

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Interpellation Vincent Jaques et consorts – Un système de gestion des zones d'activités dans quel délai ?

Rappel de l'interpellation

La législation fédérale, par son article 30a alinéa 2 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), impose aux cantons de mettre en place un système de gestion des zones d'activités. Ce système permettra une coordination du développement de l'ensemble des zones, une fois introduit. S'agissant du canton de Vaud, le système assurera que les zones d'activités légalisées répondent aux besoins nécessaires à notre économie, tout en garantissant une offre répartie judicieusement sur le territoire cantonal.

Ce système de gestion permettra la planification de nouvelles zones, qui devront également être compatibles avec le cadre légal cantonal, en tenant compte notamment de la mobilisation des réserves, de l'urbanisation des centres, de la densification ou encore de la préservation des surfaces d'assolement.

Initialement envisagée par le biais de directives cantonales, la mise en œuvre du système est désormais assurée à l'échelle régionale, selon un découpage impliquant les districts, les associations de promotion économique, mais aussi les périmètres d'agglomération. Par exemple, s'agissant du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), il est prévu que ce système soit intégré dans le plan directeur intercommunal d'agglomération Lausanne-Morges, impliquant la coordination des 26 communes et la validation stratégique, à terme, d'autant de législatifs communaux. Dans d'autres régions, la coordination impliquera encore davantage de communes. Dans l'attente des stratégies régionales, les démarches de planification visant à créer de nouvelles zones d'activités sont soumises à moratoire.

Il est difficile de connaître le temps que prendra la mise en œuvre du système ; or le temps passe ; pour rappel, le Plan directeur cantonal a été approuvé en janvier 2018 par le Conseil fédéral.

Ainsi, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1) Le Conseil d'Etat peut-il renseigner le Grand Conseil sur l'avancement de la mise en œuvre du système de gestion des zones d'activités ?*
- 2) Quelle méthode le Conseil d'Etat compte-t-il déployer pour s'assurer de la coordination et de la cohérence du système à l'échelon cantonal ?*
- 3) Le Conseil d'Etat a-t-il fixé un délai aux organismes régionaux pour la mise en œuvre du système ?*
- 4) Le Conseil d'Etat est-il en mesure de dire au Grand Conseil si le moratoire a déjà eu des effets négatifs sur la promotion économique vaudoise, contraignant par exemple des entreprises à renoncer à se développer ou à s'implanter hors du territoire vaudois ?*

*Par avance merci au Conseil d'Etat de ses prochaines réponses.
Vincent Jaques et 31 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1) Le Conseil d'Etat peut-il renseigner le Grand Conseil sur l'avancement de la mise en œuvre du système de gestion des zones d'activités ?

Les exigences concernant la mise en place du système de gestion des zones d'activités ont été intégrées dans la ligne d'action D1 et les mesures D11 et D12 du plan directeur cantonal, approuvé le 31 janvier 2018 par le Conseil fédéral. Le système vaudois se fonde sur une gouvernance partenariale à construire à l'échelle régionale. Sur cette base, un rôle déterminant est attribué aux communes qui doivent se regrouper en région pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies de gestion des zones d'activités, en partenariat avec le Canton, les organismes régionaux et les structures d'agglomération. Ces stratégies régionales doivent être formalisées dans des plans directeurs régionaux ou intercommunaux. Ces plans peuvent être globaux ou sectoriels.

A ce jour, 11 stratégies sont en cours d'élaboration et couvrent l'ensemble du territoire cantonal. Si leur état d'avancement varie d'une région à l'autre, la plupart des communes sont engagées de manière déterminée dans le pilotage de ces démarches. On peut espérer que les premiers plans directeurs régionaux seront finalisés début 2021. Démarreront ensuite les procédures d'adoption par les conseils communaux ou généraux et l'approbation par le Conseil d'Etat. Les moratoires régionaux sur la création de nouvelles zones d'activités pourront ainsi être levés, région par région, dès leur entrée en vigueur.

Le tableau ci-dessous décrit l'état d'avancement des 11 stratégies régionales, en fonction des différentes étapes de la démarche (constitution structure régionale, choix instrument AT, cahier des charges, appel d'offres, adjudication, etc.).

Régions PDCn	Séance de coordination régionale	Périmètre stratégie régionale	Structure régionale / COPIL-ST	Instrument AT (PDR-PDI)	Cahier des charges	Appel d'offres	Adjudication	Vérification des données ZA	Diagnostic	Avant-projet PDR-PDI	EPL	Projet PDR-PDI	EP	Validation stratégie régionale	Consultation publique
AggloY – Nord Vaudois	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation	Phase en cours de réalisation					
Chablais Agglo – alpes chablaisiennes	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation	Phase en cours de réalisation				Phase réalisée							
Cossonay-Aubonne-Morges	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation						
Grand Genève	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation		Phase en cours de réalisation							
Gros-de-Vaud	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation						
La Broye	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation						
Lausanne-Morges	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation	Phase en cours de réalisation	Phase en cours de réalisation							
Lavaux-Oron	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation	Phase en cours de réalisation	Phase en cours de réalisation	Phase en cours de réalisation			Phase en cours de réalisation							
Pays d'Enhaut	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation		Phase en cours de réalisation							
Rivelac	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation					Phase réalisée							
Vallée de Joux (projet pilote)	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase réalisée	Phase en cours de réalisation			

■ Phase réalisée
■ Phase en cours de réalisation

2) *Quelle méthode le Conseil d'Etat compte-t-il déployer pour s'assurer de la coordination et de la cohérence du système à l'échelon cantonal ?*

Dès le début du processus, une stratégie d'information et d'échange avec tous les partenaires a été mise en place. De nombreuses séances ont été organisées par la DGTL et le SPEI avec les organismes régionaux et les structures d'agglomération, mais aussi avec les communes (4 ateliers régionaux et 20 séances d'information organisées par région avec les organismes régionaux, séances des syndicats, séance des préfets) pour présenter le système de gestion des zones d'activités et les modalités d'élaboration des stratégies régionales. Depuis, La DGTL et le SPEI participent régulièrement à des séances de la CODEV, qui regroupe l'ensemble des responsables techniques des organismes de développement régionaux, et qui sont l'occasion d'apporter toute information utile sur l'élaboration des stratégies régionales et d'avoir un échange direct avec les chefs de projets régionaux. La dernière séance avec la CODEV s'est tenue le 15 juin dernier en présence des représentants politiques des régions et du Canton, lui-même représenté par la Cheffe du DIT et le Chef du DEIS. Suite à cette rencontre, un courrier sera adressé aux communes pour les informer du contenu des discussions, en particulier sur l'enjeu de la collaboration entre les différents acteurs institutionnels, dans le respect des rôles et des compétences respectives. Une prochaine rencontre de même format est d'ores et déjà prévue en octobre, suivant une volonté d'organiser des points de situation politiques réguliers. Cette prochaine réunion prévoit notamment d'approfondir la question des rôles et des missions des structures régionales et des organes de gestion des sites, dans la mise en œuvre du système de gestion des zones d'activités qui implique les communes, les régions et le canton.

Comme cela est prévu par le Plan directeur cantonal, ce sont les communes, regroupées en région, qui sont en charge de l'élaboration des plans directeurs régionaux et intercommunaux. Le Canton ne peut donc pas imposer le mode de participation des communes. Néanmoins, il a proposé dans le cadre de la CODEV un mode de participation de l'ensemble des communes aux étapes clés du processus afin qu'elles soient consultées en amont, avant l'examen préalable, et ensuite informées avant la consultation publique et les procédures communales d'adoption.

Le Canton a rédigé, sur demande des régions, une base de cahier des charges que les régions s'approprient et contextualisent. Ce document propose une méthode et un descriptif des prestations à réaliser pour l'élaboration des stratégies régionales et leur formalisation dans un plan directeur régional ou intercommunal. Sont tout particulièrement exposées les problématiques de l'évaluation de la croissance prévisible des emplois, de la classification des zones d'activités (sites d'activités stratégiques, zones d'activités régionales et locales), de la mobilisation des réserves, de la densification du bâti, du dimensionnement des zones d'activités (nouveaux classements, extensions, reconversions, déclassement-dézonage) et de la gouvernance régionale en matière de gestion des zones d'activités (structures régionales et organes de gestion). Relevons qu'à ce jour, toutes les régions qui ont finalisé le cahier des charges de l'étude se sont largement inspirées du document proposé par le Canton.

