

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

**Exposé des motifs et projet de décret
pour la troisième adaptation du Plan directeur cantonal**

1. PREAMBULE

La minorité de la commission est composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone, Valérie Schwaar, ainsi que de MM. Daniel Brélaz, Jean-Michel Favez (remplacé par Michel Renaud le 18.11.13), Jean-Robert Yersin et Vassilis Venizelos, désigné rapporteur de minorité. Pour les informations habituelles relatives à la composition de la commission et aux séances qu'elle a tenues, il est renvoyé au rapport de majorité.

La minorité de la commission remercie le rapporteur de majorité pour la précision des informations figurants dans son rapport, et tient également à remercier Monsieur Jérôme Marcel du Secrétariat général du Grand Conseil pour l'important travail effectué. La minorité de la commission relève en outre la qualité de la documentation qui a été remise par les services de l'administration.

Les dissensions qui ont motivé le rapport de minorité portent sur deux mesures, l'une ayant été fortement amendée (Mesure D13 relative aux installations à forte fréquentation), l'autre carrément supprimée (mesure B31 relative au logement). Pour le reste, la minorité de la commission, recommande l'entrée en matière sur cette troisième adaptation du Plan directeur cantonal.

2. MESURE B31 CONSTRUCTION DE LOGEMENT

Une situation de pénurie

Au 1er juin 2013, quelque 2280 logements sont vacants dans le canton quand il en faudrait plus du double pour atteindre un taux de vacance de 1,5 %, niveau généralement admis comme signe d'une situation équilibrée (SCRIS, septembre 2013). Le taux de vacance demeure à 0,6% du parc de logements, signe d'une pénurie qui n'épargne aucune région du canton. Cette situation critique fait qu'il est de plus en plus difficile de trouver un logement adapté à ses besoins et à un prix abordable. Compte tenu de l'accroissement prévisible de la population, les besoins en logements s'établissent entre 4'500 et 5'000 nouveaux logements par an pour répondre à la demande. Le plan directeur cantonal donne les instruments d'aménagement du territoire qui permettront de renforcer la construction de logements, en particulier pour loger les 160'000 résidents vaudois qui ont aujourd'hui entre 0 et 19 ans.

Des efforts déployés

Ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises par le canton et les communes pour lutter contre cette pénurie :

- accélération du traitement des dossiers (directives adoptées par le Conseil d'Etat en novembre 2013) ;
- mise à disposition de terrains au travers de l'adoption de nouveaux plans d'affectation ;
- soutien aux planifications communales, avec de nouvelles capacités de développement.

De nouveaux instruments pour assurer une meilleure adéquation entre offre et demande

La fiche B31 vient compléter ces efforts et doit permettre d'orienter la production de logements pour mieux répondre aux besoins de la population. Considérant que l'échelle communale est la plus pertinente pour lutter contre la pénurie de logements, la mesure B31 révisée propose une série d'outils qui dynamiseront la construction de logement en garantissant une offre adaptée aux besoins de la population, tant du point de vue quantitatif (nbre de pièces, prix) que du point de vue qualitatif (variété typologique, efficacité énergétique).

Les principales nouveautés inscrites dans ce projet de fiche peuvent se résumer ainsi :

- support technique et financier aux communes et aux régions pour identifier les besoins et les potentiels constructifs de manière coordonnée ;
- soutien apporté par le canton aux projets communaux pilotes à caractère exemplaire ;
- soutien financier pour l'élaboration de plans d'affectation ;
- suivi prioritaire des procédures de planification des grands projets de logement ;
- soutien à l'action foncière des communes notamment par des prêts à taux réduits.

Le canton vient donc renforcer son soutien aux communes en matière de construction de logements. Ces mesures complètent les dispositions existantes et sont particulièrement adaptées aux communes situées hors des agglomérations et des centres urbains, qui n'ont souvent pas les ressources humaines et financières pour se lancer dans des opérations d'envergure. Par ailleurs, la fiche B31 concrétise l'article 67 de la Constitution qui dispose que les collectivités publiques veillent à ce que « *toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables* ».

La plupart des partis politiques reconnaissent la nécessité de répondre urgemment à la crise du logement que nous traversons. Dans de nombreuses régions du canton, nous ne sommes plus en mesure de loger nos enfants. Seule une politique volontariste permettra de concrétiser ces intentions, en dépassant les clivages partisans et en coordonnant plus efficacement les ressources et les moyens mis à disposition par le canton, les régions, les communes et les privés. Ces mesures pourront se déployer indépendamment du sort qui sera réservé à la délicate question du dimensionnement de la zone à bâtir (mesures A11 et A12 du PDCn et révision de la LAT). En effet, les différentes planifications en cours offriront un potentiel d'accueil à l'horizon 2020 qui permettra de loger 170'000 nouveaux habitants (présentation du DINT, 19.12.13). En outre, les évaluations des potentiels des zones à bâtir légalisées font état d'une capacité équivalant à une à deux fois les besoins prévisibles à 15 ans (Monitoring du plan directeur cantonal, CEAT, 2011). Les terrains à bâtir existants ou planifiés à court terme existent ! La majorité de la commission se cache donc derrière des arguments douteux, pour justifier sa position et renoncer à débattre de la problématique du logement. Or, si nous voulons transformer ces potentiels en logements, il est nécessaire de se doter de nouveaux outils. La mesure B31 offre une occasion d'atteindre cet objectif. C'est pour cette raison que la minorité de la commission vous invite à soutenir la proposition du Conseil d'Etat.

3. MESURE D13 INSTALLATIONS À FORTE FRÉQUENTATION

Cette mesure a suscité des discussions nourries et malgré les propositions formulées par les représentants de la minorité de la commission pour apaiser les fronts, la mesure a été vidée de sa substance. Même si un certain nombre d'amendements proposés sont pertinents, le texte modifié par la majorité dénature à tel point la stratégie initiale, que la minorité de la commission vous invite à adopter le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Ne pas répéter les erreurs du passé

Ces dernières années, le canton de Vaud a vu de grands centres commerciaux et marchés spécialisés se développer loin des cœurs des villes et des villages. Ce développement a généré une série d'effets indésirables : forte augmentation du trafic individuel, nuisances sonores et atmosphériques, congestion des réseaux de transport, perte d'attractivité et de vitalité des centres. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde à vouloir contrer ce phénomène et souhaite éviter de répéter les erreurs du passé, en

localisant ces installations à proximité des bassins de population et des noeuds de communication. C'est cet objectif qui est visé par la stratégie développée dans la mesure D13.

En commission, les divergences ont essentiellement porté sur deux aspects : le seuil d'analyse et le rôle du groupe d'experts consultatif.

Le seuil d'analyse

La majorité de la commission a décidé d'augmenter le seuil à partir duquel une installation mérite une attention particulière à 3'500 m² de surface de vente. La minorité considère que cet amendement est malvenu pour plusieurs raisons :

- en fixant le seuil au-delà de 1500 m² (amendement proposé par la minorité) de nombreux projets aux effets importants sur le territoire échapperont à l'analyse ;
- le but de la stratégie est d'orienter les projets vers les meilleurs sites (et pas forcément de les interdire !) ;
- en réduisant le nombre de projets analysés, on augmente le risque de voir des mauvais projets se développer ;
- en augmentant le nombre de projets renseignés, on agit en amont de la planification et on s'évite des oppositions et des recours ;
- en réduisant le nombre de cas analysés, on se coupe la possibilité de multiplier les expériences. Il deviendra donc difficile de mesurer les effets de la mesure et, par conséquent d'adapter les critères en fonction des évolutions observées ;
- considérer que le seuil à partir duquel une étude d'impact est nécessaire (3500 m²) est la limite adéquate pour les commerces est faux. La problématique des ICFF ne recouvre pas seulement des questions liées au trafic généré. L'intégration urbaine des commerces (boîte à chaussures en périphérie), la concurrence avec les petits commerces du centre, ou la répartition des installations sur le territoire sont également à prendre en compte.

Le groupe d'experts

La majorité de la commission a considéré que le groupe d'experts n'avait aucun rôle à jouer dans la stratégie proposée. On peut tout d'abord s'étonner de cette position puisqu'il est prévu que le groupe d'experts soit notamment composé d'acteurs économiques, qui auraient la possibilité d'offrir un regard spécifique sur les différents cas analysés. Les dossiers seront dorénavant analysés uniquement par des représentants de l'administration. Par ailleurs, il convient de rappeler que cette méthode a été élaborée en collaboration avec les différents milieux concernés. Ces milieux n'auront donc plus la possibilité de participer aux différentes adaptations des critères d'analyse. La minorité de la commission considère au contraire que ce groupe d'experts est un moyen de trouver des solutions en phase avec les préoccupations des différents acteurs (économiques, consommateurs, techniciens, communes...). La majorité de la commission prône ici une vision directive de l'aménagement du territoire où l'administration impose sa vision sans devoir nécessairement consulter les acteurs du terrain.

La conformité aux directives fédérales

Enfin, il convient de rappeler que ces préoccupations sont relayées dans une directive de la Confédération¹. Ce document rappelle l'obligation pour les cantons de traiter cette problématique dans leur plan directeur cantonal et propose un certain nombre de critères à prendre en compte. Ces dispositions sont encore renforcées dans les directives accompagnant le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) qui devrait entrer en vigueur en mai 2014². A l'inverse du texte de l'ordonnance, ce guide n'a pas suscité de réaction particulière dans le cadre de la consultation publique. La fiche 3 du guide développe les critères minimaux à prendre en compte dans les plans

¹ Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur cantonal (OFEV/ARE, 2006).

² Complément au guide de la planification directrice (ARE, 2013).

directeurs cantonaux pour traiter les « *projets ayant des incidences importantes sur le territoire* ». Les dispositions s'appuient sur l'article 8 LAT relatif au contenu minimaux des plans directeurs (art. 8, al. 2 LAT « *Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur* »). Parmi les exigences, il est notamment rappelé : « *la détermination des projets concernés (type, taille, etc.) se base sur des critères qualitatifs et quantitatifs (valeurs seuils)* ». En vidant la mesure de sa substance, nous prenons donc le risque de voir la Confédération renoncer à approuver cette mise à jour et nous demander de revoir notre copie. Dans l'intervalle, ce serait donc la stratégie actuellement en vigueur qui s'appliquerait.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons à refuser les amendements proposés par la commission et à soutenir le texte du Conseil d'Etat.

Yverdon-les-Bains, le 21 janvier 2014

Le rapporteur :
(Signé) Vassilis Venizelos