantonal d'utilisation, calculé annuellement (quotient entre le nombre d'habitants et la zone à bâtir dévolue à l'habitation) qui doit être de 100% mais pour laquelle on se donne une marge de maximum de 3%, marge qui permet d'absorber l'écart entre les planifications et leur réalisation. Avec en parallèle l'obligation de disposer en permanence de 75'800 hectares de surfaces d'assolement (SDA). Le territoire d'urbanisation correspond à la surface des zones à bâtir nécessaire pour répondre aux besoins de 2040 (cf. ligne d'action A1).

Dimensionnement de la zone d'habitation et mixte

Le dimensionnement de la zone d'habitation et mixte se répartit entre différents types d'espaces :

Type d'espace	Communes	Population 2015	ETP 2013	Zone à bâtir 2015
Agglomérations et centre cantonal de Payerne	61	61%	71%	37%
Centres régionaux et locaux	44	11%	8%	10%
Localités à densifier, villages et quartiers hors centre	212	28%	21%	53%

L'objectif de la mesure A11 du PDCn est de renforcer les deux premières catégories d'ici 2030, pour atteindre une répartition de l'ordre de 75% de la population dans les agglomérations et centre cantonal de Payerne, respectivement de 25% dans les localités à densifier, villages et quartiers hors centre. Un objectif qui figurait d'ores et déjà dans le PDCn en 2008, mais n'a pas été atteint, bien au contraire les premiers décroissants au profit des seconds. Il s'agit dès lors de réaffirmer ces objectifs tout en se donnant les moyens de tendre vers eux.

Entre l'avant-projet du PDCn et celui soumise au Grand Conseil, des assouplissements ont été effectués en faveur des centres et des villages, dont le détail figure en pages 13 et 14 de la présentation. A noter que pour détendre le marché du logement avec un taux de vacance de 1,5%, 8000 habitants supplémentaire ont été ajoutés, que l'année de référence est passée de 2008 à 2014, enfin que l'horizon de planification a été reporté à 2036 au lieu de 2030. 65 communes ne doivent dès lors plus dézoner avec ces assouplissements. Ces assouplissements ont permis d'augmenter les possibilités de développement pour l'ensemble des types d'espace, hormis les agglomérations et le centre cantonal de Payerne.

Surfaces d'assolement

Vu le cadre légal renforcé (LAT, articles 3, al. 2, 15, al. 3 et OAT art. 15, al. 1 bis), le canton ne dispose plus de marge de surfaces d'assolement (SDA). Dès lors, le Plan directeur cantonal doit garantir le quota de SDA, et définir les objectifs importants afin de pouvoir classer des SDA en zone à bâtir. Le canton de Vaud doit garantir un quota de SDA de 75'800 hectares ; A fin 2015, il disposait d'une marge de 89 hectares seulement !

Dès lors, une stratégie de reconstitution d'une marge de surfaces d'assolement coordonnée avec les besoins du Plan directeur cantonal a été mise en place. Pour faire face aux besoins totaux de SDA (de l'ordre de 800 hectares), outre la réserve déjà sollicitée de 89 hectares, sont prévus des gains en investiguant dans les zones militaires (200 ha), en procédant à des dézonages (180 ha), en reconstituant les sols dégradés (65 ha) et, enfin, en révisant les critères de l'inventaire des SDA, plutôt sévères dans le canton de Vaud.

Le projet soumis au Grand Conseil propose d'abandonner le système de compensation simultanée des SDA par les communes et les porteurs de projet. Dorénavant, l'empiétement sur les surfaces d'assolement est admis sur la base des conditions de la législation fédérale (art. 30 OAT) ; les types de projets pouvant empiéter (= objectifs que le canton estime importants) sont décrits dans la mesure F12 du PDCn ; lorsqu'un projet correspond à ces critères, il est approuvé et aucune compensation n'est exigée. Avec en toile de fond la condition impérative que le Canton doit en tout temps garantir le quota de 75'800 ha de SDA. Ce système a plusieurs avantages :

- les projets légitimés à empiéter sont identifiés en amont, pas de recherche de compensation par les communes ou les porteurs de projets ;
- le Canton gère le contingent fixé par la Confédération et la marge de manœuvre nécessaire pour la réalisation des projets ;

- égalité de traitement assurée entre les communes et entre les porteurs de projets ;
- favorisation de la densification et de l'utilisation des réserves hors des surfaces d'assolement.

On trouve dans la mesure F12 la liste des projets pouvant empiéter sur les SDA.

Système de gestion des zones d'activités (mesures D11-D12)

Le nouveau cadre législatif fédéral requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle (OAT, art. 30a, al. 2). Dès lors tant que ce système de gestion n'a pas été mis en place, il y a une sorte de moratoire sur la création des zones d'activité.

Il est prévu que les communes élaborent un plan directeur intercommunal sectoriel en partenariat avec les acteurs régionaux de l'aménagement du territoire et de l'économie et le Canton, selon des régions prédéfinies. Concrètement, les régions d'aménagement déterminées dans le PDCn, utilisées actuellement pour les plans directeurs régionaux et les projets d'agglomération (mesures R), constituent la base pour la mise en œuvre du système de gestion. Un dispositif minimal est introduit dans la quatrième adaptation du PDCn, l'objectif étant que les éléments pertinents de ces planifications soient repris dans la cinquième adaptation du PDCn. Des ateliers avec les acteurs régionaux sont en cours pour mettre en place le système de gestion.

Projets à incidences importantes sur le territoire et l'environnement

La quatrième adaptation du PDCn répond à l'article 8, al. 2 de la LAT, qui précise que « *les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur* ». Il s'agit dès lors soit de lister les projets eux-mêmes, soit les critères pour considérer qu'un projet a une incidence importante sur le territoire ou l'environnement. Ainsi que la manière de les traiter. Il est prévu de préciser ces éléments lors de la cinquième adaptation.

Discussion sur la présentation

Pourquoi le canton traduit-il les questions de surfaces en emplois et habitants ? Pourquoi prend-on le scénario haut de Stat-Vaud augmenté 8000 habitants ?

Le CE s'en tient au scénario haut de Stat-VD qui est de +185'000 habitants, auquel il ajoute l'équivalent de 8000 habitants pour permettre la détente sur le marché du logement, un argument admis par la Confédération, afin d'arriver à 1,5% de logements vacant, contre 0,6% à 0,7% actuellement.

Tous les cantons partent d'un scénario démographique. Le canton de Vaud a choisi en 2008 de maintenir le nombre d'habitant jusqu'au dimensionnement de la commune. D'autres cantons transforment directement cette augmentation en hectares, et distribuent ces derniers aux communes. Dans ces cas, le PDCn dessine la zone à bâtir des communes, sans tenir compte de la spécificité des communes.

Les surfaces dédiées aux activités sont-elles incluses dans les 850 ha pour l'extension du territoire d'urbanisation.

Concernant le dimensionnement de la zone d'urbanisation, les 850 ha de surface à bâtir comprend tous les type de zone à bâtir. Le taux actuel d'utilisation est de 103%, ce qui est correct vu qu'il doit se situer entre 100% et 103%. Si on veut créer de la zone à bâtir, il faut que les habitants arrivent : ces deux éléments doivent être coordonnés, au risque de ne pas réussir à maintenir le taux cantonal d'utilisation à ces niveaux.

Il y a une corrélation entre nombre d'habitants et d'emplois. Deux habitants pour 1 ETP. Qu'est-ce qui est le plus important, le nombre d'habitant ou celui d'emploi ? En cas de baisse de la croissance économique, que se passera-t-il, par exemple ?

Dans les zones d'habitation et mixtes, on connaît les proportions d'expérience entre habitants et ETP ; dans le secteur secondaire notamment, les emplois ne peuvent se situer que dans les zones d'activité. On tient compte de ces effets pour dimensionner les ZA. Il y a des tableaux croisés entre types d'espace et type de zones dans le PDCn.

Quel est le lien entre le territoire urbanisé, qui peut être densifié, et le territoire d'urbanisation ?

Le chef du SDT explique concernant le lien entre territoire d'urbanisation et territoire urbanisé, qu'il est tenu compte des réserves et potentiels de densification en zone à bâtir aussi bien au niveau cantonal, que commune par commune. Lesquelles réserves ont été traduites en nombre d'habitants. Si une commune a par exemple droit à 100 habitants supplémentaires, et que l'on sait qu'il y a un potentiel de réserve de 50 habitants, en terme de densification ou de zone à bâtir inutilisée, il en est tenu compte quant à la possibilité pour la commune de développer de la nouvelle zone à bâtir, qui serait dès lors limitée à 50 habitants. L'art. 15 LAT l'impose, indépendamment du PDCn.

Les 850 ha englobent l'ensemble des types de zone. Une commune peut-elle utiliser la totalité de son quota pour une zone industrielle par exemple ? Le canton a-t-il un droit de regard sur la part du quota affecté à l'habitation, respectivement l'activité ?

Les zones d'activité ne sont pas planifiées au niveau de la commune mais des régions d'aménagement. Dès lors si une commune va « desservir » une région en zone d'activité, elle ne se retrouvera pas dans l'impossibilité de développer son habitat. Une partie des 850 ha est destinée en zone d'activité, une autre partie en zone d'habitation et mixte, etc.

Concernant la question de la région qu'il y a un certain flou, le projet parlant de régions, de structures régionales ou d'agglomérations, les différents niveaux s'imbriquant parfois de manière peu lisible. Par exemple pour les agglomérations, on parle des zones compactes, peu clairement définies, le mode de gestion étant parfois peu clair.

Le chef du SDT relève que le choix a été fait de travailler au niveau de la commune pour le dimensionnement de la zone d'habitation et mixte, au niveau du canton on garantit une quantité maximale de zone à bâtir créée ; à l'exception des agglomérations où les taux se calculent au niveau de l'agglomération et non commune par commune. L'échelle de planification est la commune et le canton ; pour les zones d'activités, on travaille au niveau des régions d'aménagement du PDCn.

L'OFS a publié une carte de la typologie des communes qui diffère des catégories du PDCn. Une commune de l'arrière-pays n'a pas le même potentiel de développement qu'une commune péri-urbaine desservie par les TP, dans la calcul du développement de la population.

La typologie des communes de l'OFS au niveau suisse ne tient pas compte du niveau de desserte, des équipements, etc. Un travail plus fin a été effectué au niveau cantonal pour définir les agglomérations, les centres régionaux et locaux, les périmètres de centres ont été tracés, etc. Le canton définit sa typologie, du moment qu'il respecte le cadre de la LAT.

Concernant la prépondérance entre habitants et emplois : en cas de crise économique, respectivement de boum économique, on ne peut pas dire que le rapport entre l'un et l'autre ne fluctue pas !

Concernant les habitants et des emplois, le PDCn fixe un maximum au vu des prévisions que l'on peut faire. Reste que les conditions pour créer de la zone à bâtir sont fixées dans la LAT à son article 15, qui fixe des conditions restrictives. Dès lors, si au bout du compte il y a moins de besoin, on aura des réserves et on ne pourra pas créer de zone à bâtir respectivement d'activité si il y a moins d'habitants ou d'emplois nouveaux. Il s'agit de visions à 15 et 25 ans, qui seront ajustées au fur et à mesure en fonction de la réalité observée.

On peut avoir le sentiment que les pourcentages de développement (page 14) de différentes typologies de communes ne permettront pas de répondre à l'objectif de lutter contre le mitage du territoire, vu qu'entre l'avant-projet et le projet soumis au Grand Conseil les augmentations concernent toutes les typologies à l'exception des agglomérations et centre cantonaux. Comment ces pourcentages de progression ont-ils été fixés ? L'ensemble des potentialités de croissance correspond-il à des projets en cours ?

Les pourcentages d'évolution n'ont pas augmenté entre les deux projets. C'est la répartition des 8000 habitants supplémentaires qui donnent à penser cela. Les types de communes qui ont connus les plus fortes croissances entre 2008 et 2014 sont les centres régionaux et locaux, nettement plus forte que dans les agglomérations. La manière dont la croissance a été calculée pour les agglomérations et centre cantonaux, on s'est basé sur la croissance 2008-2014, qui a été plus faible que dans les autres types de

communes, et le potentiel des projets connus, en tenant compte du fait que les agglomérations elles-mêmes admettent qu'ils n'aboutiront pas tous. Par exemple, pour l'agglomération Lausanne-Morges il existe des projets de 120'000 habitants supplémentaires, mais un principe de réalisme des agglomérations elle-même permet, dans le cas cité, de prévoir un potentiel de 80'280 habitants supplémentaires à l'horizon 2030. Les projets avancent en effet moins vite dans les agglomérations, ceux-ci étant en effet plus difficiles à mettre en place.

Lors de la présentation de l'avant-projet de la quatrième adaptation du PDCn était articulé le chiffre de répartition entre agglomération et village de 67 contre 33, alors que l'on aboutit dans le projet examiné à un ratio 72 / 28. Est-ce que cette tendance va se tasser ?

Le chef du SDT explique que l'on compare la répartition entre, d'une part, agglomération, centres cantonaux, régionaux et locaux, et, d'autre part, villages et quartiers hors centres. L'objectif est 75 / 25, l'état actuel étant 72 /28. Avec le projet de la quatrième adaptation, on devrait juste arriver à l'objectif 75 / 25, la version mise en consultation tendait à un objectif légèrement supérieur.

La législation fédérale impose de maintenir un quota de SDA. Des pistes pour reconstituer les SDA ont été évoquées, notamment le cadre comparativement restrictif du canton de Vaud pour définir les SDA. Pourquoi n'avoir pas profité de cette quatrième adaptation pour assouplir ces critères cantonaux ?

Concernant les SDA, le quota vaudois a été fixé en tenant compte de ces critères restrictifs. On ne peut dès lors simplement assouplir les critères pour augmenter les SDA. Sans compter qu'il faut mener les investigations en parallèle de l'éventuelle modification des critères, pour vérifier qu'il s'agit bel et bien de SDA. La Confédération est entrée en matière pour une révision annuelle de l'inventaire en fonction des investigations : pour les zones militaires, les investigations sont menées et devraient pouvoir entrer au quota vaudois dès 2018. Autre exemple : le canton de Vaud ne tient pas compte des vergers intensifs, mais on ne peut les rapatrier d'un coup dans les SDA, car il y a des critères à respecter comme des conditions de non pollution du sol, ce qui nécessite d'aller vérifier verger par verger la qualité des sols.

3. DISCUSSION GENERALE

Dans l'ensemble, les commissaires saluent cette 4ème adaptation du PDCn, dont le but principal est de sortir du moratoire imposé par la LAT, lequel bloque toute possibilité de développement dans le canton alors que le développement économique montre un dynamisme certain. Les divergences apparaissent quant à la manière dont le CE propose d'utiliser la marge de manœuvre de la LAT, restreinte certes, et la possibilité offerte à toutes les communes de pouvoir de développer quelque peu.

Par ailleurs, certains points sont mis en exergue, tels que :

- la clarification des compétences entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat est évoquée, certaines pouvant être attribuées au Grand Conseil ;
- la coordination avec la révision de la LATC paraît essentielle, et doit être assurée
- le rôle des régions devrait être clarifié, notamment dans la gestion des zones d'activités ;
- la modification de la date de référence de 2008 à 2014 qui est jugée positivement ;
- l'équilibre trouvé entre le développement des communes-centre et plus petites, dans le cadre de la marge de manœuvre laissée par la LAT ;
- le souci que les droits à bâtir des communes soient utilisés dans l'esprit de la LAT, notamment éviter la création de zones sous-densifiées, ou la densification de zones réparties dans le territoire peu favorables en terme d'accès en TP ;
- une attention particulière au rôle des différents pouvoirs des divers acteurs de l'AT et au respect démocratique ;
- la nécessité d'une forte coordination entre la révision de la LATC et cette quatrième adaptation du PDCn ;

– la volonté de ne pas couper dans son élan la croissance du canton de Vaud, avec en parallèle la difficulté à urbaniser dans les agglomérations, où il y a des oppositions systématiques aux projets de densification ;

– une 5ème adaptation du PDCn est en cours de préparation.

4. AUDITION DE STATISTIQUE VAUD

Les représentants de Stat-VD ont dressés pour la commission les perspectives vaudoises de population 2015-2040, en commentant une présentation jointe au présent rapport. En sus de cette présentation, il est à relever que :

– Page 3 : Les perspectives 2016 intègrent les dernières mises à jour depuis 2011.

– Page 4 : Le niveau des migrations est la composante de l'équation qui a le plus d'impact sur les scenarii prenant en considération la population totale. La fécondité et la politique d'accueil de la petite enfance joue aussi un rôle et sont intégrées dans un scénario « moyen ».

– Page 5 : L'évolution de l'espérance de vie moyenne augmente de manière linéaire depuis un siècle et demi. Selon les projections, elle va continuer à augmenter, avec un tassement.

– Page 6 : Depuis 25 ans, l'on considère que la fécondité a été assez proche de 1.6 enfant par femme. L'hypothèse est que la proportion de femmes d'origine étrangère, qui ont un taux de fécondité plus élevé, va contribuer à augmenter le taux de fécondité moyen.

– Page 7 : Les hypothèses migratoires sont celles qui ont le plus d'impact sur l'évolution démographique (en lien avec l'économie, le logement, la population âgée).

– Page 8 : Lien entre solde migratoire et taux de croissance du PIB entre la suisse et l'UE. Le taux suisse est supérieur à celui de l'UE depuis 15 ans, avec un décalage de deux ans pour les effets sur le solde migratoire, en lien avec la libre circulation.

– Page 9 : Le contexte économique et politique sera différent avec l'application de la votation du 9 février 2014. Le scénario haut de Statistique Vaud (StatVD) prévoit un solde migratoire de 6800.

– Page 10 : Le scénario haut de l'OFS, plus optimiste, prédit une poursuite d'une forte croissance du solde migratoire à plus de 10'000 avant de s'infléchir à cause du vieillissement de la population en Europe.

– Page 11 à 18 : L'OFS fait des perspectives en tenant compte de contraintes nationales, réparties ensuite entre les cantons de manière mécanique. Il ne s'intéresse pas au contexte local de manière détaillée. Ses propres projections n'ont pas pour objectif de se substituer à celles des cantons. StatVD élabore des perspectives cantonales régionalisées.

Concernant les scénarios élaborés par le passé, on constate que les projections étaient inférieures à ce qui se passe dans la réalité. Pourquoi ?

Les projections sont influencées par le court terme. La tendance est à la sous-estimation et il y a une influence importante de la crise économique, avec le pic de 2008 qui a battu tous les records, un pic impossible à anticiper.

Le taux de fécondité retenu par l'OFS est nettement supérieur à ce qui est observé. Quel est le pourcentage des naissances supplémentaires entre le scénario OFS et StatVD.

Avec 11'300 naissances en 2030 pour l'OFS et 10'600 pour StatVD, l'écart est de 7%, soit 700 par année. Cette différence explique en partie l'écart entre les scénarios hauts de l'OFS et de StatVD.

Qu'en est-il de la répartition régionale de la croissance démographique ?

Concernant la répartition régionale, le chef du SDT explique qu'au niveau de la méthode utilisée pour la répartition régionale, StatVD a dans un premier temps effectué une observation de ces dernières années et ensuite reporté la croissance par région. Le résultat n'était pas compatible avec la LAT et un travail a été effectué avec StatVD commune par commune. En effet, à partir du moment où une

commune avait atteint son potentiel (par exemple 1% en 2008), elle ne pouvait plus se développer, ou seulement de manière limitée. StatVD a tenu compte de la politique. Ainsi, il s'agit de continuer avec la tendance actuelle, en diminuant légèrement le taux, et lorsque le plafond est atteint, de reporter la croissance sur les centres régionaux et les agglos les plus proches. Il a été tenu compte des contraintes régionales et des scénarios régionaux. C'est pour cette raison que le taux des agglos est différencié.

La discussion sur ces scénarios met en outre en exergue que :

- il n'est pas possible de déterminer combien de personnes il faudra accueillir ou combien d'enfants vont naître. Il faut gérer ce qui existe et ce qui arrive. La marge de manœuvre consiste finalement à choisir un scénario haut, moyen ou bas.
- La différence de PIB entre la Suisse et l'UE est un indicateur fort et qu'il n'y a pas de raison de penser que cela va cesser de jouer un rôle dans les années à venir.
- Il convient d'éviter de poser un jugement moral quant à l'augmentation de la population et admettre si l'effet des politiques publiques sur les évolutions démographiques, du moins au niveau cantonal, est restreint.
- L'évolution de la population se mesure par des méthodes tendancielles, extrapolées pour les 15 années suivantes. Le développement doit être lissé et corrigé avec l'avance dans le temps. Une tendance n'est pas inscrite dans le marbre.
- Il s'agit de limiter le mitage du territoire, et même avec le scénario haut de l'OFS, l'impact sur le territoire sera faible, dans le sens qu'il y a des cautèles mises en place dans le PDCn pour obtenir de nouvelles zones à bâtir.

En guise de conclusion, la cheffe du DTE rappelle que par le passé, la prévision de croissance a été sous-estimée au niveau politique, notamment pour l'arc lémanique. Il s'agir donc d'être vigilant face à ce genre de phénomène et de prévoir suffisamment grand, sans exagération. Le PDCn se base sur une augmentation de 14'000 habitants chaque année, chiffre qui ne fléchit pas, même suite à la votation du 9 février 2014. Elle rappelle également que 10'000 à 15'000 clandestins vivent dans le canton et ne figurent pas dans les statistiques. Le devoir politique du CE est d'anticiper en termes d'infrastructure, de mobilité, de logement et des disponibilités du logement. Entre la version mise en consultation et celle présentée, il y a un différentiel de 8'000 personnes d'ici 2030, ce qui constitue une marge de manœuvre, en phase avec l'augmentation de 14'000 habitants par année.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

DES MODIFICATIONS LIEES A LA NOUVELLE LOI FEDERALE

1.1 SORTIR DU MORATOIRE SUR LES ZONES A BATIR

Dans la phrase « *le PDCn se limite au cadre fixé par les dispositions fédérales, dans lequel les communes adapteront leurs planifications et procéderont à la pesée des intérêts* », il est précisé que « lequel » se réfère au cadre fixé « cadre » et non au PDCn.

1.2 CONTENU MINIMAL DU PDCN SELON LA LAT

On lit que « la surface maximale des zones d'habitation et mixtes est limitée à l'échelle du Canton […] La surface totale des zones dévolues à l'habitat ne peut excéder 15'200 ha pour répondre aux besoins de 2030, soit au maximum 400 ha nets de plus qu'aujourd'hui ». D'où vient le chiffre de 850 ha cité dans la présentation du projet ?

Le chef du SDT précise que les 400 ha nets ne concernent que la zone d'habitation et mixte, alors que les 850 englobent la totalité de la zone à bâtir.

Vu les perspectives démographiques élevées établies par l'Office fédéral, un des objectifs du PDCn est-il de juguler l'augmentation possible de la population ?

La cheffe du DTE précise que le CE ne fait pas de prédiction, mais se base sur les projections des offices spécialisés et se pose ensuite la question des mesures à prendre en termes de planification

globale (logement, emploi, mobilité, préservation des terres agricoles, paysages, etc.) pour faire face aux évolutions attendues. Par le passé on n'a pas pris la mesure de ce qui nous attendait ; l'objectif est justement de maintenir une qualité de vie sur un territoire qui ne s'étend pas mais accueille chaque année de nouveaux habitants, une variable sur laquelle il est difficile d'agir. Il s'agit d'adapter les moyens et les infrastructures à des perspectives raisonnables, la Confédération par ses perspectives très élevées nous rend attentif au fait que cela pourrait être plus élevé que ce à quoi on s'attend. Il y a une part d'arbitraire dans les choix des scénarios, le but est de ne pas rester en arrières sur les infrastructures : on a sous-évalué cette question par le passé, dès lors qu'on ne cesse de rattraper le retard. Si d'aventure, on voit trop grand, alors cela détendra un peu la situation.

Les réserves connues de SDA en 2015 sont-elles incluses dans les 850 ha nécessaire pour faire face à l'évolution démographique ?

Le chef du SDT explique que non : c'est 850 ha de plus par rapport à la zone à bâtir légalisée à ce jour.

Si on constate dans quelques années que pour certaines catégories les objectifs de croissance ne sont pas atteints, dans quelle mesure est-il possible de passage entre catégories, ou de mécanisme pour répondre à une demande qui serait belle et bien réelle ?

Concernant les SDA, il n'y a pas mécaniquement une augmentation quotas autorisés si on modifie les critères, ce d'autant plus que le canton de Vaud est un des plus grands pourvoyeurs de SDA au niveau Suisse, avec 10% du total. Le plan sectoriel de la Confédération est en révision, l'objectif est d'avoir un accroissement net des SDA, sans assouplissement des critères afin que cela profite d'abord au canton de Vaud. Commencer par l'assouplissement serait risqué dans cette problématique.

Concernant la densification des centres de villages sans créer de mitage du territoire, les études mettent parfois en évidence d'importantes potentialités, qui vont au-delà de ce qui est autorisé.

Concernant la densification des centres des villages, effectivement selon l'art. 15 LAT c'est par les centres où il y a du potentiel et des réserves qu'il faut commencer la densification. Lesquelles réserves doivent être utilisées avant d'étendre la zone à bâtir, y compris au-delà des frontières communales. Une partie de ces réserves n'ont en effet pas été identifiées. Dans le bilan des réserves, on tient compte du tiers des potentialités de densification, en considérant que l'entier du potentiel ne sera réalisé que sur trois horizons de planification, soit en 45 ans et non 15. Ceci dit, une fois légalisés dans les PA, les communes et propriétaires peuvent réaliser l'entier du potentiel plus rapidement. C'est le plan légalisé qui fait foi : le cadre est strict mais son application permet une certaine souplesse et une possibilité pour certains villages de se développer plus que prévu. Il n'y a pas de contrôle sur le nombre d'habitants, mais sur les surfaces légalisées.

Y a-t-il a une certaine perméabilité temporelle des principes de planification, vu l'art. 15 LAT ?

La cheffe du DTE rappelle que le PDCn est régulièrement remis à jour, c'est un outil évolutif. La cinquième adaptation est déjà en cours d'élaboration. C'est un processus dynamique. Il peut y avoir des ajustements à l'avenir. Le chef du SDT relève que selon le principe du PDCn et de la LAT, ce serait plutôt la perméabilité des villages vers les centres, et non l'inverse. Concernant le caractère réaliste ou non de cette proposition de planification, très peu de communes ont eu des évolutions inférieures aux prévisions (une quinzaine de petite taille). Dès lors concrètement si un tel principe existait, il ne concernerait que des volumes peu élevés.

1.3 Contenu de la 4e adaptation du PDCn

Les chiffres de l'étalement urbain sont plutôt favorables aux centres, et défavorables aux hors centres dans le sens que la population des villages a cru de 2% alors que la moyenne cantonale est à 1.6%. Le PDCn prévoir d'accueillir 3 habitants sur 4 dans les centres. Faut être strict sur les pourcentages ?

La croissance dans les villages et les quartiers hors centre a été supérieure à 2% jusqu'en 2008, et de 2% entre 2008 et 2014. Les deux tiers des nouveaux habitants se sont installés dans les agglomérations. En 2000, 74% de la population résidait dans les centres et les agglos, et 26% dans les villages et quartiers hors centre. Ces chiffres sont passés à 72%, respectivement 28%, soit un fléchissement en faveur des centres et des villages. L'objectif et le taux proposés visent à retrouver les taux de l'an 2000, soit de viser 75%, respectivement 25%.

La courbe d'évolution de 2008 à 2016 est linéaire. Quelle était la tendance de la courbe avant 2008 ? Y a-t-il eu des variations dans la courbe avec l'application du PDCn de 2008 ? La tendance qui fait que les villages auraient grandi trop vite va-t-elle se prolonger ou s'inverser ?

Il y a bien eu une baisse, car avant 2008, la croissance était de 2.3% par année pour les villages, puis de 2% entre 2008 et 2014. Les calculs de population géolocalisée dans les villages et hors centre ne sont pas effectués chaque année. Comme il n'y a pas eu de dézonages importants entre 2008 et 2014, ce n'est pas pour cette raison que la croissance aurait diminué. Il y a même eu une augmentation de la zone à bâtir pendant cette période.

La mesure A11 considère les agglomérations et les communes. Qu'est-ce que cela signifie pour une commune faisant partie d'une agglomération ?

Cette mesure octroie un nombre maximal d'habitants pour chaque commune ; pour les agglomérations, les chiffres s'appliquent à l'ensemble de l'agglomération. Ainsi les taux de croissance du PALM varient entre 1.3% et 6% par année si l'on fait le calcul par commune.

2 Stratégie cantonale de développement territorial

Le PDCn vise à atteindre 75% d'habitants dans les centres, et 25% dans les villages et les quartiers hors centre. Actuellement le taux est de 72.5%. La LAT demande-t-elle ce pourcentage ?

Les 75% résultent de la LAT pour lutter contre l'étalement urbain, mais aussi de la consommation de zone à bâtir par habitant qui est deux fois plus élevée dans les villages et les zones hors centre que dans les agglomération. Avec un taux de croissance de 1% dans les agglomérations, l'on accueille 2% des habitants et des emplois. A l'inverse, il faut 2% de zone à bâtir pour accueillir 1% des habitants et des emplois dans les villages. Avec 193'000 habitants supplémentaires, il ne sera pas possible de respecter le quota de zone à bâtir de 850 ha dans les seuls villages. Ainsi, la loi n'impose pas un pourcentage de répartition, différent d'un canton à l'autre, mais la répartition 75%-25% vise à respecter ces 850 ha.

La mesure A11 comprend des mesures restrictives pour les nouvelles zones à bâtir. L'extension ne serait admise que lorsque les autres conditions ne peuvent pas être remplies. Dans le cadre de la consultation, par rapport aux centres régionaux et locaux, certaines communes ont demandé à changer de statut. A quelle demande a-t-il possible d'accéder ?

Il n'y a pas eu de changement par rapport à 2008. Certains sites sont à l'examen et dépendent de projets régionaux en cours. Ils sont indiqués par un symbole sur la carte du PDCn, comme Mies par exemple. Les périmètres de centre ont pu évoluer et figurent sur la carte.

Les lignes de bus comptent-elles aussi pour bénéficier d'un bonus, et cas échéant quelles seraient les fréquences et les conditions ?

Le critère concerne essentiellement une desserte ferroviaire qui a l'avantage d'être en site propre et d'être aussi plus certaine au niveau de la desserte.

6. EXAMEN DES MESURES DU PDCN

L'examen du projet de décret s'est fait en deux lectures. L'examen de l'exposé des motifs du Conseil d'Etat s'est fait au fur et à mesure de l'examen des articles de la loi. Le vote de recommandation conclusif à la seconde lecture est reporté.

Pour chaque mesure, la commission a procédé ainsi : présentation du Conseil d'Etat, discussion, demande éventuelle de documentation complémentaire, dépôt d'éventuels amendements et leur vote, puis finalement vote de la mesure telle qu'elle ressort à la fin de son examen.

Mesure 1.2.2 – Une vision claire du développement spatial souhaité

Les modifications sont formelles, répondant notamment aux exigences de la LAT pour ce qui concerne le délai de révision des plans. La terminologie est à mettre à jour. Les seules modifications dans le texte de cette mesure concernent l'horizon de 25 ans et la pesée des intérêts effectuée.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la mesure 1.2.2 est adoptée à l'unanimité.

Mesure 1.3.3 – Les projets d'agglomération

Il s'agit de modification de forme. Le premier paragraphe a été simplifié. Les projets d'agglomération intercantonaux sont co-pilotés par les cantons concernés. La liste des projets d'agglomération a été mise à jour en fonction des noms actuels. La dernière phrase est déplacée du cadre de la mesure B11, considérée comme plus adéquate à cet endroit.

La modification est significative en ce qui concerne la Riviera, puisque dans le texte initial, l'idée était de limiter l'agglomération à l'ancien district de Vevey. Dans sa planification nationale, la Confédération a une définition de l'agglomération qui englobe la Veveyse fribourgeoise et 3 communes du haut lac, alors que l'agglomération Rivelac englobe seulement Châtel-St Denis et 4 communes du haut lac. La Confédération reconnait-elle l'agglomération Rivelac comme étant l'agglomération de sa planification ou y a-t-il deux planifications concernant cette zone ?

Concernant Rivelac, les différenciations pour les agglomérations s'appliquent au périmètre compact, à l'intérieur de la partie vaudoise. L'agglomération Rivelac comprend la commune de Châtel-St Denis, de même que Chablais agglo comprend la plus grande partie de ses habitants sur le côté valaisan, sur laquelle le canton n'a pas d'influence. Le taux ne s'applique que dans le périmètre compact de l'agglomération, tel que défini sur la carte du PDCn, et non sur le pourtour de l'agglomération tel que défini par la Confédération. La Confédération fait une définition statistique de l'agglomération tandis que le canton fait une agglomération territoriale, plus limitée.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la mesure 1.3.3 est adoptée à l'unanimité.

Mesure 1.4.2 – La coordination des politiques sectorielles

On ne parle plus dans cette fiche de programme économique mais de stratégie régionale de développement économique, conformément à l'art. 16 LADE.

Ces stratégies régionales se discutent dans le cadre de la LADE avec les offices de développement régionaux, mais n'ont aucun caractère public. Comment le canton influence-t-il ces politiques si ce n'est par des subventions ? Le canton a-t-il son mot à dire ?

Cela relève de la délicate question de la répartition des compétences et des actions entre l'Etat, les régions, les organismes régionaux et les communes. Ces stratégies régionales sont développées par les organismes régionaux et le Service de la promotion économique. Ces éléments sont pris en compte, comme une stratégie de développement touristique, dans l'approbation de plans d'affection. Un projet qui ne s'inscrirait pas dans cette stratégie régionale de devrait pas être planifié au niveau de l'aménagement du territoire. La stratégie peut prendre différentes formes. Cela peut être une stratégie régionale, avec un niveau de contrainte faible, puisqu'il n'y a pas d'effet contraignant pour les communes ou les services de l'Etat en termes d'aménagement du territoire. Cela pourrait devenir un Plan directeur communal, interrégional, sectoriel, sur une thématique précise, comme le tourisme. Il devient alors contraignant pour les autorités. Il y a différents niveaux d'interventions possibles en fonction de l'outil retenu.

Les textes évoquent souvent les structures régionales. Est-il possible de clarifier le sujet ?

La cheffe du DTE rappelle que le GC ne souhaitait pas que l'on définisse ce qui est régional. Cela ressort des débats tenus dans le cadre de la 3ème adaptation du PDCn.

Y a-t-il un garde-fou concernant « les circonstances locales », notamment si les demandes des stratégies régionales rentrent en contradiction avec les objectifs du PDCn ?

Une contrainte globale s'applique à tout le PDCn et à l'intégralité de sa transcription dans la loi cantonale qui va suivre. Il faut être conforme à la politique fédérale concernant la LAT, les SDA et les zones à bâtir. C'est le cadre même de cette révision et il n'est pas utile de le répéter à chaque mesure. Le cadre de la loi fédérale, du PDCn et des dispositions et directives qui en découlent sont stricts et doivent être respectés par les communes, le canton et les régions. Il n'y a pas une nécessité que le canton aille au-delà des exigences posées. Les régions s'organisent comme elles le souhaitent

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la mesure 1.4.2 est adoptée à l'unanimité.

Mesure 3.1.1 – Préciser les compétences

Le texte a été adapté suite à l'examen préalable de Confédération, qui demande de rendre explicitement contraignants les éléments pertinents du texte du projet de territoire nécessaires au respect à l'art. 8 al. 1 let. a LAT, notamment les listes de points et les indications relatives à l'évolution et à la répartition prévue de la population et des emplois ainsi que la définition des types d'espace. La modification proposée va dans ce sens, avec le projet de territoire cantonal hors cadre gris qui fait partie des éléments que le GC délègue au CE.

Concernant l'aspect contraignant du PDCn, selon la LAT, « *les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités* » (art. 9, al. 1 LAT), d'une part, « *l'approbation des plans directeurs par le Conseil fédéral leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins* » (art. 11, al. 2 LAT).

Concernant la compétence pour la définition des périmètres de centres, voici l'historique des dispositions du PDCn :

- premier PDCn : « Le périmètre des centres et le périmètre compact des agglomérations est défini *dans le cadre de la planification locale* et, le cas échéant, de la planification intercommunale » - le canton approuvant la planification locale ;
- troisième adaptation du PDCn : « Le périmètre des centres et le périmètre compact des agglomérations est défini *par les communes en partenariat avec le Canton* dans le cadre de la planification locale et, le cas échéant, de la planification intercommunale » ;
- quatrième adaptation PDCn : « Le périmètre compact des agglomérations est défini par les agglomérations et le périmètre des centres *par les communes en partenariat avec le Canton dans le cadre de la planification locale*. »

Avec cette quatrième adaptation, les compétences sont les suivantes :

- le Conseil d'Etat adopte le périmètre compact des agglomérations et le périmètre des centres cantonaux et régionaux (ce qui correspond à la pratique actuelle) ;
- les communes définissent et mettent à jour le périmètre de centre, notamment lorsqu'elles vérifient la conformité de leurs planifications à la LAT révisée.

Il n'y a dès lors du point de vue du projet du CE pas de modification sur les compétences. Avec la nouvelle LATC, il est prévu que le CE approuve les projets d'agglomération ainsi que les plans directeurs régionaux ou communaux, à l'intérieur desquels les périmètres seront définis.

Un commissaire souhaite que figure de manière explicite dans le carré gris le fait que la vérification du canton porte exclusivement sur la légalité du projet de PPA ou de PGA, et ne porte pas sur l'opportunité, puisque ce n'est pas la compétence du canton. Il a pu constater que le canton prenait parfois ses libertés pour juger et s'opposer à des projets en opportunité et non en légalité.

La cheffe du DTE répond que cela va figurer dans la LATC (art. 36 al. 2 du projet en cours d'examen) pour éviter les examens en opportunité de l'administration.

Quelle est la limite des modifications mineures ? Quel va être le degré d'information du CE au GC pour les modifications mineures et les directives établies par le CE ?

C'est clairement défini : les cadres gris sont de compétence du GC, et les cadres blancs du CE. La justification de ces deux termes *mineur* et *majeur* est d'établir une correspondance entre le cadre gris et le plan, qui sont de compétence du GC. Les modifications se font avec les partenaires concernés. Dans tous les cas ces modifications sont le fruit d'un processus participatif, avec consultation des acteurs concernés. Un rapport de mise en œuvre du PDCn doit être publié tous les 4 ans au minimum. Ces modifications doivent être publiées et les décisions du CE sont publiques. L'adoption de la partie blanche par le CE sera publique. La version en vigueur est en permanence mise à jour. La cheffe du DTE prend l'engagement que des modifications de compétences qui ne sont pas cosmétiques doivent être discutés avec les communes et publiés.

Relations avec les communes

Suite aux demandes formulées lors de la séance précédente, le CE propose l'amendement suivant :

> « *Le Grand Conseil adopte le PDCn. Il est compétent pour toute adaptation des cadres gris. Il délègue au Conseil d'Etat les adaptations portant sur le reste du document. Le Conseil fédéral approuve le PDCn. L'ensemble du PDCn est contraignant pour les autorités.*
>
> *Le Conseil d'Etat consulte les associations de communes en cas de modification concernant les communes dans la rubrique Compétences*. »

Il ressort des discussions que cette proposition d'amendement du CE, même si elle correspond au cadre légal fédéral, est politiquement sensible en affirmant que l'ensemble du PDCn (y compris cadre blanc) est contraignant.

Par 9 non, 4 abstentions et aucun oui, l'amendement du CE est refusé par la commission.

Dès lors une commissaire propose de maintenir les deux premiers alinéas du texte actuel et dépose un amendement visant à créer un troisième alinéa ayant la teneur suivante :

> « *<u>En cas de modification concernant les communes dans la rubrique compétences, le Conseil d'Etat les détermine d'entente avec les associations faitières de communes</u>*. »

Par 9 oui, 3 abstentions et aucune opposition, l'amendement est accepté.

Par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention, la mesure 3.1.1 telle qu'amendée est adoptée.

Mesure 3.2.1 – Coordonner ambitions et moyens

La modification se conforme à la LAT révisée, qui fixe l'horizon des stratégies cantonales à 25 ans, supprimant 2020 comme horizon.

Quel est l'horizon temporel du court terme ? Quel est le statut de la planification financière par rapport au programme de législature et au PDCn ?

Il s'agit d'un terme plus court que celui de l'aménagement du territoire dont l'horizon est de 25 ans. L'horizon de planification pour le programme de législature est plus court, soit 5 ans. La planification financière comprend notamment le plan des investissements, mais d'autres outils fixent aussi les investissements comme le budget. La coordination doit assurer que les infrastructures nécessaires pour assurer le PDCn soient coordonnées avec le plan des investissements pour ces infrastructures.

Une commissaire s'interroge si, par souci de clarté, on ne devrait pas, dans cette mesure, assurer une coordination entre le programme de législature, le plan des investissements et le PDCn ? Et dépose un amendement visant à :

> *remplacer ~~planification financière~~ par <u>plan des investissements</u>.*

Un autre commissaire relève que cet amendement est trop restrictif. Il est évident que la planification financière englobe plus que le plan des investissements, comme les dépenses annuelles qui découlent des investissements, le rendement attendu des impôts, etc. La cheffe du DTE relève par ailleurs que la planification financière est beaucoup plus large que le plan des investissements et comprend également le budget de fonctionnement par exemple.

Par 4 voix pour, 8 contre et 3 abstentions, l'amendement est refusé.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la mesure 3.2.1 est adoptée à l'unanimité.

3.3.1 – Délai de mise à jour

Les délais posés sont de 5 ans pour soumettre un projet de révision des plans d'affection à l'approbation du canton, soit 2021. Passé ce délai, le canton peut agir par substitution. L'article 5a let. d de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) dit que dans son PDCn, le canton donne les mandats permettant notamment de recourir à temps, mais au plus tard 5 ans après la définition des mesures d'aménagement, à l'exécution par substitution si la commune concernée n'a pris aucune décision de mise en œuvre.

Y a-t-il assez de mandataires dans le canton pour réussir à soumettre le projet de révision dans les délais.

Les mandataires sont prêts et attendent cette échéance, certains ayant déjà commencé à rédiger des plans. Traiter un plan concernant un surdimensionnement est techniquement simple, même si c'est politiquement compliqué. Comme l'on réduit la zone à bâtir, l'on réduit les impacts sur le paysage et l'environnement. Ils ne nécessitent pas d'études concernant les couloirs écologiques, les zones de protections, etc.

Les communes doivent toutes revoir leur conformité ou uniquement celles qui sont surdimensionnées ?

Les communes vérifient la conformité de leur plan d'affection au cadre fédéral et cantonal. Elles n'auront pas besoin de le réviser si à l'issue de la vérification, il est conforme à ce cadre. Il peut y avoir d'autres raisons de le réviser, comme l'ancienneté. L'accent sera mis sur le surdimensionnement pour étaler les efforts dans le temps.

Que se passe-t-il concernant une parcelle qui pourrait voir de nouvelles habitations, mais sur laquelle le propriétaire ne voudrait ou ne pourrait pas construire ?

L'art 15 LAT précise que les terrains doivent être construits dans les 15 ans. Si un propriétaire ne fait pas usage de son droit de construire, le terrain ne devrait pas être maintenu dans la zone à bâtir. La LAT dit aussi qu'il faut garantir la disponibilité des terrains. A défaut, ils seront rendus inconstructibles (zone agricole, zone de verdure, zone inconstructible, périmètre d'implantation). La LAT interdit explicitement la thésaurisation des terrains

Une commune peut faire sa planification, mettre à l'enquête, et se retrouver bloquée devant le TF. Avec une telle formulation, la commune ne risque-t-elle pas de se trouver bloquée pour un permis de construire dans un tel cas ?

Les communes doivent soumettre leur proposition à l'approbation du canton. L'enquête publique, la levée des oppositions et la soumission doivent avoir eu lieu. Le recours contre l'approbation n'est pas concerné par le délai.

Fixation de l'échéance

Pourquoi a-t-on a fixé l'échéance au 30 juin 2021, au lieu du délai de cinq ans après l'adoption du PDCn par le Conseil fédéral, qui devrait intervenir aux alentours du 1er janvier 2018, tel que fixé par l'OAT ?

Le chef du SDT explique que le délai au 30 juin 2021 a été proposé car il correspond à la fin de la législature. Ceci dit, la reprise du délai de l'OAT ne pose aucun problème. Il précise que dès son adoption par le Grand Conseil, le PDCn est contraignant pour les autorités cantonales. L'approbation du Conseil fédéral le rend contraignant pour les autres cantons et la Confédération.

Suite à ces réflexions, un commissaire dépose un amendement visant à ajuster le délai à celui de l'OAT :

> « Les communes vérifient la conformité de leurs plans d'affectation au cadre fédéral et cantonal afin, le cas échéant, de soumettre leur projet de révision à l'approbation du Canton au plus tard cinq ans après l'adoption du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil ~~le 30 juin 2021~~. »

Par 10 oui, 5 abstentions et aucune opposition, l'amendement est accepté.

Condition de l'action par substitution

Selon l'art. 5 OAT, une fois que la commune a adopté sa planification de dézonage, il y a un délai de 5 ans pour la mise en œuvre. Si la commune ne l'a pas fait, il y a la nécessité d'agir par substitution.

Le chef du SDT rappelle la teneur de l'art. 5a, al. 3, lett. d) de l'OAT : « *dans son plan directeur, le canton donne les mandats permettant […] de recourir à temps, mais au plus tard cinq ans après la définition des mesures d'aménagement, à l'exécution par substitution si la commune concernée n'a*

pris aucune décision de mise en œuvre ». La « définition des mesures d'aménagement » renvoie bel et bien à l'approbation du PDCn, lequel définit ce que doivent faire les communes. A l'issue de ce délai de cinq ans, le PDCn doit prévoir une exécution par substitution.

La formulation « permettant » de l'art. 5a, al. 3 OAT est une formulation potestative. Dès lors la proposition du CE qui propose que « le Canton peut agir par substitution » est-elle conforme à l'OAT ?

Le chef du SDT confirme, le mandat fédéral demande que le PDCN « permette » d'agir, et donc la formule potestative répond à ce mandat.

Que va faire concrètement le canton si la commune n'agit pas dans le délai imparti ?

L'art. 5a, al. 3, lett. d) OAT permet au canton d'aller jusqu'à l'édiction d'un PGA à la place de la commune, comme édicter une zone réservée sur le territoire d'une commune pour sécuriser une situation. Si une commune ne respecte pas le délai, il y aura une pesée des intérêts : si l'enjeu est mineur, il est peu probable que le canton établisse un PGA à la place d'une commune.

Les cas où le canton aurait un intérêt à agir par substitution sont limités : le PAC permettant d'ores et déjà de planifier une zone d'importance cantonale, une des rares raisons qui pourrait justifier de recourir à cette disposition est le cas d'une commune ayant beaucoup de réserve ce qui, vu l'art. 15 LAT, empêcherait une commune voisine à mener des projets. Dans une telle situation, il pourrait y avoir un intérêt public à dézoner des terrains.

Un commissaire propose une autre formulation par amendement :

> « Passé ce délai, et dans l'hypothèse où la planification communale ne serait pas conforme au Plan directeur cantonal et aux législations fédérale et cantonale, le canton peut s'opposer à la délivrance de permis de construire qui mettraient en péril l'objectif de redimensionnement des zones à bâtir ».

Le député estime que si une commune n'a rien entrepris en matière de révision de sa planification, elle est de toute manière pas en conformité au PDCn, dès lors son amendement donne la possibilité au canton de s'opposer à un permis de construire « qui mettraient en péril l'objectif de redimensionnement des zones à bâtir ».

Par 2 oui, 8 non et 4 abstentions, l'amendement est refusé.

Un autre commissaire relève que l'art. 5a, al. 3, lett. D) de l'OAT précise que cette disposition entre en force« *si la commune concernée n'a pris aucune décision de mise en œuvre* ». Il faut dès lors vraiment que la commune n'agisse pas. Il propose dès lors un amendement visant à ajouter cette condition de l'art. 5a, al. 3, lett. d) au projet du CE :

> « […] le Canton peut agir par substitution si les communes concernées n'ont pris aucune décision de mise en œuvre. »

Qu'entend-on par « aucune décision de mise en œuvre ». Par rapport à quel degré d'avancement de la commune le canton est-il habilité à agir ?

Le chef du SDT estime qu'une « *décision de mise en œuvre* » concrète peut prendre la forme du passage du plan d'affectation devant le conseil communal. La municipalité qui déciderait d'entamer sa révision à l'échéance du délai ne remplirait pas les conditions de cette mesure.

Sur ce, un commissaire dépose un sous-amendement à l'amendement visant à y ajouter :

> « …et n'a donc pas fait l'objet de demande à son autorité législative », ce qui permettrait de clarifier à partir de quel moment il y a eu une décision de mise en œuvre.

La cheffe du DTE estime qu'il faut être raisonnable : agir par substitution à la place d'une commune n'est pas très populaire. Le canton ne va pas se précipiter : cela dépend de la position de la commune, des discussions avec elle, de la prise de connaissance des difficultés concrètes de la commune. C'est une question d'appréciation et de bon sens.

La cheffe du DTE rappelle que, passé ce délai, le mécanisme est double :

- les communes *ne peuvent plus délivrer de permis de construire* – ce qui n'est pas une question d'appréciation *;*
- et le Canton *peut agir par substitution*.

Elle se refuse à déterminer une condition spécifique, le canton a besoin d'une marge d'appréciation.

Par 3 oui, 9 non et 2 abstentions, le sous-amendement est refusé.

Par 10 oui, 4 abstentions et aucune opposition, l'amendement est accepté.

Par 11 voix pour, 0 contre et 4 abstentions, la mesure 3.3.1 telle qu'amendée est adoptée.

Projet de territoire cantonal

Le Projet de territoire cantonal contient les titres des lignes d'action qui le dessine.

La mesure Projet de territoire cantonal telle que proposée par le Conseil d'Etat est acceptée à l'unanimité des membres de la commission.

Ligne d'action E1 – Valoriser le patrimoine naturel

Pour répondre à la demande de la Confédération, il a été précisé « notamment par les parcs naturels » dans cette fiche.

Depuis la publication des cartes des dangers naturels, le communes doivent mettre en place des mesures de protection, notamment en cas de glissements de terrains. Or, ce qui figure au PDCn laisse entendre qu'il faut laisser aller car c'est la « dynamique naturelle ».

La cheffe du DTE précise que cette ligne d'action sera mise en cohérence avec les cartes des dangers naturels lors de la cinquième adaptation du PDCn.

Parcs naturels

Un commissaire relève que le projet de Parc naturel du Jorat génère des préoccupations. Le sentiment est que ce projet a plus un rôle de promotion économique que de protection de la nature, avec un risque d'augmentation de la fréquentation, dans un contexte de manque de desserte et de projets de parc éoliens. Il y a également des interrogations quant à la fourniture en bois pour le chauffage intercommunal, une énergie de proximité que l'on risque de ne plus pouvoir exploiter. Vu ces préoccupations, il dépose un amendement visant à :

supprimer l'ajout « ~~notamment par les parcs naturels~~ ».

En cas d'acceptation de cet amendement, il y a un risque que la Confédération n'accepte pas le PDCn. Dans le rapport d'examen préalable de l'ARE il est explicitement précisé dans la rubrique « mandats à remplir en vue de l'approbation par la Confédération » qu'il faut « compléter la ligne d'action E1 relativement aux parcs naturels régionaux et périurbains ».

La cheffe du DTE précise que cela ne signifie pas que les aspects soulevés nous oblige à accepter un par périurbain, en discussion. Le canton ne va pas obliger les communes concernées, s'il ne provoque pas l'adhésion. Les préoccupations légitimes exprimées seront traitées avec le comité de projet. Il s'agit de préciser que dans le cadre des objectifs de cette mesure, on tient compte des parcs naturels.

Par 1 voix pour, 10 contre et 4 abstentions, l'amendement est refusé.

Par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention, la ligne d'action E1 est adoptée.

Ligne d'action A1 – Localiser l'urbanisation dans les centres

Premier alinéa

Cette ligne d'action A1 « Localiser l'urbanisation dans les centres » est au cœur d'un des débats de cette adaptation du PDCn, notamment la question du territoire d'urbanisation. Cette question est en relation avec :

– l’art. 5a, al. 1 OAT qui précise que « *le canton indique dans son plan directeur quelle évolution de la population résidente et des emplois il prend en considération pour déterminer ses besoins en zones à bâtir* », étant précisé que l’al. 2 fixe des limites au scénario démographique retenu ;

– l’art. 8a, al. 1, lett a) LAT selon lequel « *Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment […] la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale* ».

Dans la première partie de la ligne d’action A1, on trouve les scénarios démographiques à l’horizon 2030 (940'000 habitants et 435'000 emplois) et 2040 (1'040'000 habitants et 485'000 emplois). Entre 2000 et 2015, la croissance moyenne a été de 9’701 hab./an, le scénario retenu tablant sur une croissance moyenne de 11'544 hab./an pour la période 2016-2030.

Pour vérifier l’adéquation de la réalité avec ces projections, le canton doit avoir un taux cantonal d’utilisation (le TCU est le nombre d’habitants dans quinze ans rapporté à la capacité de la zone à bâtir) de 100%, avec une marge maximale de 3% supplémentaire qui permet de fluctuer les variations temporelles. De plus, à l’horizon 2040, le territoire d’urbanisation ne doit pas s’étendre au-delà de 850 hectares.

Si le scénario moyen de Stat-VD se réalise, le TCU s’élèvera à 99.3%, ce qui posera des problèmes pour étendre la zone à bâtir. Par contre, avec le scénario haut, le TCU se situera à 102,6%, voire 106.4% si le scénario haut de l’OFS venait à se réaliser. Dès lors, il faut que le scénario retenu ne soit pas trop « optimiste » au risque de se retrouver avec un TCU inférieur à 100%, ce qui signifierait que l’on ne pourrait plus créer de zones à bâtir. Un taux vérifié au minimum tous les quatre ans par la Confédération.

Un autre élément doit être pris en considération, soit la densification de la zone à bâtir. Si la densité d’habitants est trop faible, alors le TCU se retrouve à un taux inférieur à 100%. La ligne d’action A11 prévoit donc des seuils minimaux de densité des nouvelles zones d’habitation et mixte, selon la typologie hors centre / centres et localités à densifier / sites stratégiques d’agglomération. Une densification plus élevée des centres permettant d’admettre des zones moins denses dans les villages.

Vu ces éléments, prendre un scénario démographique peu probable serait risqué.

Vu que le rapport sur l’aménagement du territoire délivré à la Confédération est délivré tous les quatre ans, et que les communes doivent planifier à l’horizon de quinze ans, n’y a-t-il pas une certaine ambiguïté du point de vue de la sécurité du droit ?

Le chef du SDT précise concernant la sécurité du droit que les dézonages auxquels on va procéder visent à mettre la dimension de la zone à bâtir en conformité avec la LAT, notamment des zones à l’extérieur du territoire urbanisé. Selon l’art. 15 LAT, il faut veiller à réellement planifier au vu des besoins prévisible à quinze ans. Ce qui nous péjore beaucoup ce sont des terrains thésaurisés en zone à bâtir, qui influencent le TCU. En cas de TCU trop bas dans une deuxième étape, on va être bloqués dans la possibilité de créer de la zone à bâtir, soit par une action du Conseil fédéral soit via l’art. 15 LAT qui dit qu’on ne doit pas avoir de réserve au-delà de quinze ans. Si le TCU est inférieur à 100%, soit le canton est enjoint de réviser le PDCn, soit il y aura opposition aux nouvelles zones à bâtir.

Si on prend un scénario démographique trop bas ou trop haut, quels sont les risques ?

Le chef du SDT rappelle qu’à ce jour le TCU s’élève à 102,6%. Dès lors à ce jour on ne dispose pas de trop de zones à bâtir, le problème étant qu’elle n’est de fait pas disponible, à l’instar de plusieurs centaines d’hectares dans les Alpes – qui sont pourtant pris en compte dans le calcul du TCU. Dans les faits on ne dispose dès lors pas de la zone à bâtir disponible nécessaire pour faire face aux besoins. Ceci dit, si on prend un scénario démographique trop bas, le risque est que l’on ne dispose pas de suffisamment de zone à bâtir et qu’il faille dans quatre ans ajuster à la hausse. Concernant les autres conséquences du scénario, le PDCn doit être cohérent, même si le PDCn du canton de Vaud ne va pas très avant quant à la précision des besoins d’infrastructures publiques, contrairement à d’autres cantons qui font du PDCn un instrument stratégique pour de nombreuses politiques publiques. A contrario, si on prévoit plus d’habitants, il faut également prévoir plus d’infrastructures, et revoir les scénarios à la baisse aurait des conséquences directes sur les infrastructures.

La discussion met en exergue que :

- vu de l'audition de Stat-VD, il est faux de dire qu'on a choisi un scénario démographique visant à coller à la zone à bâtir actuelle : le scénario haut de Stat-VD est raisonnable et plausible, ce d'autant plus que jusqu'ici on a toujours eu des évolutions plus importantes que prévues.
- Il est donc logique que le CE parte de ce scénario haut, retenu de manière objective et réfléchie. Cas échéant, il vaut mieux un peu de marge de manœuvre quant à la progression attendue, quitte à devoir revoir cas échéant un peu à la diminution les scénarios, au lieu de corseter dès aujourd'hui les possibilités de développement.
- De nombreuses dispositions, notamment la ligne d'action A11 qui limite la création de nouvelles zones à bâtir, couplée aux SDA, limitent fortement les possibilités de création de zone à bâtir.

Quel est le lien entre le scénario de 940'000 habitants en 2030 et les 8000 habitants supplémentaires ajoutés ?

Concernant les 8000 habitants supplémentaires, on s'en sort grâce à un objectif de densité, soit un taux d'utilisation du sol un peu plus élevée que la médiane suisse. Sans cet objectif, on n'aurait pas pu ajouter cette capacité de zone à bâtir pour 8000 habitants supplémentaire. Il y avait une marge de densité dans le projet, ce qui a permis d'absorber cette population supplémentaire et de créer un peu de zone à bâtir supplémentaire.

Les 8000 habitants supplémentaires sont liés à des objectifs de densification. Que va-t-il se passer si les habitants arrivant dans le canton vont s'établir hors des centres, et que le TCU passe, cas échéant, en dessous de la barre de 100% ? Autrement dit, quel type de suivi de cet objectif est-il mis en place ?

Le chef du SDT explique que le fait que les habitants aillent dans les villages ou les centres n'influe par le TCU, vu que celui-ci est le lien entre la capacité actuelle de la zone à bâtir par rapport aux nombre d'habitants projetés à l'horizon de quinze ans. Que la zone à bâtir soit utilisée ou non n'a pas d'influence en soi sur le TCU : ce qui pourrait l'influencer, c'est la création non coordonnée de zones à bâtir, par exemple de ne pas dézoner la zone à bâtir dans les Alpes ce qui bloquerait la possibilité d'en créer dans les agglomérations.

Que se passe-t-il si le TUC est inférieur à 100% ?

La seule conséquence possible est de cesser de créer de la zone à bâtir ou de la diminuer là où elle ne serait pas utile. Le canton devrait arrêter d'approuver des plans d'affectation.

La crainte est que l'espace à bâtir disponible soit majoritairement utilisé pour créer des zones d'habitation à faible densité : les chiffres minimaux de densités garantissent-ils qu'on est dans le scénario ?

Le chef du SDT explique que les densités minimales contenues dans le PDCn permettent d'atteindre ces objectifs. Par ailleurs, la LAT impose de vérifier la disponibilité des terrains : le risque est en effet qu'on oblige à planifier avec un indice de 0,6 et que le propriétaire réalise avec 0,3 – ce qu'en principe la LAT ne permet pas puisqu'on doit garantir la disponibilité des terrains pour l'entier de ce qui a été planifié. Si une commune délivre toutefois un permis de construire avec une densité plus faible, cela va créer de la réserve et péjorer sa possibilité de développer des nouveaux projets.

Si les scénarios démographiques se réalisent mais que les centres rencontrent une réelle difficulté à densifier, quelles seront les conséquences ?

Le chef du SDT explique que le scénario est équilibré en fonction des divers types d'espaces. On ne pourra pas accueillir un même nombre d'habitants en modifiant fondamentalement la répartition prévue des zones et des habitants par type d'espace avec les densités prévues, notamment en transférant dans les villages. A moins qu'on augmente alors la densité dans les villages pour que ça joue en nombre d'hectares de zone à bâtir et de TCU. Si on reporte beaucoup d'habitants des agglomérations vers les villages, cela ne jouera pas en termes de TCU. Raison pour laquelle le PDCn verrouille les deux éléments pour garantir l'équilibre général : la densité minimale et la quantité de zone à bâtir qu'on peut créer par type d'espaces (alinéa 2).

Deuxième alinéa

L'alinéa 2 de la ligne d'action A1 définit l'extension du territoire d'urbanisation, soit le nombre d'hectares qu'on s'autorise à passer en zone à bâtir d'ici 2040, dans le respect du TCU. Pour mettre en œuvre l'art. 8a, al. 1, lett a) LAT, plusieurs méthodes sont possibles. Le canton d'Argovie, par exemple, a défini commune par commune le territoire d'urbanisation, un système contraignant pour les communes mais simple à mettre en œuvre pour le canton et la Confédération. Le système valaisan liste les communes et détermine les zones à bâtir commune par commune : si les surfaces sont inférieures à la zone à bâtir actuelle, la commune doit dézoner ; si elle est en deçà, elle a droit de zoner une partie du différentiel. Soit des systèmes très prescriptifs pour les communes.

Dans le système retenu, le territoire d'urbanisation des communes ou des périmètres compact d'agglomération se compose du territoire urbanisé, des réserves (besoins à l'horizon 15 ans) et zones d'affectations différées (besoins à l'horizon 15 à 25 ans), ainsi que le dézonage des surfaces en dehors des besoins à 25 ans. Par ailleurs, des enveloppes sont définies :

- concernant les 142'500 emplois supplémentaires à l'horizon 2040 : 50% seront dans des zones d'habitation et mixte, 30% dans des zones d'activité et 20% dans d'autres type de zones d'activités ;
- concernant les 850 hectares d'extension de zone à bâtir d'ici 2040 : une augmentation de 780 ha dans les périmètres compacts d'agglomération et les périmètres de centres cantonaux, de 240 ha dans les centres régionaux, de 30 ha dans les centres locaux et de 10 ha dans les localités à densifier ainsi qu'une diminution de 210 ha hors des centres ;
- ces environs 850 ha se décomposent en 330 ha de zones d'habitation et mixte (ZHM), 200 ha de zones d'activités (ZA) et 316 ha de zones d'utilité publique (ZUP).

Ce qui nous oblige vis-à-vis de la Confédération avec ce système, ce sont les extensions totales de la zone à bâtir par type d'espace à l'horizon 2040. Le Conseil d'Etat se charge de vérifier que la création de nouvelles zones à bâtir respecte le rythme prévu d'extension du territoire d'urbanisation.

Comment le canton prend en compte les réserves existantes, pour autant que les communes les connaissent.

Concernant les réserves, la mesure A11 donne des indications et notamment l'obligation pour les communes d'avoir une politique de mobilisation de leurs réserves. Ce qui va empêcher une commune de créer de la zone à bâtir si elle a des réserves, c'est l'art. 15 LAT. Concernant la densité, elle est garantie par le fait qu'on ne peut pas légaliser un plan avec une densité inférieure à celle prévue par le PDCn. Une agglomération ne pourra pas légaliser des zones avec moins de 125 habitants et emplois par ha ; concernant les réserves, on a dimensionné en tenant compte de leur capacité. Avant de pouvoir créer de la nouvelle zone à bâtir, une commue ou une agglomération devra d'abord mobiliser ces réserves, en accord avec l'art. 15 LAT.

Concernant les autres réserves en ZHM, il précise que dans le PDCn, on s'est contenté de répondre au mandat de la Confédération, sans en ajouter. Les réserves n'ont pas besoin d'être mentionnées, car elles existent et sont de fait en zone à bâtir. Ce qui doit être précisé est le territoire d'urbanisation à 2040, qui permet de calculer le TCU. On doit préciser les extensions possibles : soit les réserves sont maintenues car la ZHM est confirmée, soit elles sont dézonées.

Dans le texte de la ligne d'action A1, al. 2, l'extension du territoire d'urbanisation n'est pas limitée à 850 ha au maximum d'ici 2040, mais de 1060 ha dont une surface de 210 ha à dézoner : sinon les communes ne pourront pas proposer y compris les dézonages des projets à hauteur de 1060 ha.

Le chef du SDT explique que ce sont les totaux qui sont contraignants, ce qui donne une certaine souplesse au CE, notamment des transferts entre agglomérations ou entre centre régionaux.

Amendements discutés

Un commissaire dépose l'amendement suivant :

> « Le Conseil d'Etat vérifie l'adéquation des zones à bâtir avec les besoins dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire. L'extension du territoire d'urbanisation, fondée sur les types d'espaces du projet de territoire cantonal, est limitée à ~~870 ha~~ 780 ha au maximum d'ici 2040, soit une augmentation de ~~780 ha~~ 787 ha dans les périmètres compacts d'agglomération et les périmètres de centres cantonaux, de ~~240 ha~~ 182 ha dans les centres régionaux, de ~~30 ha~~ 22 ha dans les centres locaux et de ~~10 ha~~ 8 ha dans les localités à densifier ainsi qu'une diminution de ~~210 ha~~ 218 ha hors des centres.»

Il explique que cet amendement vise à faire en sorte de prendre en considération le fait que la population puisse croitre dans l'ensemble des espaces calculés, afin que chaque commune puisse accueillir de nouveaux habitants. Mais il vise à s'assurer que cette augmentation de la population se fasse sans avoir un impact négatif sur l'ensemble du territoire en termes d'hectares supplémentaires pris sur les zones agricoles ou autres. Il est calculé en fonction de la différence entre le projet soumis au GC et l'avant-projet présenté lors de la consultation. Cela permettrait de répondre à la demande annoncée des 8'000 habitants supplémentaires, en détendant le logement dans des endroits où il y a la desserte nécessaire aussi bien en transport individuel motorisé avec des routes déjà construites qu'en transports publics.

Que se passerait—il si ces chiffres étaient modifiés ?

Techniquement, il faudrait augmenter les densités. Comme ces chiffres sont globaux, il ne va pas être possible d'obliger les communes à respecter la mesure, qui est globale. La conséquence logique serait d'augmenter les densités minimales.

Par 6 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Lien entre la mesure A1 et la mesure A11

La ligne d'action A1 et la mesure A11, même votées séparément, sont liées. Les chiffres de la ligne d'action A1 doivent être adaptés aux décisions prises sur le scénario de la mesure A11, notamment le passage à l'année de référence 2015 : il faut augmenter légèrement le nombre d'hectares. Le nombre d'hectares est supérieur, puisqu'en passant à l'année de référence 2015, on constate que le passage à 2030 a pour conséquence +2845 habitants et +32 ha. Il y a aussi des conséquences sur les chiffres à l'échéance 2040.

Le 0,75% avec une référence à 2015 induit d'augmenter les hectares de 7 dans les agglomérations, de 9 dans les centre régionaux, de 3 dans les centres locaux, de 1 dans les localités à densifier et de 38 dans les quartiers et les villages hors centre. Ce qui donne en tout une augmentation de 58 hectares à 2040 ou de 32 hectares à 2030.

A la suite des amendements de la mesure A11, le CE propose un amendement technique qui sont les conséquences des modifications de la mesure A11. Le changement de l'année de référence n'a pas de conséquence sur le territoire d'urbanisation. Comme les hectares consommés en 2014 étaient déjà connus, il en a déjà été tenu compte dans le calcul. C'est la raison pour laquelle le fait de passer à 2015 ne change pas le nombre d'hectares, sauf pour les agglomérations, avec une augmentation de 20 hectares.

La cheffe du DTE propose les modifications techniques suivantes :

> …~~850 ha~~ 870 ha au maximum ~~d'ici~~ entre 2015 et 2040, soit une augmentation de ~~780 ha~~ 800 ha…

Par 11 voix pour, 0 contre et 4 abstentions, l'amendement du CE est accepté.

Suite à cette modification, un commissaire dépose l'amendement suivant :

> « Le Conseil d'Etat prend en outre les mesures nécessaires, par type d'espaces du projet de territoire cantonal, pour que les surfaces en zone d'habitation et mixtes ne dépassent pas le plafond défini par le taux cantonal d'utilisation, calculé en relation à ces espaces. »

Le but est, si l'on commence à développer l'habitation dans un des espaces, et notamment dans des localités hors centres qui ne sont pas à densifier, de s'assurer que les espaces de centres puissent malgré tout accueillir le nombre correct de population tel que proposé et utiliser les hectares qui viennent d'être votés. Il ne souhaite pas que le développement d'une zone pas prioritaire, mais qui serait possible, empiète sur le fait qu'une agglomération puisse continuer à se développer.

Le SDT note que cela pose un problème techniquement car le taux cantonal d'utilisation n'est pas calculé par type d'espace. C'est un instrument qui est appliqué à la totalité du territoire cantonal. Concernant le souci du développement des villages en premier, ils doivent diminuer leur zone à bâtir de 210 ha de manière nette. Ils ne vont pas pouvoir créer de zone à bâtir, ou de manière extrêmement faible. Ils vont devoir dézoner ou se développer par densification. Le risque mis en avant est très peu probable.

Par 6 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Alinéa 3

Le chef du SDT remarque que la souplesse, entre 15 et 25 ans, de la zone d'affectation différée, est la solution qu'avait retenue le Valais pour prétendre qu'il y avait moins besoin de dézoner que dans la réalité. Mais dans les faits, la zone à affectation différée n'est pas une zone à bâtir. Lorsqu'elle repasse à la zone à bâtir, potentiellement dans 15 ans, une procédure complète de planification est obligatoire.

Concernant la question des échanges de zones à bâtir et non constructibles entre plusieurs communes, qu'en est-il et comment ils vont s'intégrer dans la surface totale de la zone à bâtir et de son extension dans le canton de Vaud ?

Les échanges de zone à bâtir sont une conséquence de l'art. 38 LAT, qui est une disposition transitoire. Il précise que les cantons concernés adaptent le PDCN aux exigences de la présente loi dans un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification. Pendant ce délai, et jusqu'à l'approbation du PDCn par le CF, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné pendant la période transitoire. Dès que le PDCn est approuvé, il n'est plus possible d'échanger, car soit une nouvelle zone est conforme au PDCn et peut être légalisées sans échange, soit elle n'est pas conforme et ne peut pas être légalisée. Pour l'instant, aucun échange n'a abouti, à l'exception du terrain pris sur une marge dont le canton disposait sur un plan d'affection en lien avec l'hôpital intercantonal de Rennaz. Deux échanges purement communaux sont en cours actuellement, et les 4 communes concernées espèrent arriver à le mener à terme avant la fin de la période transitoire. Dans les faits, ce serait même avant l'entrée en vigueur de la LATC, puisque l'intérêt principal est de ne pas être soumis à la taxe sur la plus-value. En effet, en cas de soumission à la taxe, le cours de l'échange serait trop élevé. Dans tous les cas, les nouvelles zones doivent correspondre à l'art. 15 LAT, ce qui est le cas dans ces situations, avec des échanges de communes surdimensionnées qui dézonent au profit de périmètres compact d'agglomération. Ces échanges vont dans le bon sens et il ne serait pas possible de légaliser un échange qui irait dans le sens inverse.

Par 10 voix pour, 0 contre et 5 abstentions, la ligne d'action A1 telle qu'amendée est adoptée.

Mesure A11 – Zones d'habitation et mixtes

Alinéa 1

Le territoire d'urbanisation a été globalement défini et cette mesure vise à répartir les habitants, selon les scénarios démographiques, de manière à respecter les zones d'habitation et mixtes. Le tableau est la suite logique, avec des chiffres basés sur 2014, pour 2030 et 2040, avec une enveloppe pour chacune des agglomérations, et des pourcentages d'augmentation annuelle à partir de la population 2014, pour les périmètres de centres, les localités à densifier et les villages et quartiers hors-centre. Cette répartition proposée permet de respecter le quota de zone à bâtir que l'on s'est autorisé à créer jusqu'en 2040.

Les données sont calculées sur 15 ans et ensuite annualisées. Quelles seraient les conséquences si l'on atteint le quota de 3 ans en une année ?

Ces chiffres servent à dimensionner la zone à bâtir. Les communes le font une fois dans les années qui vont suivre pour dimensionner la zone sur la base des taux de croissance, avec un horizon de planification jusqu'au 31 décembre 2036. La commune qui approuve un plan en 2020 va calculer sa population 2020 plus 16 fois 1.7% de la population 2014. Il n'y a pas contrôle annuel ensuite car la zone à bâtir est légalisée et peut être utilisée en 5 ans comme en 20 ans.

Le tableau présente la croissance totale maximale de la population, qui sert à calculer la zone à bâtir. Y a-t-il a un contrôle du SDT sur l'augmentation de la population ?

La zone à bâtir est dimensionnée à un temps donné, en se projetant dans les 15 prochaines années au taux défini de 0.75%. On arrive ainsi à un besoin en zone à bâtir pour tant d'habitants. On va déduire de ce besoin les réserves identifiées et mises à jour au moment de la planification. Si ces réserves sont excédentaires par rapport aux besoins, il faudra dézoner. Si elles sont inférieures, il faudra créer de la zone à bâtir, pour autant que toutes les possibilités de densifications aient été utilisées. Il n'y a pas de contrôle annuel sur le nombre d'habitants.

Est-il prévu que le canton interviennent pour qu'une autorité de pilotage des agglomérations soit mise en place ?

La cheffe du DTE répond que les principes de gouvernance figure dans la LATC.

Le tableau intègre les 8'000 habitants supplémentaires rajoutés entre l'avant-projet et ce qui est soumis. Certes, la pénurie de logement, avec un taux de vacance inférieur à 1.5% ne permet pas d'avoir un bon marché du logement, et ces 8'000 habitants permettent d'y répondre, mais l'essentiel de ces habitants sont répartis principalement sur les villages et quartiers hors-centre ou les périmètres et localités à densifier, à l'extérieur des zones d'agglomération. Or, le véritable souci de pénurie de logement et du marché de la construction est la difficulté de trouver de quoi se loger dans les agglomérations, avec les infrastructures qui intéressent les habitants.

Le chef du SDT explique que la différence de 8'000 habitants est issue d'une part du scénario démographique des 940'000 habitants attendus, et ensuite du nombre qui sert à dimensionner la zone à bâtir, avec 8'000 habitants de plus que le nombre attendu, soit 948'000. La mesure A1 précise que le canton, les communes et les régions orientent leur politique pour offrir un cadre de vie de qualité à environ 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 en 2040. C'est bel et bien une référence en termes d'habitants. Lorsque l'on dimensionne la zone à bâtir, l'on ajoute l'équivalent de 8'000 hab pour calculer le dimensionnement de la zone à bâtir. Le PDCn est établi pour 940'000 habitants. Pour une de ses politiques publiques qui est le dimensionnement de la zone à bâtir, au vu de la pénurie, l'on décide d'ajouter de la capacité pour 8'000 habitants supplémentaires, ce dont il est tenu compte dans les chiffres. Dans la répartition, ces habitants n'ont pas été ajoutés aux agglomérations, car ce n'était pas réaliste d'augmenter encore leurs capacités. Avec 80'000 nouveaux habitants dans le PALM ces 15 prochaines années, personne n'imagine pouvoir accueillir plus car l'on dépasse les capacités de réaliser des projets. Les taux de croissance des agglomérations, de 1.8 à 2.6%, sont plus élevés que toutes les autres localités et elles saturent dans leur capacité à réaliser des projets pour autant d'habitants.

Le chef du SDT explique qu'il y a une certaine liberté dans le choix du scénario démographique, on arrivera probablement à le justifier. Le problème réside dans les conséquences de ces scénarios, c'est-à-dire la consommation de zones à bâtir, puisque tout ce qui est ajouté dans les villages vient diminuer la densité moyenne du canton et a un effet sur le taux cantonal d'utilisation. Dès lors, la consommation de zone à bâtir est trop importante par rapport au nombre d'habitants que l'on souhaite accueillir. C'est le prix à payer pour avoir un scénario démographique haut ; on est tenu d'avoir une efficacité en termes de densité. Si le scénario démographique annoncé ne se réalise pas, le taux cantonal d'utilisation sera très rapidement inférieur à 100% si le scénario démographique ne se réalise pas.

La discussion met en exergue que :

– les 8'000 habitants supplémentaires sont le fruit d'une négociation politique avec l'UCV et l'AdCV. Cela parait supportable lorsque l'on sait qu'il y a plus 11'000 nouveaux habitants dans le canton par année.

- Le SDT a pris le temps d'aller dans les centres cantonaux ou agglomération pour vérifier si les chiffres mentionnés correspondent à la réalité.
- La majorité de ces 8'000 habitants supplémentaires, 5'000, vont dans les centres régionaux, comme Avenches, Aubonne, Cossonay, etc.
- Le fait d'avoir 3'000 habitants de plus dans des communes moins importantes est le prix à payer pour arriver à un accord, car la solution prônée ne correspond pas aux attentes des petits villages. Il est important de montrer qu'un effort a été fait de ce côté afin de trouver un équilibre politique.

Il est prévu que les communes qui procèdent dans les délais au redimensionnement de leur zone à bâtir peuvent prévoir pour des projets de LUP, en plus des besoins définis, 24 habitants dans les centres pour les communes concernées, et 12 habitants *dans les autres communes. Où s'intègrent ces LUP dans les cadres gris. Ce principe sera-t-il validé par le GC, alors que le taux sera décidé par le CE ?*

On a ajouté 24 habitants à chaque commune y compris celles concernées par les agglomérations et 12 habitants aux villages et quartiers hors-centre. Ces 5'000 habitants pour les LUP sont compris dans les chiffres et taux de croissance de la mesure A11 et inclus dans le scénario démographique. Les 12 et 24 habitants ne figurent pas dans le cadre gris, mais il n'y a pas de volonté du CE de les modifier ces chiffres par la suite.

Si l'on observe la progression sur la période 2014-2030, est à 0,87% et pas à 0,75%. Pourquoi ?

Le chef du SDT explique que factuellement, c'est bien 0,75%, mais le chiffre complet tient compte d'une série d'assouplissement : les villages de moins de 200 habitants, qui ont droit à 45 habitants ; les logements d'utilité publique, où il y a des bonus dans les villages qui en possèdent. On arrive à 0,87%, car on tient compte dans le total de ces bonus. Ainsi, on ne peut pas tenir compte de ces derniers, modifier le taux et encore rajouter des bonus après. Soit on supprime ces bonus, et on les répartit entre tous les villages et quartiers hors centre, et on arrive à un taux un peu plus élevé. Soit on maintient le taux à 0,75% et après on ajoute ces bonus à ceux qui y ont droit.

A-t-on la garantie que les communes devront d'abord densifier les centres, avant de construire sur des terrains situés à l'extérieur, en périphérie des villages ?

Le chef du SDT explique que la mesure A11 indique clairement qu'une commune ne peut pas étendre sa zone à bâtir tant qu'elle a des possibilités de densification. Ce principe ressort du PDCn, mais aussi de l'art. 15 LAT. Les communes doivent commencer par redimensionner leurs zones à bâtir.

Année de référence

L'année de référence a été déplacée de 2008 à 2014 suite à la consultation. Pour coller le plus près possible de la réalité, les chiffres de fin 2015 étant désormais connus, un commissaire dépose un amendement demandant que :

l'année de référence soit <u>2015</u> (population au 31.12.2015) dans le tableau au lieu de ~~2014~~.

La cheffe du DTE relève que changer la date à 2015 implique 24'000 personnes de plus, ce qu'elle ne peut défendre à Berne.

Quelle est la garantie que l'essentiel de ces habitants supplémentaires vont essentiellement aller dans les périmètres de centres régionaux ?

Le chef du SDT explique que si le scénario de StatVD se réalise, la répartition se fera bel et bien de cette manière car si elle commence dans les villages, il n'y aura plus de zone à bâtir dans les villages, et cela se fera ailleurs dans le pire des cas. Si le scénario haut ne se vérifie pas, il n'y a effectivement pas de garantie de ce type. D'ici quelques années, si l'on constate que le scénario haut ne se produit pas, il faudra prendre des mesures pour s'assurer que les nouvelles zones à bâtir aient une densité suffisante pour compenser si le taux cantonal devient inférieur à 100.

Par 9 voix pour, 6 contre et 0 abstention, l'amendement est accepté.

Croissance annuelle maximale

Un commissaire propose d'augmenter les villages et quartiers hors centre :

~~à 0.75% de la population 2014~~ à 1.25% de la population au 31.12.2015.

Selon ses calculs, cela représente une augmentation de 12'600 habitants sur une quinzaine d'année.

Le chef du SDT note que ces chiffres ne sont pas corrects : la différence induite par cet amendement implique 16'000 habitants supplémentaire par rapport au projet du CE. Cela se cumule avec l'amendement précédent. Le PDCn prévoit de créer 846 hectares de zone à bâtir d'ici 2040. Les deux amendements cumulés porteraient la zone à 1248 hectares, soit 400 de plus. Le taux cantonal devrait être recalculé et une bonne partie de ces 400 hectares seraient soit des SDA qu'on ne peut pas restituer, soit qu'on devrait consommer avec des difficultés pour justifier le scénario vis-à-vis de la Confédération.

La discussion met en exergue qu'avec une telle augmentation de ce pourcentage, cela permettrait d'avoir des hectares supplémentaires en zone à bâtir. Or l'objectif est de permettre aux villages d'avoir des habitants supplémentaires en densifiant l'existant, avant d'augmenter la zone à bâtir.

Le chef du SDT explique qu'il y a une réserve de densification dans les villages, ce qui est compatible avec les taux actuels. Pour rappel, les possibilités de densifications de la zone existante ont été comptabilisées dans les réserves, lorsqu'elles ont été identifiées. On n'en prend que le tiers, partant du principe que la densification se fait sur 45 ans et non sur 15 ans. Dans un régime ou l'on ne peut plus créer de zone à bâtir, ce potentiel va être mis sous pressions et être exploité plus rapidement. Les 2/3 seront exploitables indépendamment du nombre d'habitants.

Par 0 voix pour, 6 contre et 9 abstentions, l'amendement est refusé.

Un autre commissaire dépose un amendement visant à :

relever le taux pour village et hors centre à 1% à la place de ~~0,75%~~.

Il note que dans les agglomérations, on a créé des périmètres qui permettent de distinguer très clairement ce que l'on entend par périmètre compact d'agglomération et le reste. L'une des solutions aurait dû être de créer des périmètres de centre qui étaient définis pour l'ensemble des villages, ce qui permettait de dire que dans cette zone compacte, on peut aller plus haut en termes de densité. Par contre tout ce qui est hors-centre est effectivement traité différemment. Cela permettait d'utiliser le côté d'urbanisation dans sa valeur totale, y compris dans les villages. Cet amendement doit permettre densification des centres de village, il ne voit pas beaucoup d'autres moyens que de permettre une densité supérieure, en sachant que l'on a effectivement une conséquence, qui pose problème, qui est l'augmentation du nombre d'hectares qui ne seraient pas dézonés.

Un commissaire note que le premier projet mentionnait 1%, mais par rapport à 2008. Hélas, les chiffres sont assez clairs : si l'on passe de 0,75% référence 2015 à 1% référence 2014, cela fait 58 ha de plus qui sont « mangés » dans le cadre des villages et quartiers hors centre. Avec l'année de référence 2015, cela fait 77 ha. Or le but de ce PDCn est de limiter le mitage. On ne peut pas accepter d'aller plus loin avec les villages et quartiers hors centres, avec en plus des questions d'équilibres par rapport aux autres types de centres et agglomérations. Un autre plaide pour le chiffre de 0.75%, puisque le cas des communes a été pris en compte, avec le bonus de 45 habitants. Une autre encore note qu'en passant de 2014 à 2015, on a déjà ajouté 32 hectares aux 290, ce qui semble être contraire aux objectifs de la LAT.

Par 4 voix pour, 8 contre et 3 abstentions, l'amendement est refusé.

Alinéa 2

Le chef du SDT précise que cet alinéa fixe le mandat de redimensionnement de la zone à bâtir avec un délai au 30 juin 2021 pour soumettre les plans à l'approbation du canton, recours non compris. Jusqu'à cette date, l'horizon de planification est fixé à 2036 pour ne pas défavoriser les communes qui termineraient leur plan en 2017 et 2018 et auraient ainsi perdu quelques années de croissance par rapport à celles qui attendent 2021. Quelques éléments pris en compte dans le redimensionnement

répètent les exigences qui existent dans d'autres dispositions légales. Il mentionne l'ordre du redimensionnement selon les exigences de la loi fédérale, soit réaffecter les terrains excédent les besoins et peu adéquats au développement, densifier le territoire urbanisé, mettre en valeur les réserves et les friches par la densification.

Comment les communes qui ne doivent pas redimensionner leur zone peuvent le savoir ?

Les communes le savent car le SDT a fait le calcul et que la liste est publique. Elles ne doivent pas réviser leur plan pour cette raison, mais il peut y en avoir d'autres, notamment, si le plan est ancien. S'il est antérieur à 1980, ce plan est considéré comme n'étant plus valable, avec un risque en cas de délivrance de permis de construire qui peut être contesté. Il y a un intérêt pour ces communes à réviser mais pas d'obligation pour la question du surdimensionnement.

Délai pour réviser les plans d'affectation

Un commissaire dépose le même amendement que pour la mesure 3.3.1 pour que le délai soit similaire à savoir :

5 ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil ~~le 30 juin 2021~~.

Par 11 voix pour, 0 contre et 4 abstentions, l'amendement est accepté.

Alinéa 3

Cet alinéa mentionne les aspects en matière d'aménagement du territoire qui doivent être pris en compte dans la révision des PGA.

La planification d'infrastructures, notamment de transports, tels qu'annoncés et prévus par les plans d'agglomérations, est-il inclus et compris dans cette ligne sur la capacité des équipements et infrastructures ?

Le chef du SDT explique qu'il faut au moins que ces infrastructures soient programmées quelque part, une intention n'étant pas suffisante. Si elles figurent dans un plan directeur régional, si des crédits ont été votés, il est possible d'en tenir compte, comme pour le tram de l'Ouest lausannois.

Carte des dangers naturels

Une commissaire remarque que la carte des dangers est un processus long qui a abouti dans le canton et qui concerne beaucoup de communes. Il lui semble dès lors que lorsqu'une commune révise sa planification elle tienne compte de cette carte. Elle dépose un amendement pour ajouter une puce :

carte des dangers naturels.

La discussion met en exergue que la puce 4 mentionne l'environnement, notamment la nature, le paysage et la maitrise d'éventuels risques et nuisances, ce qui confirme que les risques sont compris, une notion plus larges que les dangers naturels, qui sont compris dans la notion de risque.

Par 6 voix pour, 7 contre et 1 abstention, l'amendement est refusé.

Alinéa 4 et 5

Le chef du SDT explique que cet alinéa présente l'ordre dans lequel il faut agir pour créer de la nouvelle zone à bâtir. Le contrôle se fait par le canton qui approuve les plans et va vérifier leurs conformité au PDCn, qui lui-même reprend les exigences de l'art. 15 LAT. On ne peut créer de la zone à bâtir tant qu'il y a des réserves disponibles. Les voies de droit sont ouvertes aux opposants.

Comment le SDT va-t-il réagir si une commune veut augmenter la densité d'un nouveau PPA et créer de fait de la réserve en zone à bâtir ?

Le SDT ne pourrait admettre de densifier un PPA sans que la commune mette en conformité le potentiel de ses réserves, par le dézonage le cas échéant. Les communes en effet doivent suivre les trois étapes du PDCn, à savoir :

1) réaffecter les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement ;
2) densifier le territoire urbanisé (qui correspond au centre du village) ;
3) mettre en valeur les réserves et friches, notamment par la densification.

Ces règles s'appliquent d'ailleurs déjà aujourd'hui. Il s'agit de faire le bilan sur l'entier de la commune.

Un commissaire relève dès lors qu'il faudrait alors préciser que les trois points ci-dessus doivent être appliqués dans cet ordre de priorité, et dépose l'amendement suivant à l'alinéa 4 :

Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre :

Une commune qui possède un périmètre compact et un périmètre non compact, peut-elle densifier à l'intérieur de son périmètre compact, même si elle n'a pas encore redimensionné les zones à bâtir hors de ce périmètre ?

Le chef du SDT confirme que le périmètre compact sera traité pour lui-même, séparément du périmètre non compact. Le SDT ne va pas demander un traitement simultané qui freinerait un projet de densification dans le périmètre compact. Néanmoins, la commune devra entreprendre les démarches de dézonage dans le périmètre non compact. Conformément à la pratique, l'ordre à suivre ne vaut effectivement pas pour la densification des périmètres compacts.

Par 11 voix pour, 0 contre et 3 abstentions, l'amendement est accepté.

Alinéa 6, 7, 8

L'objectif de densification et l'indice minimal d'utilisation du sol des nouvelles zones à bâtir, ce qui permet de garantir que les nouveaux habitants, en appliquant ces indices, tiennent dans les 846 hectares de zones que l'on projette de créer d'ici 2040. Il a aussi été tenu compte des différents types de territoires quant à la densité minimale. Ainsi, les densités de centres de localités, villageoises, sont élevées. Avec l'objectif de 80 habitants à l'hectare hors des centres, on peut avoir des constructions, y compris individuelles, avec une certaine densité. Il montre un exemple comparant une zone villa et un village traditionnel, qui offre une densité plus élevée dans le centre du village que dans une zone villa dense.

Un commissaire demande par amendement 1 de revenir à la densité de l'avant-projet, soit :

70 ~~80~~ habitants + emplois à l'hectare hors des centres, avec un IUS minimum de 0,4 ;

100 ~~125~~ habitants + emplois à l'hectare dans les centres et les localités à densifier, avec un IUS minimum de 0,625 ;

200 ~~250~~ habitants + emplois à l'hectare dans les sites stratégiques d'agglomération et de développement mixtes, avec un IUS minimum de 1,25.

Une commissaire dépose un autre amendement 2 sur ces densités, soit :

100 ~~80~~ habitants + emplois à l'hectare hors des centres, avec un IUS minimum de 0,5 ~~0,4~~ ;

150 ~~125~~ habitants + emplois à l'hectare dans les centres et les localités à densifier, avec un IUS minimum de 0.75 ~~0,625~~ ;

Elle ne souhaite pas vider les villages de leur population. Il y a une nécessité de garder une attractivité et une vie en permettant à toutes les communes de ce canton d'accueillir de nouveaux habitants et de se développer. Il faut en effet un poids minimal pour rendre un centre vivant, attirer un commerce. Elle s'oppose en revanche à l'extension de la zone à bâtir et une des pistes est de jouer sur les densités.

Plusieurs commissaires interviennent pour soutenir la proposition du CE. Les méthodes et les outils sont déjà assez bien définis pour éviter le mitage, notamment en termes d'épuisement des réserves. Le frein sera déjà important pour la majorité des communes. L'équilibre est donné avec un TCU à 100% avec ces densités, ce qui permet de tenir compte des typologies des communes sachant que c'est un taux minimal, les communes étant libre d'aller au-delà.

Le chef du SDT explique que pour les nouveaux plans, confirmés suite à une modification d'un PGA, les dispositions de la LAT, notamment sur la disponibilité des terrains, s'appliquent lorsque la zone à bâtir est confirmée. Concernant les densités, si la parcelle est libre de construction, le nouvel indice doit s'appliquer. Si la parcelle est déjà bâtie et qu'une augmentation d'indice n'aurait pour seul effet que de créer des réserves pas exploitables pour des raisons constructives, il ne faudra pas forcément modifier l'indice dans cette planification, même si cela reste de la réserve potentielle pour un prochain horizon de planification.

Par 7 voix pour l'amendement 1, 6 pour l'amendement 2 et 2 abstentions, l'amendement 2 est refusé.

Par 0 voix pour l'amendement 1, 13 pour le projet du CE et 2 abstentions, l'amendement 1 est refusé.

Redéposé en deuxième lecture, l'amendement 2 est refusé à nouveau par 6 voix pour, 9 contre et 0 abstention.

Adaptation des chiffres suite aux amendements adoptés par la commission

La cheffe du DTE explique que suite à la décision de la commission de modifier la date de référence, les calculs ont dû être adaptés. Elle dépose un amendement technique en ce sens, à savoir

Lausanne Morges +75'810 ~~80'280~~

AggloY +10'890 ~~11'250~~

Rivelac + 19'200 ~~20'310~~

Chablais Agglo +5'170 ~~5'440~~

Grand Genève +17'220 ~~17'950~~

Payerne +4'060 ~~4'290~~

Le chef du SDT précise qu'une correction de 20 ha de la surface d'urbanisation a dû être introduite pour tenir compte de la modification apportée. La seconde correction est due à la modification de l'année de référence, qui a une influence sur les chiffres des agglomérations. Avec les chiffres basés sur 2014, la croissance allait de 2014 à 2030. Avec 2015, il y a un correctif technique qui implique de diminuer la croissance prévue en la ramenant à la croissance effective observée en 2014, ceci pour chacune des agglomérations. Sans cela, il faudrait compter une année de croissance en plus. Cette correction est nécessaire pour rester dans le scénario démographique de StatVaud.

Le nombre total d'habitant à 2030 est le même et qu'il s'agit de diminuer l'enveloppe de chacune des agglomérations de la croissance effective de 2014. En partant de 2015 avec les mêmes chiffres, cela augmente le nombre d'habitants totaux, avec le même raisonnement pour l'ensemble des espaces qui figurent en pourcents. L'augmentation à 2030 n'est plus de 185'000 habitants en partant de 2014, mais selon le scénario haut de StatVaud, de 172'900 habitants en partant de 2015. Il n'y a pas de transfert d'une catégorie à une autre, puisque les habitants effectivement arrivés en 2014 ont été pris en considération. Ces chiffres correspondent aux projets d'agglomération qui ont été déposés à la Confédération.

Comment sont traduits ces 8'000 habitants dans la mesure A1 suites à ces modifications ? Combien ces 8'000 habitants représentent-ils d'hectares ?

Il n'y a pas eu de modifications pour ces 8'000 habitants, car ils étaient déjà inclus dans les chiffres précédents. Ils n'ont donc pas dû être rajoutés dans la proposition formulée. Globalement, ils représentent entre 20 et 30 hectares. Ils ont été localisés dans différents type d'espace. Au vu des nombreux paramètres, ce sont les chiffres totaux qui ont été repris. Ils ont été ajoutés dans les centres régionaux et locaux, et non dans les agglomérations, car les projets sont déjà connus.

Par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention, l'amendement technique du CE est accepté.

Par 11 voix pour, 0 contre et 4 abstentions, la mesure A11 telle qu'amendée est adoptée.

A12 – Zones à bâtir manifestement surdimensionnées

Cette mesure concernant les zones à bâtir manifestement surdimensionnées est supprimée et son contenu est repris dans la mesure A11.

Le commentaire précisait que les agglomérations répartissent la croissance démographique attendue à l'intérieur du périmètre compact. Il y a ainsi une notion de gouvernance dans le PDCn, sans autre précision. Où seront repris ces éléments ?

Le projet de révision de la LATC précise que les périmètres compacts d'agglomérations doivent élaborer d'entente avec l'Etat un plan directeur intercommunal qui vaut comme projet d'agglomération, et que la gouvernance est définie d'entente entre les municipalités et l'Etat.

Ces organismes seront-ils démocratiquement contrôlés par des législatifs ou simplement constitués d'exécutifs ?

Ce point sera aussi réglé dans la LATC qui prévoit dans son projet que les plans directeurs intercommunaux à l'intérieur des périmètres compacts d'agglomérations sont adoptés par les municipalités et approuvés par le CE.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la suppression de la ligne d'action A12 est acceptée à l'unanimité.

Ligne d'action A2 – Développer une mobilité multimodale

Le chef du SDT explique qu'il y a quelques modifications mineures par rapport au texte actuel. On parle de favoriser une mobilité multimodale afin de coordonner urbanisation, mobilité et environnement. Le reste du texte est identique. Cette formulation ressort de l'examen préalable de l'ARE.

Une commissaire dépose un amendement :

> Le Canton favorise une mobilité multimodale afin de coordonner urbanisation, mobilité et environnement <u>en assurant le développement de la mobilité douce et des transports publics afin de garantir à terme un meilleur équilibre entre les modes de déplacement</u>.

Ce texte vise à atteindre l'objectif d'un meilleur équilibre et du développement de modes plus faiblement représentés. La multimodalité est effective partout. L'objectif du PDCn est d'assurer un meilleur équilibre et de donner plus de poids à des types de mobilité qui ont été plus faiblement développés ces 40 dernières années que sont la mobilité douce et les transports publics. Elle souhaite compléter et préciser dans quel objectif, ce qui correspond à l'ensemble de la ligne d'action.

Un commissaire estime que cet amendement apporte une précision qui n'est pas négligeable. Multimodal implique de se déplacer avec différentes modes de transports. Il faut effectivement coordonner urbanisation, mobilité et environnement, mais cela dépend aussi de l'endroit où l'on met le curseur. La mobilité peut être plus importante que l'environnement. L'urbanisation, selon la densité en zone périphérique, occasionnera plus de besoins en mobilité individuelle.

Plusieurs commissaires estiment à contrario que le texte du CE, qui vise à favoriser la mobilité multimodale, englobe le tout. Le cadre gris est clair avec un objectif et des modalités fixées. Le CE aura ensuite la marge de manœuvre pour mettre tout cela en musique.

Par 8 voix pour, 7 contre et 0 abstention, l'amendement est accepté.

Une commissaire dépose un autre amendement :

> Il ~~reconnaît le rôle prépondérant des transports individuels dans les régions périphériques et~~ développe ~~leur~~ le rabattement des transports individuels sur le réseau des transports public principal.

Elle estime que c'est bien là que le canton doit agir avec le PDCn. Il ne s'agit pas de supprimer la voiture ou de la contrer, mais bien sur la ligne d'action, de rabattre les transports individuels sur les lignes de transports publics, comme des P+R.

Un commissaire s'oppose à cet amendement et pense que le problème de la reconnaissance du réseau routier périphérique et de la nécessité de pouvoir parfois aussi le développer est important. Pour développer le réseau, il faut des moyens, qui sont souvent en opposition avec des questions liées aux transports publics. Des priorisations sont nécessaires et il y a parfois nécessité de prendre en compte ce type de transports qui sont une réalité dans certaines périphéries.

L'auteure de l'amendement remarque que dans la suite du document sur le réseau routier, il est affirmé que le canton constate que le réseau est développé. Il n'y a pas d'objectif de développer plus un réseau routier. Un autre commissaire relève que le terme reconnaitre est important car il soutient la politique d'entretien de ces réseaux. Il s'agit de les maintenir dans un état de circulation et de sécurité pour la mobilité individuelle qui sert à rejoindre les centres.

Par 6 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Une commissaire dépose l'amendement suivant à la dernière phrase de la mesure :

> Il promeut la mobilité douce, notamment pour les déplacements courts <u>en aménageant le réseau routier pour assurer sa sécurité et son attractivité</u>, et développe les interfaces de transport.

Si le canton promeut d'ores et déjà la mobilité douce, et communique sur ces modes de transports, elle souhaite par cet amendement affirmer cette vision de l'aménagement routier comme une action de l'état pour assurer la sécurité et l'attractivité de la mobilité douce. Il s'agit de la concrétisation de la transformation du réseau dans cette perspective, lequel réseau par endroits ne garantit ni la sécurité ni l'attractivité pour les piétons ou les cyclistes.

Un commissaire estime que ce type de contraintes est déjà pris en compte dans les planifications communales. Cela n'apporte rien de nouveau et il propose de refuser cet amendement.

Le Chef de la division planification DGMR explique que cet amendement fait sens techniquement. Effectivement, pour promouvoir la mobilité douce, il s'agit d'en assurer la sécurité, qui se traduit dans certains cas par des aménagements, en référence à la stratégie cantonale sur la promotion du vélo adoptée par le CE, qui a été suivie d'une modification de la Loi sur les transports publics, devenue alors Loi sur la mobilité et les transports publics. Dans les faits, la promotion du vélo doit se traduire par des aménagements qui facilitent l'attractivité et la sécurité. Dans certains cas, il n'y a pas d'aménagements spécifiques, à l'instar des éléments capillaires du réseau comme les zones 30, où la mixité des modes de transports est assurée par une vitesse réduite.

Par 6 voix pour, 9 contre et 0 abstentions, l'amendement est refusé.

Une commissaire dépose un amendement visant à ajouter la phrase suivante à la fin de la mesure A2 :

> <u>Il</u> [le Canton] <u>s'assure de l'application des normes professionnelles en vigueur (VSS) pour le calcul de dotation du stationnement des véhicules motorisés et non motorisés</u>.

Elle précise que cet amendement doit être mis en lien avec la modification de la LATC à l'étude actuellement. Or, la LATC ne fait pas mention des dotations pour les places de stationnement. Cette disposition est réglée à l'art. 40a RLATC. Or, le tribunal a estimé qu'une disposition réglementaire qui n'est pas rappelée par un article de loi n'a pas de valeur. Dès lors, le siège de la matière pourrait être le PDCn. Au final, elle propose de déplacer cette matière contenue à l'art. 40a RLATC dans la ligne d'action A2 du PDCn, qui a valeur de loi.

La norme VSS, complexe, est connue professionnellement. Cette norme ne vise pas à supprimer le stationnement, mais à calculer le nombre de places nécessaire pour à la fois disposer de suffisamment de places et ne pas générer de recherche de place, sans trop en prévoir pour se retrouver avec des parkings vides. De nombreuses communes s'appuient sur ces normes, mais le problème est qu'il n'y a pas de base légale. Il s'agit d'avoir une sécurité du droit.

La discussion met en exergue que l'amendement confierait au canton le soin de « *s'assurer de l'application des normes en vigueur* », alors que l'art. 40a, RLATC stipule que « *la réglementation communale fixe le nombre de places de stationnement* ». Il s'agirait d'ajouter une compétence supplémentaire au canton. Par ailleurs, la réglementation actuelle précise concernant l'application des

normes VSS que le nombre de places est fixé « *dans le respect des normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports et en fonction de l'importance et de la destination de la construction* », ce qui laisse une certaine marge de manœuvre par rapport aux normes VSS, ce dont l'amendement proposé ne tient pas compte. Il ne s'agit dès lors pas d'une simple reprise de la réglementation actuelle. Il faudrait examiner si cette disposition doit être reprise dans le PDCn ou la LATC, mais dans tous les cas sans un glissement de compétences au canton. Il est important que les communes gardent la main sur les exigences en matière de places de stationnement. L'art. 40a RLATC, qui n'est plus appliqué, doit rester dépourvu de base légale, afin que les communes soient autonomes en la matière.

L'auteure de l'amendement rappelle que la norme VSS prévoit la flexibilité, divers facteurs faisant que le calcul s'applique différemment au centre que dans un village, en fonction de topographie, des transports publics, etc. C'est la norme des professionnels de la route la plus communément appliquée en Suisse.

Le chef du SDT confirme qu'il est pertinent d'avoir des dispositions dans le PDCn sur le stationnement, la fiche A25 sur le stationnement n'étant pas modifiée dans cette 4e adaptation, car elle ne concerne pas le moratoire.

Le Chef de la division planification DGMR estime que techniquement, l'amendement fait sens et est cohérent avec les dispositions du PDCn. En effet, de nombreuses études scientifiques ont pointé le caractère déterminant du stationnement dans le choix du mode de transport utilisé. Il ne s'agit pas de limiter de manière arbitraire et uniforme le stationnement, mais de le mettre en cohérence avec le contexte du développement urbain. La fiche A25 précise que les communes mettent en œuvre une politique de stationnement coordonnée avec les TP, et incitent à la réalisation de plans de mobilité, tenant compte de la desserte en TP. L'amendement s'inscrit dans cette référence. La référence aux normes VSS est logique, car elles s'appliquent en fonction de la desserte en TP, et selon la nature, le type d'affectation et le volume du projet examiné.

Un commissaire rappelle que le règlement communal est la base légale dans laquelle il est fait référence aux normes VSS.

Par 6 voix pour, 8 contre et 1 abstention, l'amendement est refusé.

Une correction de plume à l'alinéa 1 : supprimer ~~en~~ environnement

Par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention, la mesure A2 telle qu'amendée est adoptée.

Mesure A22 – Réseaux routiers

Le Chef de la division planification DGMR explique qu'il s'agit d'une mesure entièrement remaniée. Les raisons du remaniement ne sont pas directement liées à la mise en conformité à la LAT. Les raisons sont de deux ordres :

- lors de la 3e révision du PDCn, constatant que la fiche sur les TP était considérablement étoffée, la commission du Grand Conseil voyant que tel n'était pas le cas de la fiche sur le réseau routier avait longuement débattu de la fiche A22 et la cheffe du département alors en charge s'était engagée à présenter une fiche A22 révisée lors de la suivante adaptation du PDCn.
- L'office fédéral du développement territorial (ARE) a demandé d'établir une stratégie de la gestion du réseau routier cantonal, notamment d'identifier les projets qui en découlent, ce qui ne figure pas dans la fiche actuelle.

D'où la nouvelle fiche entièrement remaniée et proposée à l'examen du Grand Conseil. Alors que la fiche actuelle fait état d'un objectif d'optimisation du réseau routier cantonal dans le cadre d'une politique multimodale des transports, sont introduites dans ce projet des notions nouvelles visant à la proportionnalité et à la prise en compte de tous les modes de transport. Est également introduite la notion de maintenir la fonctionnalité du réseau des routes cantonales en réponse aux besoins des différents utilisateurs, d'améliorer son efficacité, de préserver le patrimoine routier en assurant son entretien adéquat, de compléter le réseau cantonal et son accrochage au réseau routier national, et

d'améliorer la sécurité des usagers des différents modes de transport, notamment les usagers les plus fragiles du réseau routier.

Ces raisons conduisent à une mesure considérablement étoffée du cadre gris qui est soumis au Grand Conseil, ainsi que, dans le cadre blanc, de l'inventaire des améliorations d'infrastructures qui sont prévues sur le réseau routier national et cantonal, des actions thématiques, à l'instar de programmes généraux d'assainissement du point de vue de la sécurité, ainsi que des intentions d'aménagement visant un usage multimodal du réseau routier. Et ce tant pour les besoins du trafic individuel motorisé, des transports publics qui utilisent ce réseau que de la mobilité douce.

Une commissaire dépose un amendement s'intégrant dans l'alinéa 4 :

> Les interventions sur ce réseau visent prioritairement son optimisation, la promotion des déplacements en mobilité douce et en transports publics par l'aménagement d'infrastructures dédiées [suite inchangée].

Dans le cadre de l'objectif affirmé par le PDCn de viser à un meilleur équilibre entre les modes de transports et à désengorger les infrastructures routières, il faut en effet prévoir l'aménagement d'infrastructures dédiées, soit qui permettent une promotion efficace de ces modes de déplacement.

Une commissaire demande des exemples concrets « d'infrastructures dédiées » sur le réseau routier cantonal. Cela est-il un plus pour le canton ? N'est-ce pas déjà réalisé ?

L'auteure de l'amendement rappelle qu'au niveau du PDCn, on ne précise pas dans le détail les infrastructures. Les infrastructures dédiées à la mobilité douce ou aux TP sont par exemple les trottoirs et traversées piétonnes, des bandes ou des pistes cyclables, des arrêts correctement aménagés qui assurent la sécurité des passagers, dans certains endroits, des voies bus pour se réinsérer dans la circulation avant ou après un arrêt. Ce n'est pas une liste exhaustive. Elle rappelle que l'on parle ici du réseau cantonal. Il ne s'agit pas ici d'intervenir sur le réseau des communes.

Le Chef de la division planification DGMR explique que du point de vue technique, promouvoir un mode de transport se traduit souvent par l'aménagement d'infrastructures dédiées. On le constate dans les nombreux projets de requalification routière menés ces dernières années, notamment dans les agglomérations. Il est nécessaire de continuer dans ce sens, et de nombreux secteurs routiers doivent faire l'objet d'améliorations dans ce sens.

Par 6 voix pour, 2 contre et 7 abstentions, l'amendement est accepté.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la mesure A22 telle qu'amendée est acceptée à l'unanimité.

B1 – Consolider le réseau de centres dans les régions

Le chef du SDT explique que la seule modification consiste à ajouter la notion d'agglomération dans cette ligne d'action B1. Il s'agit des agglomérations reconnues par la Confédération, avec le cas particulier du centre cantonal de Payerne, traité comme les agglomérations par le canton dont le périmètre n'est pas reconnu par Berne. À l'intérieur des agglomérations reconnues par la Confédération, on définit le périmètre compact, à l'intérieur duquel les mesure sur le dimensionnement de la zone à bâtir s'appliquent.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la ligne d'action B1 est acceptée à l'unanimité.

B11 – Agglomérations, centres cantonaux et régionaux

Le chef du SDT explique qu'il s'agit de la mise en œuvre de la ligne d'action B1. Sont listées les agglomérations reconnues, le centre cantonal et les centres régionaux. Pour chacune des communes qui sont centres régionaux, le périmètre de centre est défini par la commune en collaboration avec le canton, lequel figure sur la carte du PDCn. La validation finale est faite dans le cadre des planifications, approuvées formellement par le canton.

Dans le projet du Conseil d'Etat, les centres régionaux sont nommés par le nom des villages et non celui des communes. Un commissaire s'interroge sur la pertinence de déposer un amendement pour nommer à la Vallée de Joux les centres par le nom des communes et non par celui des villages

concernés. En effet, les députés de la Vallée de Joux considèrent que les périmètres de centre ne prennent pas en compte les problèmes de mobilité régionale, notamment les pôles d'emploi, mais seulement les pôles de population. Il cite le village de l'Orient, où la présence de plus de 800 emplois n'est pas prise en compte. Il faudrait dès lors parler des communes et non des villages concernés.

Le chef du SDT explique que, quelle que soit la dénomination, c'est le périmètre de centre tel que défini dans la carte du PDCn qui compte. On peut changer le nom des communes, cela ne va pas changer les périmètres de centre, qui sont déterminants. Concernant l'emploi, c'est un critère pris en compte, mais non suffisant. En effet, pour définir un périmètre de centre, il faut qu'il y ait aussi des services à dispositions qui permettent de concentrer le développement dans ces centres.

Pourquoi l'Orient n'est-il pas intégré dans la liste des centres de la Vallée de Joux ?

Le chef du SDT explique que L'Orient ne répond pas à tous les critères, notamment en termes d'accessibilité par TP. Les critères sont appliqués de manière uniforme sur le canton : d'autres communes du canton souhaitent obtenir des périmètres de centre. Ceci dit, cela aurait assez peu d'effet pour la vallée de Joux, car dans le fond, cette région ne connait pas une forte croissance démographique et, partant, un besoin de pouvoir accueillir des habitants supplémentaires. Le Brassus a été ajouté suite à la consultation publique, à la demande de la Vallée-de-Joux, ce qui a semblé cohérent.

Au vu de ces explications, il renonce à déposer un amendement. Toutefois, il dépose à l'alinéa 4 un amendement suggéré par des députés de la Vallée-de-Joux :

> Les périmètres compacts des agglomérations et de centre sont adaptés parallèlement à la mise en conformité des planifications à la LAT révisée. Les sites et pôles voués à l'emploi sont notamment pris en compte dans le développement des périmètres de centre.

Si la fiche visant à définir les centres tient compte des emplois, cela n'est peut-être pas nécessaire. Mais vu que l'objectif général comprend l'emploi et les habitants, une telle précision pourrait être idoine à cet endroit.

Le chef du SDT explique qu'il est tenu compte des emplois dans la définition de périmètre de centre, mais pas uniquement. On tient compote également de la desserte en TP, des services, etc. Il confirme que dans la ligne d'action sur l'économie, la Vallée de Joux y est identifiée comme une région pôle de développement économique – dont le périmètre est à définir dans la carte du PDCn. Il rappelle qu'il y a des avantages, mais aussi des contraintes liées à ce statut, en matière de gestion, de promotion du pôle, etc. Il y aura une discussion avec les communes concernées. Le périmètre est identifié sur la carte du PDCn.

Par 4 voix pour, 6 contre et 4 abstentions, l'amendement est refusé.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la mesure B11 est acceptée à l'unanimité.

B12 – Centres locaux

Le chef du SDT explique que cette mesure est comparable à la précédente et complète le réseau de centralités du canton, en concernant plus du tiers de l'ensemble des communes vaudoises (environ 120). Celles-ci sont soit dans un périmètre d'agglomération, soit ont un périmètre de centre régional ou local.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la mesure B12 est acceptée à l'unanimité.

B44 – Infrastructures publiques (nouvelle mesure)

Le chef du SDT explique qu'il s'agit d'une nouvelle exigence de la LATC. Selon l'art. 8, les projets avec incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le PDCn. Cette prévision peut avoir deux formes : d'une part, en mentionnant les critères et, d'autre part, en les désignant sur la carte du PDCn. Il s'agit de projets importants tels que gymnases, hôpitaux, etc. A ce stade et par manque de temps, le service n'a pas pu fournir une description exhaustive des projets. Cette 4^{e} révision propose de travailler avec le contenu minimal qui donne globalement les conditions auxquelles ces projets peuvent être développés. Il en ira toutefois différemment de la 5^{e} adaptation du

PDCn qui devrait répondre pleinement à l'exigence de la LAT, avec au préalable une collecte des projets concernés auprès de l'ensemble des services. Leur localisation précise sur la carte du PDCn assurera une plus grande sécurité dans la réalisation. En effet, le fait de les avoir localisés signifiera, entre autre, que la coordination avec les services fédéraux sera réglée, rendant ainsi impossible une contestation fédérale future. Cet objectif n'est pas encore atteint avec cette 4e adaptation.

Quelles seront les infrastructures encore visées, mais non mentionnées ? À titre d'exemple, les gymnases sont cités, mais qu'en sera-t-il des écoles ?

Le chef du SDT se réfère à la LAT qui stipule que les projets avec des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent être prévus dans un plan directeur. Une école située dans un périmètre de centre n'aura pas de problème à se justifier. Par « incidences importantes» il faut comprendre des projets qui génèrent de forts déplacements, des nuisances importantes pour le voisinage, des risques et des emprises importantes. A ce stade, la réflexion n'a pas été poussée plus loin, mais sera plus clairement définie dans la 5èmeadaptation. Les projets communaux à l'intérieur d'un périmètre de centres ne devraient pas être soumis à cette exigence.

Si seuls les projets avec une incidence importante sont concernés, pourquoi ne pas avoir repris cela dans le texte. En effet, le texte dans le cadre gris ne mentionne que les projets d'infrastructures publiques. La formulation est plus large que ce qui est prévu dans le cadre du droit fédéral.

Le chef du SDT estime que l'on ne peut pas se contenter de se limiter aux projets qui ont une incidence importante, selon la LAT. Il est également important de mentionner que l'on privilégie leur implantation dans les centres. A défaut, la définition des périmètres de centre perd de son sens.

Des projets communaux peuvent-ils être éligibles, notamment les centres sportifs ?

Le chef du SDT cite à titre d'exemple le stade de football de la Tuilière qui figure sur la carte. Ce genre de projets n'échappe toutefois pas à une pesée des intérêts.

Lien avec les infrastructures de transport

Une commissaire relève que si les trois critères mentionnés dans la LAT (exposition à des nuisances ou à des risques, emprise importante sur le territoire et génération de trafic) permettent de définir une infrastructure publique qui a un impact sur le territoire, ce sont souvent des projets qui provoquent une réaction de la population : carrière, gravière, mais aussi centre sportif ou piscine communale. Dans ce contexte, elle propose l'amendement suivant :

> *« …hors centre.*
>
> *<u>Les projets d'infrastructures publiques générant de nombreux déplacements sont implantés à proximité d'une interface de transports publics</u>. »*

L'idée est qu'au moment où l'on décide de l'implantation d'une infrastructure publique qui génère de nombreux déplacements, comme une piscine, l'objectif doit être de localiser autant que possible ce type d'infrastructure à proximité d'une infrastructure de transport public déjà existante. Il est en effet moins coûteux de l'installer à proximité que d'amener les transports publics à cette infrastructure.

Le chef du SDT considère que la proximité des transports publics est garantie par le fait que ces projets sont en principe dans des centres. Dans la définition des périmètres de centres, figure d'ailleurs la desserte en transports publics. En dehors d'un centre, une pesée des intérêts est alors nécessaire et intègre notamment la qualité de la desserte par rapport à la destination finale. S'agissant des autres fiches qui sont regroupées dans le « chapeau B44 », elles vont vraisemblablement régler la coordination nécessaire entre leurs exigences respectives qui devront globalement être compatibles avec la mesure B44. Sans compter que la question des installations à forte fréquentation est déjà traitée dans la mesure D13, ce qui justifie de ne pas les rappeler dans cette mesure. Or, les installations à forte fréquentation peuvent être des stades de foot, des centres commerciaux, qu'ils soient public ou privés, quelle que soit la nature de l'installation.

Par 6 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Par 11 voix pour, 0 contre et 4 abstentions, la mesure B44 est acceptée.

Ligne d'action D1 – Faciliter l'accueil des entreprises et soutenir le tissu économique existant (entièrement remanié)

Le chef du SDT note que le cadre légal est détaillé dans l'exposé des motifs, avec notamment la mention de l'art. 30a al. 2 OAT qui requiert l'introduction d'un système cantonal de gestion des zones d'activités. Un moratoire est actuellement en vigueur. L'exposé des motifs décrit le fonctionnement de ce système de gestion qui n'existe toutefois pas encore formellement. Cette description doit permettre de sortir de ce moratoire et obtenir ainsi la reconnaissance de la Confédération. Il est probable que sa mise en œuvre soit progressive et se fasse région par région. A l'exception de celui de Genève, les autres plans directeurs cantonaux adoptés jusqu'ici ont tous des réserves sur ce point spécifique, ce qui signifie que la Confédération considère le moratoire comme toujours valable.

Le projet vaudois de système de gestion est mené en étroite collaboration avec les instances régionales et se compose de deux niveaux :

- le premier concerne la planification avec une forte sollicitation des communes qui permet de localiser les extensions possibles des zones d'activités ;
- le second vise le système de gestion de ces zones d'activité dont environ 1'000 hectares peuvent être considérés comme des réserves, mais sans connaissance exacte sur leur réalité concrète. En effet, alors qu'un tiers semble être utilisé de manière temporaire, pour du stationnement ou encore des dépôts de terre, les deux autres tiers seraient réellement disponibles et constitués soit de zones thésaurisées par les propriétaires, soit de zones légalisées depuis longtemps, mais mal situées et invendables. L'organisme de gestion doit pouvoir travailler sur la mise à disposition de ces terrains. Si la démarche s'avère impossible, il faut alors changer leur affectation ou clarifier l'utilisation temporaire qui en est faite.

Le plan directeur cantonal définit le périmètre minimal de planification. Le SDT souhaite éviter que quelques communes se mettent ensemble pour créer leur propre système de gestion des zones d'activité. Les régions définies semblent représenter un niveau d'étude pertinent ; certaines d'entre-elles ont d'ailleurs déjà évoqué l'idée d'un regroupement qui est vu de manière positive par le canton.

Il est prévu que les communes élaborent une stratégie régionale qui devra définir quels sont les besoins, quel est l'état des zones d'activités déjà présentes dans la région. La stratégie doit être intégrée dans un outil d'aménagement et intégrée dans le plan directeur par le biais des fiches régionales. L'organisme de gestion devrait reposer sur les organismes régions existants financés par la LADE pour mettre en œuvre la stratégie sur mandat de l'Etat. La loi prévoit que l'Etat peut, par l'extension des mandats fixés dans la LAT, déléguer cette mise en œuvre à des organismes privés ou publics. Le canton devra ensuite approuver les plans d'affectation communaux, pour autant qu'ils soient conformes à la planification régionale.

Lors de la première mise en consultation de la LATC, l'outil d'aménagement évoqué à l'époque était le plan directeur intercommunal sectoriel dédié aux zones d'activités. Ce document n'était pas approuvé par les conseils communaux, mais permettait aux municipalités de travailler ensemble sur cette stratégie. Actuellement, cet outil doit être approuvé par les conseils communaux et semble perdre de sa pertinence au vu du grand nombre de collectivités locales concernées qui approuvent également les plans d'affectation. Le canton ne s'opposera pas à une région désireuse d'utiliser cet outil, mais le gouvernement serait également ouvert à l'utilisation d'outils moins contraignants, tel qu'un schéma directeur, non prévu dans la LATC.

A ce stade, le positionnement du canton sur ce point n'est pas encore arrêté. Les auditions des régions sont d'ores et déjà agendées afin de pouvoir tenir compte, dans la mesure du possible, de leurs spécificités.

Discussion

Si le constat de la nécessité d'une planification régionale n'est pas contesté, des questions sont posées par ces groupes de travail, notamment sur les compétences de décisions et aux outils utilisés (schémas directeurs, etc.). A ce stade, il est délicat de devoir voter sur un système non stabilisé. S'agissant des plans directeurs intercommunaux, cet outil est cité dans les mesures D11 et D12 comme étant la

référence en termes d'aménagement, mais, dans le cadre de la LATC, l'évolution ne rend plus cet outil obligatoire. Une coordination de ces textes semble nécessaire afin d'être en adéquation avec la LATC.

La discussion met en exergue que le thème est sensible et compliqué. Se pose des questions comme :

- Il existe des schémas directeurs intercommunaux ratifiés par le canton. Le travail déjà effectué sera-t-il reconnu même après l'adaptation du PDCn ?
- Si les communes ont une compétence en matière d'aménagement de leur territoire, le problème réside dans le fait qu'aucune autorité ne s'impose en matière de coordination de l'aménagement quand deux collectivités s'affrontent.
- Comment les arbitrages pourront être réalisés et si le canton doit adapter une politique aux entités régionales.

Le chef du SDT entend les demandes des commissaires et les comprend. Le système est en train de se mettre en place. Il aurait été possible de patienter une année de plus et de présenter un processus plus abouti, mais il a été décidé de rendre la sortie du moratoire prioritaire, en se contentant d'une description du projet. Quelques éléments de réponses sur les diverses interrogations :

- *L'outil* : la partie blanche du texte devra être adaptée en fonction des discussions de cette commission et du Grand Conseil, mais l'idée est de ne plus faire référence au plan directeur intercommunal sectoriel.
- *Les compétences* : elles sont de divers niveaux : 1) l'affectation du sol est décidée par les communes concernées, en conformité avec la planification régionale. 2) Le canton intervient dans l'approbation des plans communaux. 3) Le Grand Conseil approuve la carte du PDCn, avec mention des planifications régionales via des fiches. A noter que toutes les fiches ne sont pas obligatoirement de compétence du Parlement, mais le résultat de ces fiches et leur transcription dans la carte vont permettre d'identifier des zones.

Malgré ces explications, subsiste problème de légitimité. En effet, puisque la planification régionale est censée s'imposer aux communes et servir de base de documentation pour le PDCn, il faut qu'elle soit adoptée par les personnes dûment légitimées. Aujourd'hui, il est vrai que les associations intercommunales semblent être le seul moyen d'obtenir une validation complète.

Le député maintient la question de l'organe compétent pour décider de la forme du plan directeur intercommunal. L'approbation du PDCn par le canton est une bonne chose, mais son contenu doit émaner des communes et des associations régionales. Deux questions : 1) l'idée de rendre le plan directeur intercommunal impératif, donc de le faire valider par l'ensemble des conseils communaux, est-elle envisagée ? 2) Tout plan directeur intercommunal pourrait impacter fortement les voies d'accès, par le biais, le cas échéant, de construction d'ouvrages routiers sur le territoire de plusieurs communes contiguës. En cas de conflit, qui va obliger les communes à mener de telles constructions ?

Le député s'inquiète du calendrier de mise en œuvre. En effet, le temps nécessaire à la création d'une association intercommunale est long et signifie qu'un blanc-seing doit être donné par tous les conseils communaux. A noter également que, dans un horizon de 15 ans, il est prévu de développer l'habitat et les emplois. Si le premier thème peut aller assez vite, le second nécessitera des instances de décisions.

Le chef du SDT indique qu'à l'heure actuelle, suite à la demande de la commission, il est difficile de donner plus de précisions concernant le système de gestion des zones d'activités. En effet, le système est en cours de mise en place, parallèlement au PDCn. Deux demi-journées d'ateliers avec les organisations régionales et les structures d'agglomération ont eu lieu afin de définir la manière dont fonctionnera ce système de gestion des zones d'activités. Des ateliers régionaux, dans chacune des régions, seront organisés pour préciser ce mode de faire. Il est difficile à ce stade d'être plus explicite.

Les éléments du cadre gris mentionnent bien qu'il s'agit d'un système en partenariat avec les communes et les structures régionales. Le terme de région n'est pas mentionné à dessein, car en tant que telle, la région n'existe pas institutionnellement. Les structures régionales peuvent être de différents types.

Concernant l'incertitude sur l'outil d'aménagement, il est prévu que le plan directeur intercommunal soit utilisé (hors du cadre gris, outil imaginé lors de la précédente LATC qui prévoyait encore qu'il ne soit adopté que par les municipalités). Or, en fonction de l'évolution de la discussion sur la LATC, s'il est bien confirmé que le plan directeur communal, intercommunal, régional, doit être adopté par les conseils communaux, le CE adaptera la partie blanche pour ouvrir la voie à d'autres outils, tels que des schémas directeur. Ceux-ci pourraient se retrouver dans la famille des « outils gris », adoptés par les municipalités, sans adoption par les conseils communaux. Le plan directeur intercommunal n'apparaît en effet pas forcément adéquat dans des régions avec un grand nombre de communes, tant il est difficile d'obtenir une approbation par, parfois, plusieurs dizaines de conseils communaux. La validation démocratique finale interviendra par l'adoption du prochain PDCn, dans lequel l'ensemble des fiches régionales seront mises à jour sur la base du travail effectué avec les régions.

L'enjeu est d'importance, car pour l'instant de nouvelles zones d'activités ne peuvent être créées, en raison de l'art. 30a de l'OAT, qui conditionne la création de zones d'activités à l'existence d'un système de gestion. Le système tel que décrit ici a obtenu l'adhésion, par défaut, de l'ARE, puisque celui-ci n'a pas fait de remarques spécifiques sur le sujet. Dès lors, entre ce qui est décrit dans le PDCn et le travail effectué d'ici l'été prochain avec les régions, l'on peut espérer un système de gestion mis en place, reconnu et permettant une sortie du moratoire pour la création de zones d'activités.

Qui avalisera ces fiches, bien qu'au final elles auront une légitimité par le PDCn, via le GC ? Si cela reste par exemple purement de la compétence du comité directeur d'une association régionale, la légitimité démocratique régionale sera faible.

Le chef du SDT explique qu'un outil d'aménagement est prévu, soit le plan directeur intercommunal, et qu'il est prévu de maintenir un outil d'aménagement, qui serait un outil gris, mais qui sera au minimum adopté par les municipalités. Dans le cas de figure où des municipalités déçues par un projet refusent de l'adopter, cela sera au GC de décider s'il approuve la fiche malgré le fait qu'une ou l'autre municipalité l'ait refusée. Il est prévu que cet outil d'aménagement, qu'on pourrait nommer « schéma directeur intercommunal » soit soumis et adopté par les municipalités. C'est dans cet outil d'aménagement qu'on trouvera soit la localisation des zones, soit les principes de localisation des zones d'activités, y compris en matière de dézonage. En effet, c'est dans cet outil que seront identifiées des zones d'activités clairement identifiées comme étant surdimensionnées et ne répondant pas aux besoins à 15 ans. Il sera adopté par les municipalités.

Actuellement, l'on a plutôt travaillé avec les organismes régionaux. Dès lors que l'on partira sur la conception, il sera important de réunir l'ensemble des municipalités pour déterminer qui établit ce schéma directeur. Le plus simple serait que cela soit les organisations en place. Mais on peut imaginer que dans une région, les municipalités souhaitent elles-mêmes mettre en place une structure ad'hoc pour la partie de l'outil d'aménagement. Cela sera discuté dans chaque région. Le fait que l'outil d'aménagement devra être approuvé par les municipalités figure de manière plus stricte et plus complète dans la partie blanche.

Il est peu probable que des régions se déclarent surdimensionnées. Le DTE a-t-il fixé des objectifs et des critères de dézonage ? Comment cela sera-t-il discuté avec les régions.

Le chef du SDT explique que le PDCn contient le nombre d'hectares admis pour les zones d'activités, soit + 200 ha à 2040. La projection à 2040 montre 285'000 habitants qui sont à 100% dans de la zone d'habitation et mixte (+285'000 habitants et +72'200 emplois). On considère que sur les 142'500 nouveaux emplois projetés à 2040, environ 50% seront dans la zone d'habitation et mixte, environ 30% dans les zones d'activités (concernées par le système de gestion des zones d'activités, soit 43'800, un peu moins du tiers des emplois) et environ 20% dans d'autres types de zone telle que de la zone d'utilité publique. C'est sur cette base que l'extension de la zone à bâtir a été calculée, une extension nette de la zone à bâtir à 2040, avec ces + 200 hectares de zones d'activités, qui sont répartis par type d'espaces, selon l'obligation de la Confédération.

Des communes mènent déjà un processus de dézonage de leurs zones d'habitat et mixtes. Si le système de gestion arrive seulement en 2018 ou 2019, devront-elles faire une deuxième phase de dézonage de zones d'activités ?

Le chef du SDT acquiesce quant au travail en 2 phases.

Comment apporter de la souplesse entre le travail de déploiement du SPECo au-travers de différents acteurs et le cadre fixé par ces hectares en fonction des zones ?

Le chef du SDT précise que tout ce travail est fait en collaboration avec le SPECo. Les deux services sont parfaitement en phase sur ces questions. Il rappelle qu'actuellement il y a 1000 hectares de zones d'activités qui ne sont pas occupées par ce qui devrait normalement se trouver dessus. Il y a donc une réserve extrêmement importante de zones d'activités. Ces 1000 hectares ne sont pas tous disponibles (certains sont utilisées par du stationnement, du dépôt, des réserves d'entreprises, des extensions futures, etc.), mais une grande partie est disponible aujourd'hui. Certaines parcelles le sont d'ailleurs depuis plusieurs dizaines d'années, ne correspondant manifestement pas à un besoin. C'est sur ces considérations qu'il faudra s'appuyer pour éventuellement dézoner de la zone d'activités. Ce sont des éléments objectifs, mais cela devra être fait évidemment en collaboration avec les régions.

Comment le département jaugera le nombre d'hectares à dézoner par rapport aux 1000 hectares de réserve ? Un objectif chiffré sera-t-il imposé aux régions ? Un outil est-il prévu ? Tous les pôles de développement sont-ils compris dans les réserves ou seulement ceux qui ont un certain avancement ?

Le chef du SDT explique que toutes les zones à bâtir légalisées sont dans les réserves, y compris celles qui sont dans des pôles de développement. L'objectif est d'avoir un processus participatif, mais selon l'art. 15 LAT, les besoins à 15 ans doivent être justifiés. Une région qui serait surdimensionnée, mais qui refuserait de dézoner, devrait justifier les besoins à 15 ans (terrains réellement disponibles, réserve d'entreprise justifiée, etc.). Le risque pour la région qui ne ferait pas son travail, est l'impossibilité de créer une nouvelle zone à bâtir là où elle serait nécessaire. La région a donc vraiment tout intérêt à mener ce travail, sans quoi elle sera bloquée pour accueillir des projets pertinents.

Amendement de clarification

La phrase suivante dans le cadre gris, au second alinéa : « *Le Canton élabore et met en œuvre, en partenariat avec les communes et les structure régionales, un système de gestion des zones d'activités économiques en vue d'une optimisation des sites stratégiques et des zones d'activités régionales et locales afin de garantir une utilisation mesurée et rationnelle du sol* » laisse penser que c'est le Canton qui élabore et que le partenariat intervient uniquement pour la mise en œuvre. Il propose l'amendement suivant :

> « Le Canton, <u>en partenariat avec les communes et les structures régionales</u>, élabore et met en œuvre~~, en partenariat avec les communes et les structures régionales,~~ un système de gestion des zones d'activités économiques en vue d'une optimisation des sites stratégiques et des zones d'activités régionales et locales afin de garantir une utilisation mesurée et rationnelle du sol ».

Par 14 voix pour, 0 contre et 0 abstention, l'amendement est accepté.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la ligne d'action D1 telle qu'amendée est acceptée à l'unanimité.

Mesure D11 – Pôles de développement

Le chef du SDT explique que cette mesure a été remaniée pour tenir compte de la mesure précédente et de la coordination à assurer avec le système de gestion des zones d'activités. En revanche, il n'y a pas de modification de fond.

Alinéa 2

Une commissaire dépose un amendement qui consiste en l'ajout d'une puce :

> <u>Assurer une bonne desserte des sites par les transports publics et la mobilité douce.</u>

Elle estime que s'agissant des mesures D11 et D12, ce sont deux catégories du même espace du territoire vaudois qui nécessitent d'avoir une excellente desserte, tant par les véhicules privés que les véhicules d'entreprise, les poids lourds, les transports publics et la mobilité douce.

Le chef du SDT relève qu'un des critères pour définir les pôles de développement est la desserte en transport public, qui doit être adapté aux types de pôles. Les entreprises de logistique et les hangars auront une moindre importance car ils génèrent moins de trafic que des sites comptant plus d'emplois. La desserte en transports publics est une des exigences de la LAT. Le développement de nouvelles zones à bâtir doivent garantir une desserte en transport public. Il s'agit, lors de la définition de nouveaux pôles de développements, de veiller à la question des transports publics.

Certaines communes comptent de grosses entreprises établies de longue date. Si ces entreprises veulent continuer à se développer, vont-elles devoir se délocaliser parque qu'il n'y a pas de transports publics sur place ?

Le chef du SDT précise que la puce vient s'ajouter au cadre du système de gestion des zones d'activités. Le canton axe son action sur ces orientations. Ce n'est pas une condition posée, mais une orientation donnée à l'action de l'Etat dans le cadre des pôles développement.

Par 7 voix pour, 0 contre et 8 abstentions, l'amendement est accepté.

Alinéa 3

Un commissaire propose l'amendement suivant à la 6ème puce :

> « Coordonner la localisation et la vocation des sites, en fonction, notamment, de leur de leur accessibilité multimodale. »

La durabilité de la localisation et la vocation d'un pôle de développement se mesure également par son accessibilité multimodale. Par exemple, si une entreprise du secteur secondaire nécessite beaucoup de main-d'œuvre, il faut s'assurer que les collaborateurs de cette entreprise puissent y accéder également en transports publics ou mieux encore à vélo ou à pied. A contrario, si un pôle de développement n'offre pas une accessibilité multimodale suffisante, les effets négatifs induits seront à charges des communes et du canton. L'objectif de cet amendement est qu'il soit tenu compte de ce qui existe en termes d'infrastructures, lorsque l'on choisit la planification, le type d'entreprise et le type d'activité.

A contrario, certains commissaires estiment qu'avec la modification proposée, le critère de l'accessibilité multimodale est une nécessité. Or, il s'agit d'un critère dont le poids peut fortement varier en fonction de l'activité.

La cheffe du DTE souligne qu'il importe que ce critère ne soit pas interprété comme une condition obligatoire. En fonction des activités, le critère multimodal est discutable, à l'instar de la zone d'activités de La Veyre, proche d'une sortie autoroutière, qui à l'heure actuelle ne correspondrait pas du tout à ce critère. S'il était contraignant, cette zone, qui fait l'objet d'études depuis des années, passerait directement à la trappe. Il est donc essentiel de ne pas restreindre les possibilités. En outre, dans l'étude de ces sites, le SDT travaille toujours en partenariat avec les services en charge de l'économie et ceux en charge de la mobilité.

Par 5 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Un commissaire propose l'amendement suivant, soit l'ajout d'une puce :

> « favoriser une réflexion énergétique globale dans les processus de planification, de construction et d'exploitation de ces pôles de développement. ».

Par cohérence avec la mesure D12, il s'agit de reprendre la puce relative à la réflexion énergétique, qu'il juge pertinente, et de la copier dans la mesure D11.

Deux commissaires relèvent que l'amendement n'est pas une reprise exacte de la puce de la mesure D12. Une reprise exacte de la formulation à la mesure D12, sans ajout, ne leur poserait pas de problème.

Le commissaire qui a déposé l'amendement indique que l'ajout des termes « construction » et « exploitation » sera également proposé en amendement à la mesure D12. En effet, la réflexion globale en termes d'écologie industrielle ne se limite à la planification, mais importe également lors de la

construction et de l'exploitation. C'est dans la période d'exploitation que l'on trouve toute la pertinence des réflexions énergétiques globale.

Par 5 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Ayant entendu qu'une reprise de la puce de la D12, sans modification pourrait convenir à certains commissaires, le commissaire dépose un second amendement, soit l'ajout de la puce :

> « Favoriser une réflexion énergétique globale dans les processus de planification des pôles de développement ».

La cheffe du DTE signale qu'en tant que ministre de l'énergie, elle peut soutenir cet amendement.

Par 10 voix pour, 4 contre et 0 abstention, l'amendement est accepté.

Par 13 voix pour, 0 contre et 2 abstentions, la mesure D11 telle qu'amendée est acceptée.

Mesure D12 – Zones d'activités

Le chef du SDT convient que la mesure D12 est quelque peu redondante avec ce qui figure déjà dans la ligne d'action D1. L'aspect local voit le sens de l'élaboration s'inverser : les communes et les instances régionales élaborent en collaboration avec le Canton. Dans une prochaine révision du plan, l'ensemble de ces mesures seront fusionnées afin d'améliorer la lisibilité.

Aux 3ème et 5ème puces, il est question des zones d'activités régionales et locales. Par local, entend-on une seule ou plusieurs communes ?

Le chef du SDT répond qu'il s'agit en principe d'une commune et il cite l'exemple d'un menuisier/artisan dans un village qui aurait des besoins d'extensions. Il convient évidemment de les prévoir puisque l'on a un nombre d'hectares total fini. Cela signifie que dans le système de gestion régional, on doit prévoir les besoins d'extensions, sans forcément les localiser au moment de la planification. Il faut une réserve d'hectares ou de surfaces pour répondre à ces besoins.

Dans un contexte intercantonal comme la Broye, comment le SDT va évoluer cette situation. Un des risques que l'on peut voir du côté vaudois est que l'on soit obligé de redimensionner certaines zones du côté vaudois, mais que cela ne se fasse pas du côté fribourgeois. Au risque de créer un déséquilibre assez important au niveau de la communauté régionale.

Le chef du SDT rappelle que l'outil le plus adéquat dans ce cas est le plan directeur intercantonal ou un instrument de planification intercantonal. Il ne serait pas logique de dézoner la rive droite de la Broye et ne pas dézoner la rive gauche, ou inversement. Ces aspects-là devraient être traités au niveau régional. Fribourg a pris beaucoup d'avance sur le dézonage dans les zones d'habitation et mixtes. La question des zones d'activités était moins d'actualité. Il sera nécessaire de faire une coordination en présence des deux chefs de service cantonaux afin d'avoir un objectif commun et partagé par les cantons.

Amendements mis en discussion

Une commissaire propose à la 5ème puce l'amendement suivant :

> « optimiser l'utilisation des zones d'activités régionales et locales existantes, en stimulant leur densification, ~~et~~ la qualité et la synergie de leurs aménagements. »

La discussion met en exergue que si l'amendement est clair, sa concrétisation ne l'est pas, et qu'il risque d'avoir peu d'effets concrets. Au moment où il faudra construire, une entreprise va venir construire une infrastructure d'accès, puis trois ans après, une autre entreprise avec d'autres besoins va nécessiter la construction d'une autre.

Par 6 voix pour, 8 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Un commissaire dépose un amendement à la Puce n°9, qui a un côté miroir avec la mesure D11 :

> « coordonner la localisation et la vocation des sites en fonction notamment de leur accessibilité multimodale ».

On s'adresse à des PME (qui peuvent compter 3 voire 50 employés) et des artisans. En fonction des collaborateurs qui vont venir, cela peut générer beaucoup de flux de déplacements. La durabilité ne se mesure pas uniquement sur l'aspect constructif mais également sur l'aspect mobilité. Le but n'est pas de forcer. Concernant les zones de PME au sens large, si l'on planifie en tenant compte du nombre d'employés qui vont avoir besoin de se déplacer, cela vaut la peine d'y réfléchir. Il s'agit de définir la logique d'une réflexion globale. On fixe le cadre sans chercher à contraindre plus que nécessaire, en explicitant de quelle manière on conçoit la durabilité.

Un commissaire met en exergue qu'il ne faut pas oublier que dans notre canton, il y a des activités qui ont besoin d'être décentrées. Elles ne bénéficient pas forcément des transports publics, des routes ou des pistes cyclables adéquats.

Par 5 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Un commissaire dépose un amendement pour rajouter à la Puce n°11 :

> « favoriser une réflexion énergétique globale dans les processus de planification en matière de localisation des zones d'activités, ainsi que lors de la construction et l'exploitation de ces zones. »

Dans l'attente de la 5ème révision du plan directeur cantonal, cela vaut à son avis la peine d'intégrer les réflexions par rapport à la construction et à l'exploitation. En effet, la vie de ces zones industrielles et la durabilité se mesurent sur un temps long.

Par 5 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Une commissaire dépose un amendement visant à ajouter la puce suivante, avec les mêmes arguments que pour les pôles de développement :

> Assurer une bonne desserte des sites par les transports publics et la mobilité douce.

Elle relève que la dernière puce garantit les conditions d'accessibilité, ce qui n'est pas très précis. On peut en effet considérer qu'une route est suffisante. Elle souhaite ajouter une dimension supplémentaire avec une desserte en transports public. Le PDCn est parfois redondant avec la LAT, comme avec la première puce de cette mesure D12 qui demande d'assurer une utilisation mesurée du sol. C'est un objectif pour le canton et non une condition. Il faut assurer les conditions de déplacements sur le site de l'entreprise pour les nouvelles générations. Les infrastructures doivent exister pour un plan de mobilité d'entreprise, car sinon la palette des possibilités est réduite.

Un commissaire comprend l'argument pour les pôles de développement mais peine à l'admettre pour les zones d'activités qui peuvent être partout dans le canton, et pas forcément proches de transports publics. Il n'est pas d'accord d'en faire une condition. Un autre relève que les zones d'activités ne constituent pas forcément des endroits qui concentrent beaucoup d'emplois. Toutes sortes d'activités peuvent s'y trouver avec des emplacements important en termes d'hectares, mais faibles en termes d'emplois ; en fonction du type d'activité, cela peut être éloigné des zones construites, pour différentes raisons. Dans les zones à développer, il faut en tenir compte en fonction des métiers.

Le chef du SDT explique que cela ne créerait pas une obligation de créer des transports publics. Il cite notamment l'art 3 LAT qui précise qu'il convient de répartir judicieusement les lieux d'habitation et de travail, et de les planifier en priorité sur des sites desservis par les transports publics. Il y a d'autres conditions pour planifier une desserte, financée au 2/3 par l'Etat et 1/3 par les communes.

Par 6 voix pour, 9 contre et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Par 12 voix pour, 0 contre et 3 abstentions, la mesure D12 est acceptée.

Ligne d'action F1 – Préserver les terres agricoles

Le chef du SDT explique qu'il s'agit d'une intention générale dont il est fait état.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la ligne d'action F1 est acceptée à l'unanimité.

Mesure F12 – Surfaces d'assolement (SDA)

Les SDA constituent le deuxième gros sujet de cette quatrième adaptation du PDCn. Avec le dimensionnement des zones à bâtir, elles représentent un des risques pour le développement du canton. Ces deux éléments doivent démontrer à la Confédération que le canton a les moyens de ses ambitions. Le quota de SDA (75'800 ha) est celui que le canton doit garantir en tout temps. La réserve au début de l'année était de 89 ha. Si l'on prend l'ensemble des besoins identifiés par le PDCn, ils sont de l'ordre de 750 ha de SDA à 2030. Comme actuellement, on est à peu près à 0, on doit démontrer que l'on a une gestion extrêmement rigoureuse des SDA. Jusqu'à présent, on en consommait environ une centaine d'hectares par année (jamais en dessous de 100 ha, sauf en 2016 où l'on s'en sortira avec moins de 50 ha).

Il y a deux stratégies parallèles. Premièrement, dans le PDCn, l'on doit absolument démontrer que l'on a une stratégie de gestion économe des SDA. L'objectif est de maintenir cette consommation de l'ordre de 50 ha par année. Cela correspond donc à 50x15 qui donnent à peu près 750 ha de consommation de SDA. On voit que la zone à bâtir constitue environ la moitié de cette consommation. Et puis il y a toutes les autres zones d'infrastructures, les infrastructures de transports, de revitalisation de cours d'eaux, etc. Ainsi, d'autres politiques publiques concernent les SDA.

Deuxièmement, l'on est en train de mettre au point une stratégie cantonale des SDA pour en regagner. Fort heureusement, lors du dernier inventaire effectué en 2008, l'on a été assez strict sur le classement en SDA, ce qui fait que l'on a encore de la marge. Il faut absolument que le CE adopte et mette en œuvre cette stratégie pour démontrer au CF que, certes, l'on en consomme environ 750 ha, mais que l'on va dans le même laps de temps en récupérer au moins autant pour que le PDCn soit réaliste. Le canton de Genève s'est vu approuver son plan directeur que jusqu'en 2023 parce qu'il a réussi à démontrer qu'il y avait assez de SDA jusqu'en 2023.

Le canton de Genève est donc sorti du moratoire, mais pas jusqu'en 2040. L'objectif du SDT est d'avoir une sortie concrète du moratoire en se basant sur cette stratégie. L'on a profité de l'expérience genevoise mitigée pour négocier immédiatement avec la Confédération afin de ne pas avoir besoin de démontrer que les SDA existent bel et bien, mais qu'elles se contentent d'une stratégie crédible. C'est pour cela que l'on a assez peu de marge de manœuvre. La Confédération s'est montrée ouverte à cette stratégie et s'est montrée prête à approuver le PDCn pour autant que l'on ait ces deux aspects : l'aspect d'économie et l'aspect d'une stratégie cantonale de reconstitution des SDA à adopter par le CE.

Les conditions qui permettent d'empiéter sur les SDA figurent dans le PDCn, avec une simplification du système actuel. Actuellement, on peut empiéter sur les SDA pour autant que l'on puisse les compenser. Ce système fonctionnait tant que l'on avait suffisamment de réserves de SDA, et surtout tant que l'on admettait que l'on pouvait compenser avec de la zone intermédiaire. Le problème c'est que cette dernière est déjà classée en SDA, ce qui fait que ce n'est pas de la compensation véritable. Maintenant, dans la mesure où l'on n'a pratiquement plus de SDA, il est évidemment difficile de trouver cette compensation. Par ailleurs, le système de compensation favorise les petits projets, car il est plus facile de compenser un hectare que 10. Mais les petits projets ne sont pas forcément les plus rationnels. Ensuite, les besoins ne se trouvent pas forcément dans les régions ou dans les communes qui en ont. La proposition faite est de supprimer le système de compensation, et de s'en tenir aux conditions d'empiètement et à ce que dit la loi (art. 30 al.1 bis OAT), qui stipule à quelles conditions on peut utiliser les SDA :

> « Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que :
>
> a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement; et
>
> b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. »

Ainsi, l'on reprend la condition de l'art. 30 al.1 bis de l'OAT pour pouvoir empiéter. Et le PDCn définit ce que le canton estime important, pour éviter que l'on doive le faire au cas par cas avec une pesée des intérêts. Les types de projets pouvant empiéter sur les SDA figurent dans la mesure F12. Ils sont estimés comme étant importants parce qu'ils figurent dans le PDCn. Finalement, toute une série

de mesures du PDCn sont autorisées à empiéter sur les SDA. Avec ce système, l'on a évalué quels étaient les besoins, pour chacune des politiques publiques qui se trouvent listées, à chaque fois avec le service concerné. C'est en additionnant ces besoins que l'on arrive environ à 750 ha.

A quoi correspondent ces 750 ha ?

On a une réserve de 89 ha qui suffirait environ pour les 6 prochains mois. Ce que l'on vise désormais pour les 15 prochaines années, c'est d'avoir des gains à hauteur d'un peu plus que ces 750 ha par diverses méthodes. Il s'agit d'une part de la mobilisation des réserves existantes, de l'investigation dans les zones militaires (ensemble des zones spéciales), des dézonages, de la restitution de sols dégradés en SDA grâce à des travaux. En 2008, le CE a adopté des règles plutôt restrictives en matière de fertilité des sols, d'altitude, ou d'autres zones spéciales, telles que les vergers intensifs. Le fait de ne pas tenir compte des vergers intensifs permet de créer de la réserve, même si la Confédération doit admettre cette modification. Tous ces chiffres ont été estimés de manière la plus prudente et la plus objective possible. On est tout à fait sûrs de pouvoir restituer ces environ 800 ha dans les quinze prochaines années, voire davantage, puisqu'il y a un peu de marge dans la révision de l'inventaire. Evidemment, il ne s'agit pas d'épuiser toute cette marge et de se retrouver dans quinze ans avec la même situation. Il faut savoir qu'en parallèle, la Confédération a révisé son plan sectoriel des SDA. Pour tout ce qui est révision de l'inventaire, il est nécessaire d'attendre afin de savoir quelles seront les règles. Car si le plan sectoriel de la Confédération dit qu'il est exclu que les vergers intensifs soient comptabilisés dans les SDA, cela ne vaut pas la peine d'aller faire des investigations pédologiques dans les vergers intensifs vaudois.

A quoi correspondent les 65 ha aux sols dégradés ?

Ce sont des anciennes carrières qui n'ont pas été remises en état. Si ce sont des biotopes reconnus, ils seront maintenus comme tels. Si ce n'est pas le cas, ils seront restitués en SDA.

Comment les limites se manifestent concrètement pour tout le canton ?

Comme demandé par la Confédération, le CE doit s'engager à garantir en tout temps 75'800 ha. On ne peut pas descendre en dessous de ce chiffre. A supposer que dans 3-4 ans l'on ait consommé des SDA et que l'on n'en ait pas reconstituées, l'Office fédéral de l'agriculture pourrait faire un recours contre une planification et gagnera au TF. Le canton est sous surveillance et la réaction de la Confédération est rapide si l'on descend en dessous.

Pendant un certain nombre d'années, on aura vraisemblablement moins de potentiel exploitable que de projets. Comment va-t-on prioriser les demandes ?

Une proposition de pesée des intérêts pour utiliser les 89 ha a déjà été effectuée par le SDT et traitée par une délégation du CE. La finalisation de la pesée des intérêts se fait au moment de l'approbation d'un plan par la Cheffe de département. Il est difficile de déterminer des critères à ce stade, car ils évoluent en fonction de la situation à un moment donné. Il rappelle que les zones militaires vont être récupérées prochainement, et que d'après la planification, l'on devrait sortir de la pénurie en 2018, pour autant que l'on ait une gestion économe en SDA, et sous réserve que le plan se passe comme prévu. C'est ce qui est prévu et c'est la raison de la formulation de cette phrase, qui précise que si la marge de manœuvre n'est pas suffisante, le canton peut prioriser les projets et peut suspendre si nécessaire les plans d'aménagement du territoire ou l'autorisation des projets relevant de sa compétence. Les critères de priorisation ne sont pour l'instant pas définis. Les projets peuvent être de nature diverses, comme la renaturation d'un cours d'eau, l'élargissement d'une route ou la création d'une zone à bâtir. Le CE devra faire une pesée des intérêts en fonction d'une liste de projets qui lui est présentée.

Si les routes communales ne peuvent pas empiéter du tout sur les SDA, comment pouvoir mettre des infrastructures à niveau ?

Concernant le réseau routier communal, les routes communales peuvent empiéter sur les SDA. Elles sont comprises dans l'extension des zones à bâtir. Lors d'élargissent et de création de nouvelles routes, ceux-ci sont souvent réalisés du côté des SDA par simplification plutôt que du côté de la zone à bâtir. Il y a des possibilités plus économes que ce qui est présenté et il faudra faire évoluer les pratiques.

Une commune qui voudrait construire un collège et qui n'a pas de terrain pourrait-elle construire sur des SDA, pour autant que le canton estime que c'est important ?

La mesure D41 mentionne les nouveaux établissements scolaires obligatoires en application de la LEO, mais soumis à l'art. 30 OAT. Cet objectif doit pouvoir être atteint judicieusement sans utiliser des SDA. Il faut privilégier un site qui n'empiète pas sur les SDA s'il y en a et utiliser les surfaces de manière optimale. Un préau est admissible. En revanche un parking en plein air sur un niveau est un exemple d'utilisation non optimale.

Quelles sont les parcelles que l'on peut sortir des SDA, dans quel cadre, notamment si la terre s'avère de mauvaise qualité. En effet, la confédération accepte la révision de l'inventaire cantonal à condition que les nouvelles parcelles fassent l'objet d'analyses pédologiques.

Lors de demandes déposées pour sortir des parcelles des SDA, des analyses sont effectuées, la pente est calculée, etc. Pour l'instant, le SDT part du principe que l'inventaire de la Confédération n'est pas remis en question. Cet inventaire sera révisé d'ici quelques années. Les conditions se sont durcies en 2006, et la Confédération a toujours admis qu'elle ne demandait pas la mise à niveau de l'ancien inventaire aux nouvelles conditions.

Concernant la mesure F12, au vu de la consultation, quel était le texte formulé entre ce qui est en vigueur et ce qui fait l'objet de la discussion en commission.

Le chef du SDT précise concernant la mesure F12, que le commentaire de la Confédération a été sévère sur le texte mis en consultation. Le texte de la consultation figure sur internet. Il a été réécrit sur la base des remarques de la Confédération.

Qu'advient-il des SDA cantonales qui sont prises par des projets fédéraux, comme les autoroutes ?

Les projets fédéraux profitent aussi aux cantons. La Confédération ne dispose elle-même pas de SDA.

Amendements

Un commissaire relève que les objectifs que le canton estime importants sont ceux « répondant à un intérêt public prépondérant », ce qui va plus loin que l'OAT. Il propose par amendement de dire :

> les objectifs que le canton estime importants sont ceux <u>de</u> ~~répondant à un intérêt public prépondérant selon~~ la liste des types de projets.

Cela permettrait d'être conforme à l'OAT, sans liste de critères restrictifs supplémentaires. Il s'agirait de modifier également la suite du texte ainsi :

> pour les projets <u>importants attendus</u> ~~d'intérêt public prépondérants attendus à court, moyen et long terme~~.

Des commissaires rendent attentif au fait qu'il est nécessaire de définir ce qui est important, avec des critères de priorisation. Car répondre aux demandes de la Confédération tout en assurant un développement du canton va être compliqué à termes. Une approche par priorisation plutôt que par rapidité serait adaptée, car la concurrence et les pressions seront considérables. Le canton devrait affirmer la priorisation des projets les plus importants.

Par 9 voix pour, 5 contre et 0 abstention, l'amendement est accepté.

Une commissaire dépose un amendement visant à ajouter un tiret :

> [Le canton] <u>priorise les projets en fonction de leur importance et de l'intérêt public.</u>

Il y a en effet la crainte que les premiers projets soient les premiers servis, que l'on empiète sur cette réserve en SDA tant qu'on en a, et qu'au moment où l'on arrive plus à compenser, on décide de prioriser ce qui reste. Il serait de ce point de vue plus logique d'édicter des critères dès le départ et de dire que l'on préfère garder une partie de la réserve. Certes, avec la stratégie mise en place, le canton devrait retrouver une marge de manœuvre avec les zones militaires, soit 200 ha de réserves, probablement suffisantes pour les 4 prochaines années. Toutefois, le débat concernant l'importance des projets va être constant.

A contrario, certaines relèvent que cette marge de manœuvre ne va pas pouvoir être récupérée d'un coup avec ces 200 ha. De nombreux projets vont rester bloqués d'ici là. Tous les calculs effectués par rapport à cette liste montrent que sur les 15 à 20 prochaines années, on devrait arriver à satisfaire les besoins avec ce qui a été prévu. Au niveau politique, il ne faut pas avoir une centralisation supplémentaire par rapport à la priorisation des projets. On la retrouve déjà sur nombre d'autres points, comme celle de la création de nouvelles zones à bâtir pour les logements.

Le chef du SDT précise que l'on ne peut pas donner la liste exacte des projets qui ont été pris en compte. Au stade actuel, ce sont des estimations. Les projets importants et connus ont été listés, et des estimations ont été faites

Par 5 voix pour, 9 contre et 0 abstentions, l'amendement est refusé.

Un commissaire dépose un amendement à l'aliéna 7 visant à :

biffer ~~relevant de sa compétence~~.

C'est de toute façon le canton qui garantit que l'on a bien les SDA nécessaires.

Le chef du SDT relève que certains plans relèvent de la compétence fédérale, comme les plans ferroviaires et les projets autoroutiers ou militaires, approuvés par le CF. Supprimer ce passage ne change pas grand-chose car le CE n'est pas appelé à approuver les plans fédéraux. Il s'agit simplement d'être clair.

Par 4 voix pour, 10 contre et 0 abstentions, l'amendement est refusé.

Par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention, la mesure F12 telle qu'amendée est acceptée.

Projet de territoire cantonal

Concernant les aspects liés au réseau écologique et à la biodiversité, la carte, telle que prévue, introduit-elle des contraintes supplémentaires par rapport aux mesures environnementales ? Des nouveautés la rendent-elle contraignante et non plus indicative ?

Le chef du SDT explique que la carte a été rendue contraignante à la demande de la Confédération. Les réseaux écologiques sont des schémas et il n'y a pas de flèche à la parcelle ; ce sont des principes. Ces réseaux écologiques sont identifiés de cette manière, mais sans apporter des contraintes supplémentaires par rapport à ce qui existe aujourd'hui. Ils ont été établis d'entente avec la DGE et il n'y a pas de suppléments ou de modifications par rapport à la carte actuelle.

Les zones qui existent sur ce plan ont-elles été validées au niveau régional ou local, ou y aura-t-il des surprises pour certaines régions ?

Le chef du SDT répond que le PDCn n'a pas vocation à obliger une commune ou une région à créer quelque chose. Par contre il peut l'empêcher de créer quelque chose qui va à son encontre. Lors d'une pesée des intérêts, il convient de tenir compte de ce qui figure sur la carte. De plus, il n'est pas possible de contraindre une commune à réaliser un bout de réseau écologique sur son territoire.

Les communes ont été sollicitées à travers des consultations publiques et cette carte a été également mise en consultation. Même si elle n'était pas formellement contraignante, la carte actuelle servait déjà de référence pour les planifications et dans les pesées d'intérêts.

Quelles sont les possibilités d'évolution et de modifications de la carte au cours des 15 ans ?

La carte peut être modifiée à chaque adaptation du plan.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, le projet de territoire cantonal est accepté à l'unanimité.

Carte du Plan directeur cantonal

La carte n'a pas été modifiée. A la demande de la Confédération, seuls les états de coordinations ont été modifiés. Il y a 4 colonnes dans la légende, et l'administration a dû préciser, pour chacune des mesures, quel était l'état de coordination de celles-ci. Annonce-t-on que quelque chose existe, effectue-t-on une information préalable sur le fait que l'on imagine faire ceci ou cela à tel endroit, est-

ce qu'il y a une coordination en cours ou qui est réglée, à savoir que l'affectation est terminée ? Ce sont les précisions qui ont été apportée sur la carte. Il s'agit de l'illustration cartographique de l'ensemble des mesures qui ont été discutées.

Cette carte a-t-elle une force contraignante par elle-même ou si c'est le texte avec les dispositions détaillées dans le PDCn qui fait foi, la carte n'étant que l'expression du texte ? En résumé, qui du texte ou de la carte est prioritaire ?

La cheffe du DTE répond que la carte n'est que l'illustration des fiches et des mesures qui figurent dans le texte et rien d'autre.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la carte du Plan directeur cantonal est acceptée à l'unanimité.

7. SUITE DE LA LECTURE DE L'EMPD

6 Conséquences

6.5 Communes

La date de référence du 30 juin 2021 a changé pour « cinq ans après l'adoption par le GC ».

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêts, autres)

Les conséquences ne peuvent être chiffrées à l'heure actuelle pour toutes sortes de raisons, mais qu'elles ne sont pas Néant.

7 Conclusion

Pas de commentaire

8. DISCUSSIONS SUR LE DÉCRET ET VOTES

Art 1

Le texte de l'art. 1 du décret est amendé en fonction des lignes d'actions et mesures amendées comme suit :

> La quatrième adaptation du Plan directeur cantonal, portant sur les éléments contraignants du projet de territoire cantonal, des lignes d'action A1 amendée, A2 amendée, B1, D1 amendée, E1 et F1, des mesures 1.2.2, 1.3.3, 1.4.2, 3.1.1 amendée, 3.2.1, 3.3.1 amendée, A11 amendée, A12, A22 amendée, B11, B44, D11 amendée, D12 et F12 amendée ainsi que de la carte, arrêtée par le Conseil d'Etat le 7 septembre 2016 est adoptée.

Par 10 voix pour, 0 contre et 5 abstentions, l'art. 1 amendé est adopté.

Art 2

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, l'art. 2 est adopté à l'unanimité.

Art 3

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, l'art. 3 est adopté à l'unanimité.

Vote final sur le décret tel qu'il ressort à l'issue des travaux de la commission

Par 10 voix pour, 0 contre et 5 abstentions, la commission accepte le décret tel qu'il ressort à l'issue des travaux de la commission.

Recommandation d'entrée en matière

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la commission recommande l'entrée en matière à l'unanimité.

9. RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LES MOTIONS ET POSTULATS

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

Un commissaire qui a cosigné la motion relève qu'il y a eu beaucoup de changements depuis lors, avec notamment l'acceptation de la LAT. Elle recommande d'accepter ce rapport, notamment au vu des éléments acceptés au cours des séances précédentes.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, le rapport est accepté à l'unanimité.

9.2 Motion Catherine Labouchère et consorts concernant le Plan directeur cantonal (PDCn) – modification de la mesure A12

La motionnaire explique que la LAT est la chronique de la mort annoncée de cette motion. Cette mesure a été refondue avec la mesure A11. Comme il n'est pas possible de revenir en arrière, elle recommande l'acceptation du rapport.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, le rapport est accepté à l'unanimité.

9.3 Postulat Rémy Jaquier et consort relatif à la modification de la mesure A11 du Plan directeur cantonal

Un commissaire rappelle que ce postulat demandait un traitement particulier pour les communes de moins de 500 habitants. Le choix du CE s'est arrêté à 200 habitants avec un nombre fixe calculé sur 200 habitants (par exemple pour une commune de 120 habitants, on calcule le potentiel sur 200 habitants). Pour autant qu'il sache, le postulant s'est montré satisfait de cette solution.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, le rapport est accepté à l'unanimité.

9.4 Postulat Jacques Nicolet et consorts – redonnons vie au cœur de nos villages en densifiant l'habitat dans les volumes construits

Un commissaire s'en tient à la dernière phrase du rapport, tout en sachant que les communes auront aussi une certaine latitude dans le cadre des modifications de leur règlement.

Par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention, le rapport est accepté à l'unanimité.

9.5 Postulat Jean-Marc Genton et consorts – revoir le dimensionnement de la zone de l'habitat traditionnellement dispersé – mesure C23 du Plan directeur cantonal

Le postulant indique que la réponse du CE ne lui convient pas mais il en prend note. Les réponses apportées sont les mêmes que celles amenées en séance lors du traitement du postulat, accepté en commission par 6 voix pour et 5 contre. Il regrette que cette proposition de revoir la carte de l'habitat dispersé ait rapidement tourné en un combat gauche-droite qui n'aurait pas eu lieu d'être. Il est vrai que pour connaitre réellement le problème, il faut vivre dans ces régions et avoir des responsabilités au sein des communes concernées. Contrairement à d'autres députés, il a la chance d'être municipal dans une telle commune, à Forel-Lavaux, situé à 10 minutes de l'entrée de Lausanne, à 15 minutes de Vevey, disposant d'un P+R. Avec 2100 habitants, cette commune n'est pas considérée comme un centre local et n'a pas besoin de dézoner. Elle dispose d'un vaste territoire constitué de fermes isolées qui ne sont plus dévolues à l'agriculture, un habitat dispersé donc. Le nombre d'habitants dans l'habitat dispersé a diminué, et non dans les villages. Il n'était pas rare de voir plusieurs générations de famille dans la même ferme, ce qui n'est plus le cas actuellement. Il y a bien sûr la possibilité d'agrandir de quelques m² la surface habitable dans ces fermes. Mais appartenir au territoire de l'habitat dispersé permet de construire dans le 100% du volume existant contrairement à l'agrandissement d'une maisonnette en pleine campagne. Cela ne mène à aucun mitage du territoire puisque ces volumes sont existants. En effet, toute nouvelle construction mite le territoire, y compris de nouvelles pistes cyclables. Ces volumes pourraient accueillir des habitants qui ne veulent pas habiter dans les villes ou les agglomérations. Il ne s'en fait pas pour eux car l'exode vers le canton de Fribourg a déjà lieu depuis de nombreuses années, avec une circulation qui ne fait qu'augmenter. Cela

prouve bien que mettre toujours plus de barrières ne fonctionne tout simplement pas. Celui qui veut prendre sa voiture la pendra, transports publics ou non. Il est déçu de voir traiter ce postulat lors de la 4ème adaptation du PDCn. Il aurait mérité une meilleure prise en considération. Le but de la 4ème adaptation est de sortir du moratoire au plus vite pour garantir le développement économique du canton, avec des emplois vitaux. Il demande aux députés qui avaient soutenu le postulat de s'abstenir lors du vote.

Discussion

Pourquoi le CE a-t-il souhaité répondre dans le cadre de la 4ème adaptation, sachant que ce point n'était pas pris en compte. Il demande, si c'était à revoir, si ce serait un dispositif et une direction dans laquelle le CE ne souhaite pas aller.

Le chef du SDT rappelle qu'il y a des délais de réponse au GC et que le lieu pour modifier cette carte est le PDCn. En cohérence avec sa position, le CE a proposé de ne pas ouvrir la carte. La Confédération refuserait clairement une extension de la zone d'habitat traditionnellement dispersé, celle-ci étant destinée lutter contre la diminution de population dans ce type d'habitat. C'est utilisé dans le canton du Jura qui dispose d'immenses territoires en diminution de population. Ce n'est pas admis dans des communes ou régions où la population augmente. Le risque en ouvrant la carte aurait été que l'on demande au canton de réduire cet habitat car plus conforme au droit fédéral. Les possibilités d'extensions hors zone à bâtir sont entièrement cadrées par le droit fédéral et le canton n'a pas de marge de manœuvre sur ces critères.

Certains commissaires pensent qu'il faudrait refuser la réponse et voir ce qui se passe au niveau fédéral. Le postulant pense aussi qu'il faudra revenir sur ce sujet. On va en effet aller jusqu'à ce que ces fermes deviennent des ruines, ce qui est déjà parfois le cas. Il faudrait intervenir au niveau fédéral.

La cheffe du DTE rappelle indique que le parlement peut déposer une initiative parlementaire. Elle rappelle qu'en 2008, le CF avait refusé d'entrer en matière, et elle n'est pas sûre qu'il ait changé d'avis, même avec une argumentation nouvelle.

Il est proposé d'admettre la réponse, mais de constater que cela heurte le bon sens.

Par 6 voix pour, 0 contre et 9 abstentions, le rapport est accepté.

10. CONCLUSION

Etienne Räss annonce un rapport de minorité.

Trélex, le 20 avril 2017

Le rapporteur :
(Signé) Yves Ravenel

11. ANNEXES

11.1 Ligne d’action A1 : calcul des extensions du territoire d’urbanisation 2015-2040, 8 février 2017, SDT / DTE

11.2 Population et territoire d'urbanisation, 2030, SDT, 2017

11.3 Perspectives vaudoises de population, 2015-2040. Hypothèses et principaux résultats, 14 novembre 2016, Aurélien Moreau, Chef de projet Sta-VD

Ligne d'action A1 : calcul des extensions du territoire d'urbanisation 2015-2040

1. Perspectives démographiques – rappel des chiffres

Le calcul des extensions du territoire d'urbanisation se base sur la croissance démographique attendue entre 2015 et 2040. Selon le scénario haut de StatVD publié en février 2016, la population du Canton s'établira à 1'041'200 habitants en 2040, soit une hausse de près de 273'700 habitants entre 2015 et 2040.