Concernant la coordination inter-régionale, elle se fait au niveau cantonal, en comparant à chaque fois les diagnostics régionaux et les éléments des stratégies avec les prévisions cantonales, basées sur une mise à jour à l'échelle régionale de données de l'étude de base effectuée dans le cadre de la 4^e adaptation du plan directeur cantonal. Cette étude, réalisée en 2016, avait pour objectif d'évaluer les besoins en zones d'activités aux échelles régionales à l'horizon 2030, en croisant l'offre foncière (réserves existantes) avec la demande économique (croissance prévisible des emplois). Elle est disponible sur le site Internet de la DGTL. En se basant sur les résultats de l'étude de base, le Plan directeur cantonal a retenu une croissance des zones d'activités à l'horizon de 2030 et 2040 de respectivement 160 et 211 hectares. Ce cadre devra être respecté par l'ensemble des stratégies régionales sous la supervision du Canton.

3) *Le Conseil d'Etat a-t-il fixé un délai aux organismes régionaux pour la mise en œuvre du système ?*

Dans le cadre du plan directeur cantonal (ligne d'action D1, mesures D11 et D12), aucun délai n'a été fixé aux communes pour élaborer les stratégies régionales de gestion des zones d'activités et approuver les plans directeurs régionaux ou intercommunaux. Néanmoins, le moratoire sur la création de nouvelles zones d'activités pousse les communes et leurs partenaires régionaux à établir leur stratégie régionale et approuver leur plan directeur régional/intercommunal. Si dans les faits le démarrage a été très différent d'une région à l'autre, on peut relever qu'une dynamique positive s'est maintenant installée et que l'avancement des travaux se concrétise.

4) *Le Conseil d'Etat est-il en mesure de dire au Grand Conseil si le moratoire a déjà eu des effets négatifs sur la promotion économique vaudoise, contraignant par exemple des entreprises à renoncer à se développer ou à s'implanter hors du territoire vaudois ?*

D'une manière générale, la modification de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire a induit un changement de paradigme. Cette modification impose une meilleure prise en compte des principes de l'utilisation rationnelle du sol et de l'urbanisation vers l'intérieur. Elle a introduit un moratoire sur la création de nouvelles zones d'activités. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la promotion économique vaudoise.

Cependant, pour les entreprises, la problématique de la disponibilité foncière est cruciale. Actuellement, le géoportail cantonal fait état d'une offre foncière d'environ 600 ha de réserves directement mobilisables, sur un total de 3140 ha de zones d'activités. Cependant, cette offre foncière est souvent mal adaptée à la demande, que ce soit en termes de taille de terrain, d'équipements (desserte route ou rail, etc.) et de localisation. A cela s'ajoutent des phénomènes de thésaurisation. Sur l'Arc lémanique et en particulier dans l'agglomération de Lausanne Morges, le contexte de baisse de l'offre foncière, renforcé par des projets de reconversion de zones d'activités, produit une forte tension sur le marché et conduit à une augmentation des prix du terrain. Malgré le soutien de la promotion économique vaudoise, il est évident que cette situation renforce les difficultés d'implantation des entreprises. Le système de gestion des zones d'activités aura le mérite de préciser les sites éventuellement reconvertibles et ceux qui doivent restés classés en zone d'activités, ce qui devrait avoir pour effet de limiter la thésaurisation des terrains.

Ces difficultés du marché foncier ne se sont que peu accrues par le moratoire lié au système de gestion du fait qu'il ne porte pas sur les terrains déjà affectés. Les difficultés liées à des demandes récentes de relocalisation ou d'implantation sont ainsi pour l'essentiel liées aux contraintes foncières classiques et non au moratoire. Quelques planifications sont en attente en raison du moratoire et certains projets ont été condamnés par la Cour de droit administratif et public ou le Tribunal fédéral, mais ces cas sont actuellement marginaux. Un effet positif des stratégies régionales en cours d'élaboration est en tout cas attendu sur une meilleure connaissance et visibilité des terrains disponibles en zones d'activités pour les entreprises, et à terme sur leur meilleure disponibilité.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1^{er} juillet 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean