

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Régis Courdesse et consorts - Bilan des réserves de Terrains à bâtir et taux de saturation

Rappel de l'interpellation

La quatrième adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn4) a été adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2017. Dans la foulée, le Service du développement territorial (SDT) a édicté des directives d'application en juin-juillet 2017, directives remplaçant celles du 16 janvier 2016 mises sur le site internet du SDT au moment de la consultation du PDCn4.

Il y a lieu de rappeler l'article 15 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) sur lequel se base le calcul des réserves de terrains à bâtir lié à la Mesure A11 du PDCn4 :

1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.

2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

C'est ainsi qu'en 2014-2016, le Département du territoire et de l'environnement, par son SDT a calculé, automatiquement, puis a fait contrôler et valider par les Municipalités, le bilan des réserves de terrains à bâtir (TAB), soit les terrains en zones d'habitations et mixtes nécessaires pour les 15 prochaines années. Le PDCn4 ayant défini la date de référence de la population au 31.12.2015, le calcul des réserves a été déplacé au 31.12.2036 pour inciter les communes, spécialement celles dites surdimensionnées (en population), à réviser rapidement leurs plans généraux d'affectation.

Comme chacun le sait, la Mesure A11 définit pour chaque commune hors centre, agglomération, centre cantonal, régional et local, un potentiel de croissance en % d'augmentation ou en nombre absolu (pour les agglomérations).

Un guide d'application de la mesure A11 avait été publié en 2011, puis actualisé en 2015, sous l'égide de la Commission d'application du Plan directeur cantonal. Deux critères importants, admis précédemment, permettaient le calcul des réserves de terrains à bâtir, soit :

- Le Taux de saturation, exprimant le degré d'utilisation des droits à bâtir, admis en règle générale à 80 %, porté à 90 % pour les Plans partiels d'affectation (PPA) dans les territoires à forte pression immobilière, et éventuellement à 100 %, si des circonstances particulières le justifient.*
- La Densité humaine (habitants + emplois par hectare) des terrains bâtis : si cette densité était inférieure à 64 hab.+emplois/ha, le Canton calculait un potentiel de densification qui pouvait difficilement être contrôlé et dont le calcul n'était pas expliqué simplement par le SDT.*

Les règles étant posées, toutes les communes du Canton ont procédé de la sorte, jusqu'à fin 2016 en tout cas. Les listes et le plan des communes surdimensionnées publiés régulièrement

par le Canton étaient basés sur ces critères.

Or, suite à l'adoption du PDCn4 par le Grand Conseil, le SDT a mis à disposition des communes un guichet cartographique intitulé " Simulation pour le dimensionnement de la zone à bâtir (d'habitation et mixte) ", donc en vue d'une actualisation du Bilan des réserves. Les mandataires des communes et autres techniciens communaux qui ont utilisé ce guichet ont pu constater, à leur plus grande surprise, que le taux de saturation était systématiquement passé à 100 %. Ce changement provoque une augmentation des réserves de terrains à bâtir de 25 % (soit 20/80), ce qui est loin d'être négligeable. Cela a augmenté le surdimensionnement des communes qui l'étaient déjà (carte de juillet 2017), mais a rendu surdimensionnées des communes qui ne l'étaient pas et qui ne le savent pas encore, faute d'avoir fait le calcul !

La justification de ce changement par le SDT est de dire que l'on a rendu le bilan des réserves conforme à la LAT, article 15 ! Cela signifie-t-il que tous les calculs précédents, validés par le SDT, n'étaient pas conformes à la LAT ? Donc que le SDT s'est trompé jusqu'au 20 juin 2017 ?

Il est intéressant de voir les résultats de la consultation publique et de l'examen préalable du PDCn4 (document SDT du 29.09.2016) concernant le taux de saturation :

- Page 28, remarque de l'Union des communes vaudoises (UCV) : " Le bilan des réserves inclut les parcelles partiellement libres en tant que potentiel à part entière. Or, l'ARE compte ces surfaces comme un potentiel de densification à mobiliser en 45 ans (3 x 15 ans). Les compter à 100 % sur une période de 15 ans péjore significativement les communes. Notre canton devrait appliquer la méthode fédérale."
- Page 28, réponse du SDT : " Conformément aux directives techniques de la Confédération, la totalité du potentiel des parcelles non bâties ou partiellement bâties est comptée dans le bilan des réserves, compte tenu d'un taux de saturation de 80 % fixé par le Canton.

Le potentiel de densification des parcelles bâties est divisé par trois. En effet, sa mobilisation complète est prévue à 45 ans, soit 3 périodes de planification de 15 ans. "

Le projet qui a été soumis au Grand Conseil en novembre 2016 se basait sur un taux de saturation de 80 % et non de 100 %. Les députés n'ont rien changé et n'ont même pas discuté du taux de saturation en commission du PDCn4.