Population résidante permanente, Vaud

Population résidante (arrondie à la centaine)	2015	Prévisions	
		2030	2040
Observé	767 500		
Scénario haut StatVD		940 400	1041 200
Croissance depuis 2015		+172 900	+273 700
Croissance accordée par la mesure A11 - projet (ref.2014)		+181 000	+276 500
Croissance accordée par la mesure A11 - modifiée (ref.2015)		+183 300	+279 100

La croissance des emplois est calculée selon l'objectif d'un nouvel équivalents temps pleins pour deux nouveaux habitants, ce qui correspond à un total de +136'900 ETP entre 2015 et 2040.

Dans la mesure A11, les taux de croissance attribués à chaque type d'espace permettent de calculer l'extension maximale des zones d'habitation et mixtes. En appliquant ces taux, la croissance maximale prévue entre 2015 et 2040 est de 279'100 habitants, soit 5'400 habitants de plus que le scénario démographique haut de StatVD. Ce surplus permet de détendre le marché du logement.

2. Territoire d'urbanisation : extensions par types d'espace et par type de zone à bâtir

Zones d'habitation et mixtes

Le bilan des réserves permet de savoir si une commune peut étendre ses zones d'habitation et mixtes ou si elle doit les réduire, en fonction de la croissance prévue dans la mesure A11. Les **extensions** possibles sont estimées sur la base des densités minimales prévues dans la mesure A11. Les **réductions** résultent du dézonage de parcelles situées en dehors du territoire urbanisé. Le **bilan** (extensions – réductions) à l'horizon 2040 est de +342 ha de zones d'habitation et mixtes.

Zones d'activités

Les réserves et les besoins par région et par famille d'activités sont estimés dans l'étude de base *Stratégie de gestion des zones d'activités* (2016). Lorsque les réserves ne suffisent pas à répondre aux besoins, des extensions sont possibles et sont estimées selon des densités de référence par famille d'activités. Des densités plus élevées sont utilisées pour les extensions dans les agglomérations.

Zones d'utilité publique

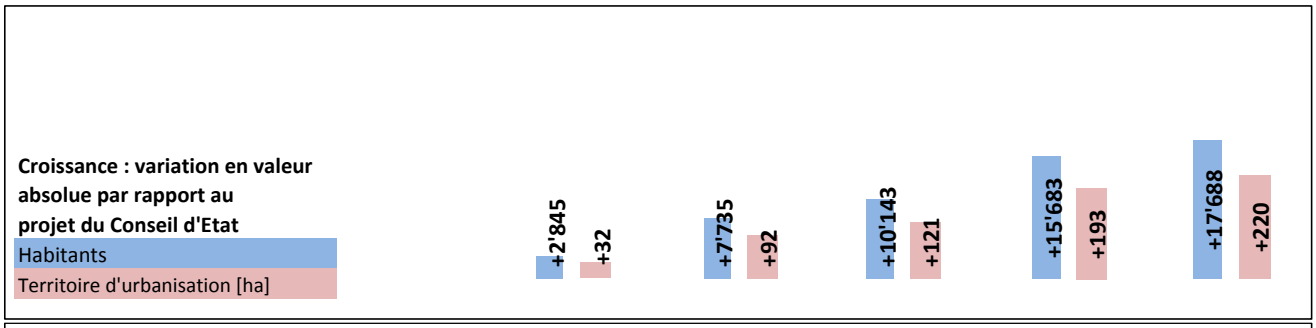
Les extensions sont estimées sur la base de la densité moyenne observée dans les centres (16m^2/hab-e), proportionnellement au nombre de nouveaux habitants attendus dans chaque commune.

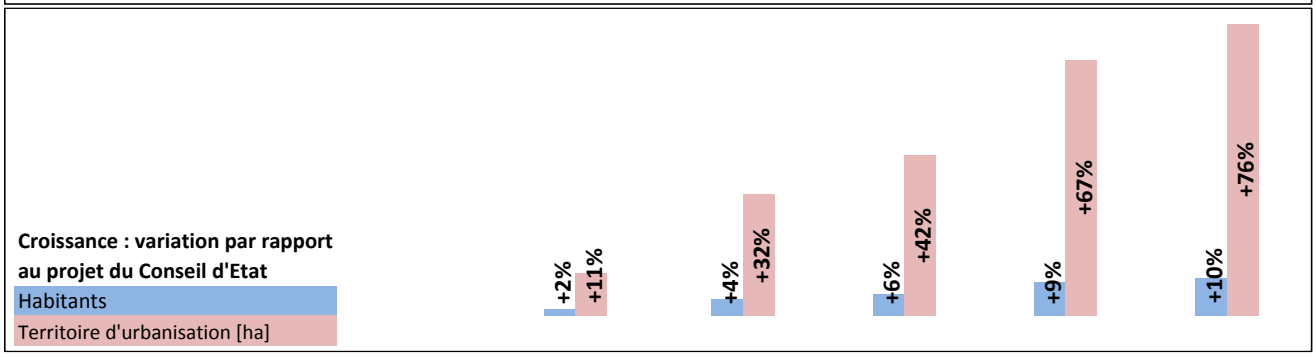
Extensions de la zone à bâtir 2015 – 2040 [ha]	**Habitation et mixte (ZHM)**	**Activités (ZA)**	**Utilité publique (ZUP)**	**Total**
Agglomérations, c. cantonal	+406	+134	+260	**+800**
Centres régionaux	+178	+34	+25	**+237**
Centres locaux	+23	+6	+3	**+32**
Localités à densifier	+7	+1	+2	**+10**
Villages et quartiers hors centre	-272	+36	+27	**-209**
Canton de Vaud	**+342**	**+211**	**+317**	**+870**

→ **Ligne d'action A1 (valeurs arrondies à la dizaine)**

Population et territoire d'urbanisation, 2030

	Projet du Conseil d'Etat	Scénarios alternatifs : différence par rapport au projet du Conseil d'Etat				
	0.75%, ref. 2014	**0.75%, ref. 2015**	**1%, ref. 2014**	**1%, ref. 2015**	**1.25%, ref. 2014**	**1.25%, ref. 2015**
Agglomérations, centres cantonaux	599'010 hab. 8'640 ha	+ 0 hab. + 5 ha	+ 0 hab. + 10 ha	+ 0 hab. + 13 ha	+ 0 hab. + 19 ha	+ 0 hab. + 22 ha
Centres régionaux [+1.7% par an]	85'960 hab. 1'900 ha	+ 403 hab. + 5 ha	+ 0 hab. + 3 ha	+ 403 hab. + 8 ha	+ 0 hab. + 6 ha	+ 403 hab. + 11 ha
Centres locaux [+1.5% par an]	21'030hab. 565 ha	+ 170 hab. + 1 ha	+ 0 hab. + 1 ha	+ 170 hab. + 2 ha	+ 0 hab. + 1 ha	+ 170 hab. + 2 ha
Localités à densifier [+1.5% par an]	6'780 hab. 175 ha	+ 143 hab. + 1 ha	+ 0 hab. + 0 ha	+ 143 hab. + 1 ha	+ 0 hab. + 0 ha	+ 143 hab. + 1 ha
Villages et quartiers hors centre	235'700 hab. 10'270 ha	+ 2135 hab. + 20 ha	+ 7735 hab. + 78 ha	+ 9433 hab. + 97 ha	+ 15683 hab. + 167 ha	+ 16978 hab. + 184 ha
Total hab. **Croissance hab. depuis 2015** **Total ha** **Croissance ha depuis 2015**	**948'470 hab.** **+181'000 hab.** **21'550 ha** **+290 ha**	**+ 2845 hab.** **+ 32 ha**	**+ 7735 hab.** **+ 92 ha**	**+ 10143 hab.** **+ 121 ha**	**+ 15683 hab.** **+ 193 ha**	**+ 17688 hab.** **+ 220 ha**





Perspectives vaudoises de population, 2015-2040

Hypothèses et principaux résultats

Commission du Grand Conseil N° 16_309
14 novembre 2016
Aurélien Moreau, Chef de projet

canton de vaud
Statistique Vaud
Département des finances
et des relations extérieures

canton de vaud

Plan

1. **Historique**
2. **Méthode**
3. **Les hypothèses**
4. **Résultats**
5. **Les perspectives OFS / StatVD**

1. Historique

StatVD établit des perspectives de population **depuis 1984**

(pour le canton de Vaud : 1984, 1987, 1990…)

Perspectives 2016 : 11ème exercice (les précédentes : 2011)

Autres cantons :

Genève (1990, 2000), Neuchâtel (1996), Tessin (2001)

A partir de 2003, **collaboration intercantonale** régulière :

- ► Cantons de GE, NE, TI
- ► Espace transfrontalier genevois

2. Méthode

Méthode des « composantes » :

Evol. Pop. = N – D + SM

N : naissances, D : décès, SM : solde migratoire

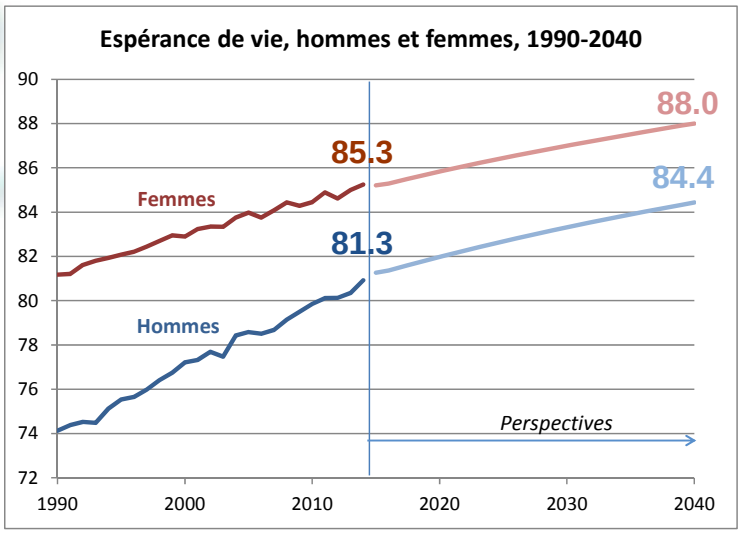
3 composantes démographiques

Mortalité, fécondité, solde migratoire

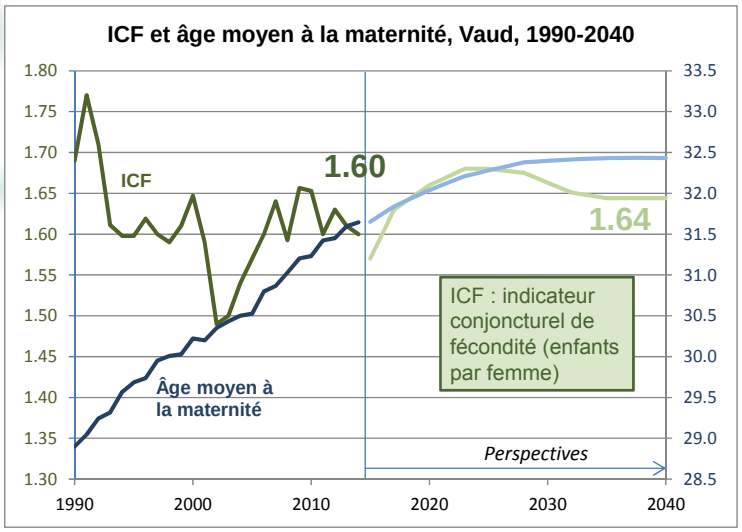
3 scénarios démographiques

différenciés par le seul niveau des migrations

3a. Hypothèse de mortalité : poursuite des progrès



3b. Hypothèse de fécondité : petite hausse temporaire



3c. Fixation des hypothèses migratoires

- Tendances récentes et historiques
- Opinions d'experts*
  Réactions / actualité de la politique migratoire (initiative «du 9 février», asile…), fiscale (RIE III…), économique, internationale…
- Lien avec d'autres variables (économiques, logement, pop âgée…), modèles de court terme.
- Plans directeurs cantonaux et LAT

** Discussions avec*

- Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM), Kurt Rohner (vice-pdt)

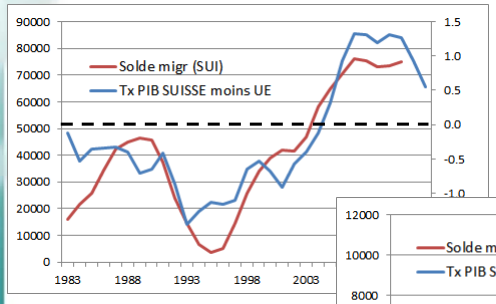
- DFIRE, Pascal Broulis

- 4 services de l'Etat (SDT, Emploi, Promotion Economique, SPOP)

- Ville de Lausanne, Service du développement (DEVCOM)

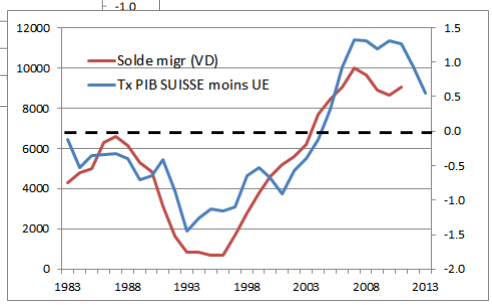
3d. Lien entre solde migratoire et économie

SUISSE



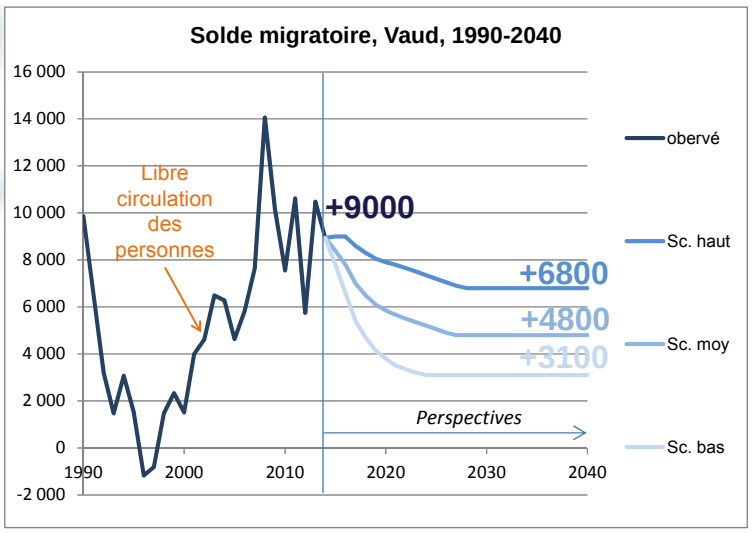
Lien entre SM et écart du taux de croissance du PIB entre Suisse et UE

VAUD



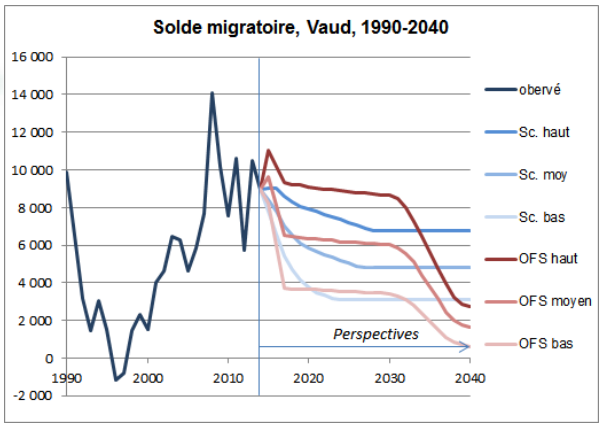
Moyennes mobiles sur 5 ans et solde migratoire reculé de 2 ans

3e. Hypothèses migratoires : vers une fin des niveaux records



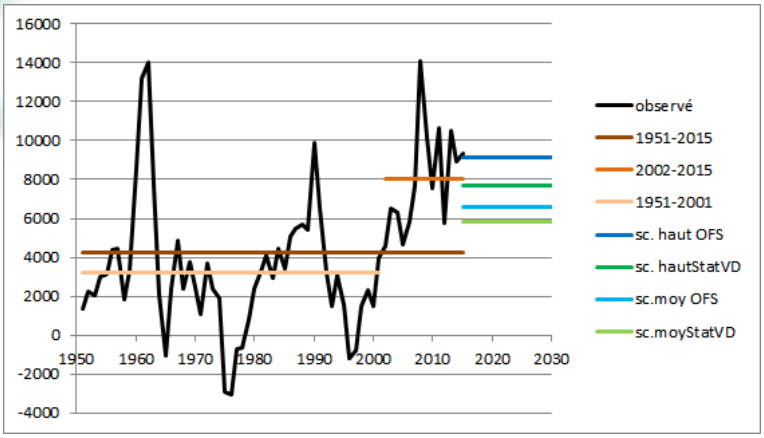
3f. Comparaison des soldes migr. StatVD et OFS (1/2)

Solde migratoire, 1990-2015 et 2015-30



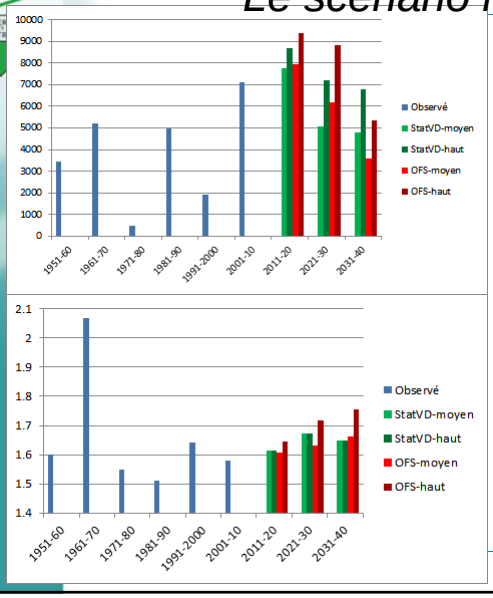
3g. Comparaison des soldes migr. StatVD et OFS (2/2)

Solde migratoire, 1951-2015 et 2015-30



3h. Scénarios StatVD et OFS

Le scénario haut de l'OFS, c'est la conjonction de :



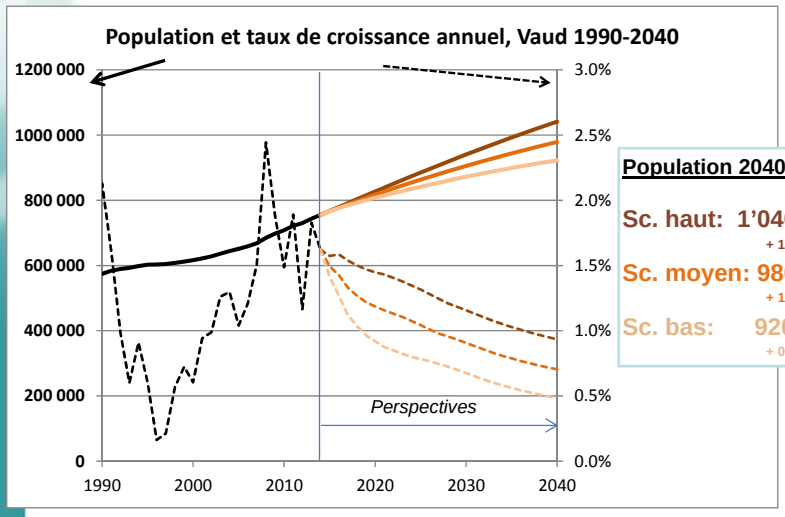
→ Un solde migratoire très fort

(2011-20 : record absolu)

→ Une fécondité en hausse nette

(inédite depuis fin années 60)

4a. Résultats – Population Scénarios StatVD



Population 2040

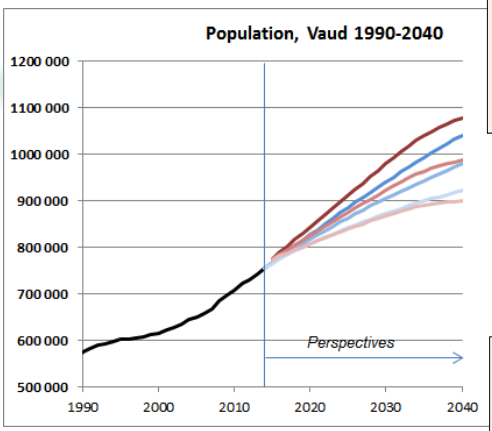
Sc. haut: 1'040'000
+ 1.3% / an

Sc. moyen: 980'000
+ 1.0% / an

Sc. bas: 920'000
+ 0.8% / an

4b. Résultats – Population Scénarios StatVD et OFS

Population 1990-2015 et 2015-40, Vaud



Population 2030

980 000 (haut OFS)
940 000 (haut StatVD)
923 000 (moy OFS)
905 000 (moy StatVD)

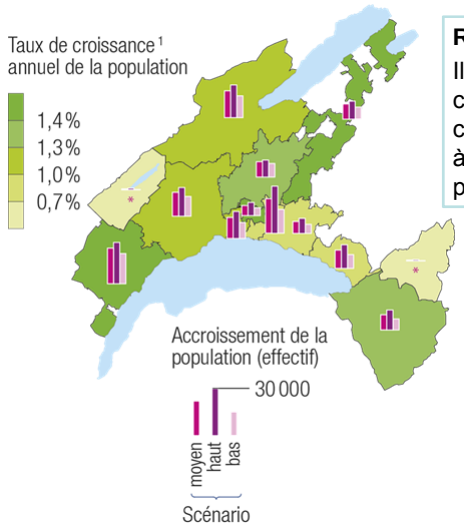
Observé
Sc.haut
Sc.moyen
Sc.bas
OFS haut
OFS moyen
OFS bas

Naissances 2030

11 300 (haut OFS)
10 600 (haut StatVD)
9900 (moy OFS)
9900 (moy StatVD)

8400 en 2015

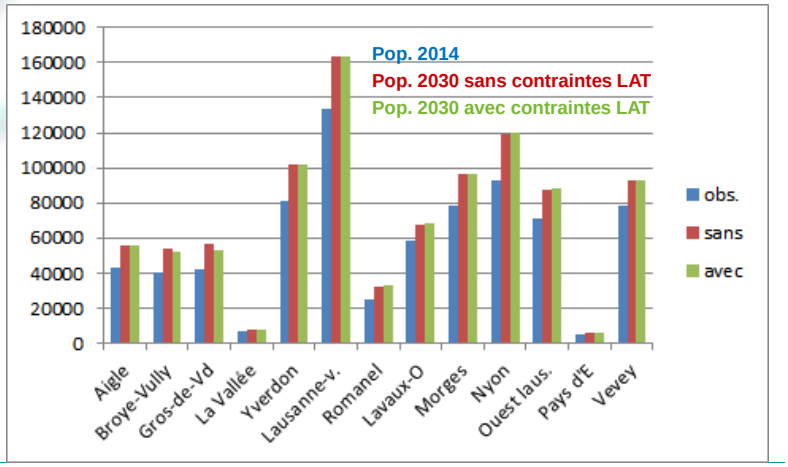
4c. Résultats : Evolutions régionales 2015-2030



Remarque :
Il a été tenu compte des contraintes liées à la mise en place de la LAT

4d. Résultats. Prise en compte des contraintes LAT : impact.

Population régionale, 2014 et 2030



5a. Les perspectives selon l'OFS

Comparaison StatVD – OFS

- l'OFS élabore des perspectives cantonales (cohérentes avec les perspectives nationales)
- StatVD élabore des **perspectives cantonales régionalisées**
  - ▷ observation, formulation d'hypothèses et projections aux niveaux cantonal et régional
  - ▷ calcul simultané pour toutes les régions
  - ▷ nécessite des procédures d'ajustements (canton = somme des régions)

→ canton de Vaud et ses 13 régions

→ canton de Neuchâtel et ses 10 régions

→ agglomération de Genève (4 régions)

5b. Les perspectives selon l'OFS

Vision de l'OFS

« Les projections de l'OFS ne peuvent pas et, du reste, n'ont pas pour but de remplacer de telles projections [réalisées par les cantons]. Pour des raisons méthodologiques, il n'est en effet pas envisageable d'étudier toutes les évolutions démographiques possibles de chaque canton. Des contraintes telles que la cohérence avec le niveau national (…) ne permettent pas de le faire.»

« Les scénarios de l'OFS doivent ainsi être considérés comme des compléments aux scénarios produits par les cantons et non comme des substituts à ces derniers.»

Scénarios de l'évolution de la population des cantons, 2015-2045

Merci de votre attention !