Lors de la séance du 11 avril 2016 de la Commission d'application du Plan directeur cantonal, la diapositive 18 indiquait : " Le taux de saturation est supprimé pour les nouvelles planifications, car il n'est plus conforme à la LAT. Il est conservé pour le calcul du potentiel des réserves existantes." On comprend par " nouvelles planifications " les nouveaux plans d'affectation (PPA, plans de quartier, etc.) situés dans des zones intermédiaires ou agricoles. Mais le calcul des réserves existantes peut continuer avec un taux de saturation de 80 %, selon la phrase en italique !

Les questions sont les suivantes :

1. Pourquoi le SDT a-t-il modifié à la hausse le taux de saturation dans le guichet cartographique ?
2. Le calcul du potentiel des réserves existantes (parcelles non bâties ou partiellement bâties) peut-il continuer à être fait avec un taux de 80 % ?
3. En cas de dézonage de parcelles situées dans les réserves, faut-il alors appliquer un taux de saturation de 100 % pour un retour en zone non constructible de la réserve en question ?
4. Le potentiel de densification des communes pourrait-il être mieux expliqué, avec des exemples précis en fonction des différentes densités humaines ?

Avec mes remerciements anticipés pour les réponses du Conseil d'Etat.

Réponse du Conseil d'Etat

Réponses aux questions posées

1. Pourquoi le SDT a-t-il modifié à la hausse le taux de saturation dans le guichet cartographique ?

Suite à l'adoption de la quatrième adaptation du plan directeur cantonal par le Grand Conseil le 20 juin dernier, le Service du développement territorial a mis à disposition des communes un guichet cartographique de simulation du dimensionnement de la zone à bâtir. Ce nouvel outil leur permet de visualiser le potentiel d'accueil en habitants des zones d'habitation et mixtes existantes ou en projet, lors de la révision d'un plan d'affectation.

Dans ce guichet cartographique de simulation, le taux de saturation, qui exprime le degré d'utilisation des droits à bâtir, est fixé a priori à 100%. Il convient en effet que la commune connaisse, au moment d'initier une planification, l'état réel de ses réserves. Toutefois, les communes peuvent baisser ce taux jusqu'à 80% pour un secteur donné pour autant qu'elles le justifient. Elles peuvent également si cela est justifié du point de vue de l'aménagement modifier l'état de leurs réserves par diverses mesures (changement d'affectation, modifications d'indices, périmètres d'implantation, etc.). Ces démarches sont de toute manière à entreprendre au moment de la révision d'un plan d'affectation.

Cet outil permet donc aux communes de disposer d'une connaissance détaillée et complète de l'état de leurs réserves au moment d'entamer la révision de leurs plans d'affectation.

2. Le calcul du potentiel des réserves existantes (parcelles non bâties ou partiellement bâties) peut-il continuer à être fait avec un taux à 80% ?

Si les droits à bâtir existants dans une parcelle ou un secteur donné (bâti ou partiellement bâti) ne pourront vraisemblablement pas être utilisés dans les quinze ans, les communes peuvent baisser le taux de saturation jusqu'à 80%. Une justification est nécessaire au cas par cas. En revanche, le potentiel d'accueil des nouvelles zones d'habitation et mixtes doit être calculé avec un taux de saturation de 100%, conformément à l'art. 15a LAT.

3. En cas de dézonage de parcelles situées dans les réserves, faut-il appliquer alors un taux de saturation de 100% pour un retour en zone non constructible de la réserve en question ?

Le bilan des réserves en zones à bâtir constitue la somme du potentiel d'accueil de chaque parcelle non bâtie ou partiellement bâtie. Par conséquent, l'application d'un taux de saturation aux parcelles qui seront dézonées et qui ne sont donc pas comptées dans le bilan des réserves n'a pas d'effet.

4. Le potentiel de densification des communes pourrait-il être mieux expliqué, avec des exemples précis en fonction des différentes densités humaines ?

Le potentiel de densification des parcelles déjà bâties se base sur les densités autorisées par le règlement communal en termes d'indice d'utilisation du sol. Il correspond aux droits à bâtir restants par rapport aux droits autorisés, une fois déduites les surfaces de plancher construites. Ce solde de droits à bâtir dans les zones déjà construites est considéré comme un potentiel de développement. Conformément aux directives fédérales, seul un tiers du potentiel de densification est compté dans le calcul du potentiel d'accueil en habitants. Enfin, pour faire la conversion entre les densités humaines et l'indice d'utilisation du sol, une surface de plancher déterminante de 50 m² par habitant est utilisée.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 janvier 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean