



ETAT DE VAUD  
Département des institutions  
et des relations extérieures (DIRE)

**Guide**

**pour  
la planification  
intercommunale  
et régionale**

décembre 2005



Service de l'aménagement  
du territoire

## Comment utiliser ce guide-conseil

Le présent guide-conseil vise à inciter les communes vaudoises à étoffer leur planification intercommunale et régionale. Il ne propose pas de modèles à suivre, mais présente les raisons et les façons d'élaborer de telles planifications. Enfin, il précise les conditions de coopération entre l'Etat et les communes pour ces démarches.

Il s'organise en **9 questions sur la planification intercommunale et régionale.**

<b>Préface</b>	<b>page 3</b>
<b>1 Quel intérêt pour les communes ?</b>	<b>page 4</b>
<b>2 Quels sont les outils à disposition ?</b>	<b>page 5</b>
<b>3 Quel rôle tient la planification intercommunale et régionale ?</b>	<b>page 7</b>
<b>4 Comment délimiter le périmètre d'étude ?</b>	<b>page 8</b>
<b>5 Comment s'organiser ?</b>	<b>page 10</b>
<b>6 Quels contenus ?</b>	<b>page 14</b>
<b>7 La communication: frein ou dynamique ?</b>	<b>page 16</b>
<b>8 Quel financement ?</b>	<b>page 18</b>
<b>9 Comment mettre en oeuvre le projet ?</b>	<b>page 19</b>

### Impressum

Cette brochure est éditée par le Service de l'aménagement du territoire (SAT) du canton de Vaud. Elle a été établie en coordination avec la Commission d'accompagnement de la Modification en aménagement du territoire sur la légalité et l'opportunité (MATLO). Elle pourra faire l'objet d'une mise à jour ultérieure.

### Etat de Vaud

Département des institutions et des relations extérieures (DIRE)  
Service de l'aménagement du territoire (SAT)  
Avenue de l'Université 3, 1014 Lausanne  
t 021 316 74 11  
f 021 316 74 48  
e-mail: info.sat@vd.ch  
www.dire.vd.ch/sat

© Etat de Vaud, Service de l'aménagement du territoire  
Lausanne, décembre 2005

## Préface

Ce guide-conseil sur la planification intercommunale ou régionale s'inscrit dans la démarche EtaCom. Il vise à inciter les communes à renforcer leurs planifications stratégiques intercommunales et régionales, en partenariat avec le canton. A cette fin, il propose aux élus et aux professionnels de l'aménagement du territoire une synthèse des principaux éléments de ces démarches.

En 2002, l'Exposé des motifs et projets de lois EtaCom faisait droit à la revendication des communes en matière de plans d'affectation, en posant comme condition qu'une «nouvelle génération de plans directeurs voie le jour». Il précisait notamment: «les plans directeurs devraient indiquer les processus, les mécanismes de planification ainsi que le type de partenaires à impliquer. (D'une manière générale), les options stratégiques devraient être définies et négociées dans les plans directeurs cantonal, régional ou communal selon l'échelle traitée». En particulier, «l'échelle régionale devient une référence-clé. Il s'agit d'encourager l'établissement des plans directeurs régionaux qui prennent une place charnière» (Etat de Vaud, EMPL, 18 septembre 2002, p. 29).

De même, le plan directeur cantonal préconise le développement de plans intercommunaux fixant une vision stratégique du développement à moyen et long terme, qui servent de références aux plans d'affectation locaux.

Du point de vue des communes, l'élaboration d'une réflexion intercommunale est le meilleur moyen de donner plus de poids à leurs volontés et à leurs projets spécifiques en les coordonnant. Une telle démarche doit permettre d'engager un réel partenariat Canton-région au-delà des documents de planification. L'approbation des plans d'affectation communaux sera notamment facilitée si ceux-ci sont conformes aux planifications directrices communale, régionale et cantonale.

Le but de ce guide n'est pas de fixer un cadre rigide pour la réalisation des études de planification intercommunale et régionale, mais d'aider les acteurs du projet dans leurs démarches, de répondre autant que possible aux questions qui peuvent se poser au cours de ce long processus mêlant de nombreux acteurs et de rendre utile le projet. Sans prétendre être exhaustif, il offre un document de base aidant au dialogue entre les services de l'Etat et les régions dans le lancement des démarches de planification.

Souhaitons que ce guide-conseil contribue au succès des démarches de planification et facilite le dialogue entre les communes et l'Etat.

J.-C. Mermoud  
Conseiller d'Etat

## Question I

## Quel intérêt pour les communes?

Dans un contexte toujours plus globalisé et un canton à la population toujours plus mobile, les facteurs qui déterminent l'aménagement du territoire dépassent de plus en plus souvent les limites communales.

### Des problèmes pour la ville...

- > L'extension de l'urbanisation et l'imbrication des problèmes urbains
- > Des lieux de vie différents des lieux de travail et de loisirs
- > Une mobilité en constante augmentation
- > etc.

### ... pour la campagne...

- > La déprise agricole et démographique
- > Des structures touristiques pas toujours en accord avec l'économie rurale
- > Le report de nuisances sur les couronnes d'agglomérations (trafic routier de transit, nuisances d'aéroport)
- > etc.

### ... et pour les deux

- > L'internationalisation de l'économie et l'éloignement des centres de décision
- > Les restructurations d'entreprises et d'équipements publics et privés
- > Les transports
- > La pollution de l'air, le bruit, la qualité des eaux
- > Les paysages
- > etc.

Les bassins d'emplois, les réseaux de transport, les agglomérations urbaines, la pollution, les réseaux écologiques, les unités paysagères... franchissent de plus en plus souvent les frontières communales et cantonales, voire nationales.

Tant qu'elle reste isolée, une commune est impuissante face aux facteurs qui la dépassent: elle est condamnée à les subir. Si elle veut maîtriser ces facteurs et orienter son évolution dans un sens souhaitable, elle doit unir ses forces avec ses voisines.

C'est le but des planifications intercommunales et régionales. Elles visent à:

- > prendre conscience des enjeux intercommunaux ou régionaux: atouts et handicaps, intérêts en présence, spécificités à faire valoir auprès du canton
- > constituer un ensemble intercommunal à la mesure de ces enjeux et doté des compétences nécessaires
- > mieux maîtriser les risques créés par divers facteurs supra-communaux (urbanisation mal conçue, gaspillage d'espaces naturels et ruraux, augmentation du trafic individuel et de ses nuisances, incohérences dans la localisation et la multiplication d'équipements, ségrégation sociale, etc.)
- > fixer une vue d'ensemble fiable des buts à poursuivre, des problèmes à résoudre et des tâches concrètes à accomplir à l'échelon intercommunal, parallèlement aux tâches incombant à chaque commune
- > maintenir et soutenir le développement du tissu économique dans le but d'assurer une offre d'emplois en adéquation avec les projets de développement
- > faciliter l'adoption des plans d'affectation communaux dans la mesure où ils ont été coordonnés en amont.

## Question 2

## Quels sont les outils à disposition?

Ces dernières années, la panoplie des outils de planification intercommunale et régionale s'est élargie. Aux outils classiques, bien cadrés, se sont ajoutés des outils plus souples, créés pour répondre plus efficacement aux problèmes concrets des communes et des régions.

### > Le plan directeur régional (PDR)

Le plan directeur régional a été introduit au milieu des années 1980 avec la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Comme le plan directeur communal, c'est un plan d'intention et un document de travail, servant de référence aux acteurs de l'aménagement. Il n'est pas obligatoire ni contraignant pour les communes participantes. Le cadre d'élaboration, notamment le choix du périmètre, est laissé à l'appréciation des communes. Cet instrument a été utilisé par une dizaine de régions vaudoises.

### > Nouveaux outils

Ces dernières années, les démarches intercommunales se sont renouvelées au travers de nouveaux outils généralement créés de toutes pièces. Outre les **schémas directeurs** et les **projets d'agglomération**, les chartes et autres stratégies d'aménagement intercommunal et régional se sont multipliées.

En dépit de leur grande hétérogénéité, ces nouveaux outils ont un point commun: l'absence de base légale définissant leurs contenus et leur procédure d'élaboration et d'adoption. Il en découle un avantage certain, la souplesse et la flexibilité. Alors que les plans directeurs institués par la législation cantonale sont soumis à un certain nombre de contraintes, notamment en termes de procédures et d'information, les nouveaux outils sont en effet constitués de manière ad hoc pour un projet de territoire donné ou, du moins, s'adaptent à ses nécessités.

Le tableau comparatif ci-dessous récapitule les principales caractéristiques du plan directeur régional et des nouveaux outils de planification intercommunale. Les outils se distinguent au niveau de la procédure d'adoption.

	<b>Plan directeur régional</b>	<b>Nouveaux outils (définition contractuelle ad hoc)</b>
<b>Définition et but</b>	Détermine les objectifs d'aménagement de la région et la manière de coordonner les problèmes d'organisation du territoire dépassant le cadre communal. (art. 40 LATC)	Fédère un groupe de communes sur une ambition, une stratégie ou un projet communs.
<b>Forme et contenu</b>	Se présente sous forme d'une carte, d'un texte et d'un rapport explicatif. Définit les options stratégiques et indique: <ul style="list-style-type: none"> <li>- les options régionales et cantonales ayant des effets sur l'aménagement</li> <li>- le rôle des localités et l'organisation des équipements techniques et collectifs</li> <li>- les principes et le programme assurant la coordination des options communales.</li> </ul> (art. 41 LATC)	La forme du document s'adapte aux besoins de la planification. Une carte de synthèse résume le projet de territoire qui fonde le consensus des communes. Comporte généralement les éléments suivants: <ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostic</li> <li>- objectifs de planification</li> <li>- projet de territoire</li> <li>- prise en compte des planifications de rang supérieur (PDCn et PDR)</li> <li>- modalités de suivi (portage politique, chantiers, études à mener...)</li> <li>- processus de mise en oeuvre.</li> </ul>
<b>Consultation</b>	La population est informée dès le commencement de l'étude et participe de manière appropriée à l'élaboration. Le projet est soumis à la consultation publique durant 30 jours. (art. 28 LATC et 6 RLATC)	Les modalités de concertation et de participation sont fixées en fonction des besoins du projet. Le projet est en principe mis en consultation publique, parfois en plusieurs étapes.
<b>Examen préalable</b>	Est soumis à l'examen préalable du Département en charge de l'aménagement du territoire. (art. 28a LATC et 7a RLATC)	Le Service de l'aménagement du territoire est généralement associé à la planification dès l'origine. Il procède à la consultation des services en cours d'élaboration et une fois le projet abouti.
<b>Adoption</b>	Est soumis aux conseils communaux ou généraux dans un délai de trois mois dès la fin de la consultation publique. Est approuvé par le Conseil d'Etat dans un délai de trois mois après la remise du dossier complet. (art. 29a LATC)	La procédure d'adoption est fixée par le comité de pilotage. Les partenariats entre l'Etat et les communes sont en principe réglés par voie contractuelle (convention de partenariat).
<b>Portée</b>	Représente un plan d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales. (art. 31 LATC) Document non contraignant. Cependant, les plans d'affectation sont élaborés sur la base des plans directeurs. (art. 43 LATC).	Document sans base légale. Autorité fixée par l'engagement contractuel des partenaires de la planification. Outil de référence et de coordination pouvant faire l'objet d'une convention ou charte.

## Question 3

### Quel rôle tient la planification intercommunale et régionale?

La planification intercommunale et régionale s'inscrit dans le cadre des lois et des planifications d'échelon fédéral et cantonal, qu'elle doit respecter:

- > les lois fédérales et cantonales
- > les plans sectoriels de la Confédération
- > le plan directeur cantonal
- > d'éventuels autres plans cantonaux.

La planification intercommunale et régionale donne des orientations pour les planifications d'échelon communal (plans directeurs communaux, plans d'affectation, etc.) en traitant des enjeux qui dépassent l'échelon communal.

#### **LA DIMENSION INTERCOMMUNALE ET REGIONALE DANS LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL**

Le plan directeur cantonal (PDCn) met l'accent sur la notion de «projet de territoire». Cette démarche est applicable quels que soient l'échelle territoriale et l'outil utilisé (PDR, schéma directeur, charte...). Elle vise à renforcer:

- > une conception stratégique et multidisciplinaire de l'aménagement du territoire. Pour faire face à la diversité des pressions et des attentes, les planifications doivent être plus stratégiques et mettre en avant une vision politique et prospective du territoire;
- > les démarches partenariales. Les partenariats avec les acteurs publics ou privés agissant sur le territoire contribuent à rendre la planification plus efficace, en intégrant en amont tous les intérêts en présence;
- > la souplesse et l'évolutivité de la planification. Les planifications intercommunales et régionales contribuent à l'élaboration, à la mise en application et à l'évolution du PDCn, en relayant ses principales mesures sur les territoires et en valorisant les spécificités des régions. Les éléments d'intérêt cantonal qu'elles mettent en évidence sont intégrés au fur et à mesure dans le PDCn, au moyen de nouvelles fiches de projet.

Il n'y a pas de thématiques propres à l'échelon régional. Les mêmes thèmes peuvent être traités à l'échelle cantonale, régionale et communale, s'enrichissant mutuellement par le niveau de détail – du global au particulier – et la complexité relative à chaque échelle. Toutefois, l'échelle régionale est particulièrement bien adaptée pour organiser les éléments structurants du territoire, par exemple la répartition des aires de développement urbain (définir les vocations, les équipements, etc.), l'organisation des déplacements (réseaux de transports publics, localisation des P+R, politique tarifaire, etc.), l'organisation des zones économiques d'importance régionale, la localisation des zones agricoles spécialisées, les secteurs préservés pour leur valeur biologique et paysagère, la mise en valeur de potentialités et de spécificités régionales (par exemple, label AOC). Il est clair que les décisions prises à l'échelle régionale sont mises en oeuvre et gérées au même niveau.

## Question 4

## Comment délimiter le périmètre d'étude?

### La notion de «région»

La notion de région a fait l'objet de plusieurs définitions juridiques. La loi vaudoise appelle «région» un ensemble de communes formant une certaine unité géographique, économique et culturelle (Loi sur le développement régional, art. 3). De même, en droit suisse de l'aménagement du territoire, une «région» est un groupe de communes qui forment un ensemble géographique et économique et qui entendent résoudre ensemble une partie des tâches qui leur incombent (art. 3 al.1 LIM).

La région n'est pas reconnue comme un échelon politique et institutionnel. Pour agir, les régions doivent s'auto-instituer, les communes associées créant un organisme régional doté des compétences nécessaires.

### Coopération intercommunale

Il existe plusieurs formes de coopération intercommunale, associant un nombre de communes variable selon les cas et les enjeux en cause:

- > les associations de communes
- > les fédérations de communes
- > les agglomérations.

Ce sont des collectivités de droit public qui peuvent avoir des buts multiples et qui gèrent seules les tâches que leur délèguent les communes. Elles se différencient principalement par leurs statuts et par leur rattachement ou non à une communauté urbaine (présence d'une ville-centre).

### En pratique

Les frontières administratives des communes et des districts correspondent de moins en moins à des réalités quotidiennes marquées par le développement économique et par l'accroissement de la mobilité. C'est pourquoi la définition du périmètre est un moment important de la démarche: elle est déterminante pour les choix qui seront faits et pour leur mise en oeuvre.

Les critères suivants doivent être pris en considération:

- > le périmètre s'appuie sur des critères objectifs: la cohérence d'un espace géographique, la zone d'attractivité des commerces, les déplacements domicile-travail, des équipements techniques, sportifs ou culturels partagés entre plusieurs localités, des éléments d'identité (une vallée, par exemple), tous éléments impliquant des échanges, des synergies
- > le périmètre doit être d'un seul tenant, sans enclave
- > il comprend au moins un centre régional ou cantonal
- > il peut englober un groupe de communes, un district, voire plusieurs districts ou parties de districts; une commune peut ainsi être intégrée dans plusieurs démarches de planification qui n'ont pas le même périmètre
- > les communes impliquées ont conscience de l'intérêt de travailler solidairement à un projet commun qui est davantage qu'une somme d'intérêts particuliers.



De plus:

- > le périmètre peut être agrandi ou réduit en cours d'étude. Une concertation ou collaboration peut s'avérer nécessaire, voire indispensable avec une ou plusieurs régions voisines pour des motifs de coordination
- > le périmètre de réflexion peut dépasser le périmètre d'action
- > le périmètre est déterminé en concertation avec le canton par les exécutifs communaux ou, le cas échéant, par des organes de coopération intercommunale comme une association de développement régional.

## Question 5

## Comment s'organiser?

En règle générale, les maîtres d'ouvrage des planifications intercommunales et régionales sont les communes: ce sont elles qui prennent l'initiative du projet, sont responsables de l'élaboration du document, l'approuvent et en assurent le suivi. Toutefois, dans certaines situations, l'étude d'un plan régional ou intercommunal peut être demandée expressément par le Conseil d'Etat pour assurer la cohérence et la continuité de l'aménagement. De même, en cas de co-financement par l'Etat, celui-ci partagera la maîtrise d'ouvrage.

### Structures de gestion

L'expérience a permis de roder des modes d'organisation qui permettent aux acteurs de travailler efficacement.

#### > Pilotage politique: COPIL

La création d'un comité de pilotage politique (COPIL) est, dans la plupart des cas, recommandée. Ce comité est composé d'élus des différentes parties prenantes (communes, région, Canton), qui peuvent être accompagnés, voire représentés par des responsables de leurs services techniques. C'est cet organe qui valide les principales options du projet, du cahier des charges jusqu'au projet de territoire en passant par le diagnostic. Il prend les décisions stratégiques et, d'une manière générale, veille au bon déroulement du processus.

#### > Pilotage technique: GT

Le groupe technique (GT) est l'organe opérationnel qui suit et coordonne les différentes étapes de la démarche. Il participe à l'élaboration du cahier des charges, est le principal interlocuteur des mandataires et informe le COPIL de la faisabilité technique des stratégies territoriales arrêtées. Il se compose de responsables techniques représentant les différents acteurs du processus et est dirigé par un chef de projet.

#### **Porteur du projet**

L'engagement d'une personnalité comme «porteur du projet» est un atout important. C'est un représentant politique local, mais il peut s'agir aussi à titre provisoire, pour donner une impulsion de départ, d'un préfet, d'un secrétaire régional ou d'un représentant de l'Etat. Il n'est pas indispensable que cette personnalité émerge dès le lancement des études. L'initiative peut venir d'une personnalité ou d'un groupe et, en cours d'étude, en fonction de motivations liées au projet, une autre personnalité peut prendre le relais.

## Les acteurs

Plusieurs types d'acteurs sont impliqués dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une planification régionale ou intercommunale.

### > L'association de développement régional

En principe, l'association de développement régional ou la commission régionale d'aménagement du territoire participent en tant qu'acteurs du processus d'élaboration de la planification. En fonction des situations, elles peuvent cependant prendre en charge la conduite du projet et la coordination entre les communes, entre les communes et l'Etat ainsi qu'avec les autres partenaires. L'avantage est que ces structures sont connues et officialisées, ont une vue d'ensemble et peuvent assurer le suivi des projets dans le temps. De manière générale, quel que soit le périmètre, qu'il soit à cheval ou non sur plusieurs districts, l'implication des associations régionales dans le processus d'aménagement du territoire représente un atout.

### > L'Etat

L'Etat est l'un des partenaires des régions et des intercommunalités. Au-delà de ses responsabilités en matière de légalité, il peut jouer un rôle proactif, si l'intérêt cantonal l'exige, en mettant ses compétences et son expertise à disposition des projets. Les services cantonaux les plus concernés par les projets de territoire intercommunaux et régionaux sont le SAT pour l'aménagement du territoire et le SELT pour la promotion économique. D'autres services peuvent être sollicités pour leurs compétences propres, notamment eaux, sols et assainissement (SESA), forêts, faune et nature (SFFN), routes (SR), mobilité (SM), bâtiments, monuments et archéologie (SBMA), environnement et énergie (SEVEN).

### > Le préfet

Le préfet, interlocuteur régional privilégié entre les communes et l'Etat, peut apporter son concours à la formation et au fonctionnement de l'instance intercommunale ou régionale.

### > Les mandataires

Le choix d'un bureau responsable de l'élaboration technique du document doit s'effectuer selon les règles en vigueur (AIMP). Un cahier des charges permet de sélectionner des spécialistes compétents (qualifiés pour la planification à grande échelle, savoir-faire en matière de management de projet, coordination, communication). Le recours à des équipes multidisciplinaires facilite la prise en compte des diverses composantes du projet de territoire.

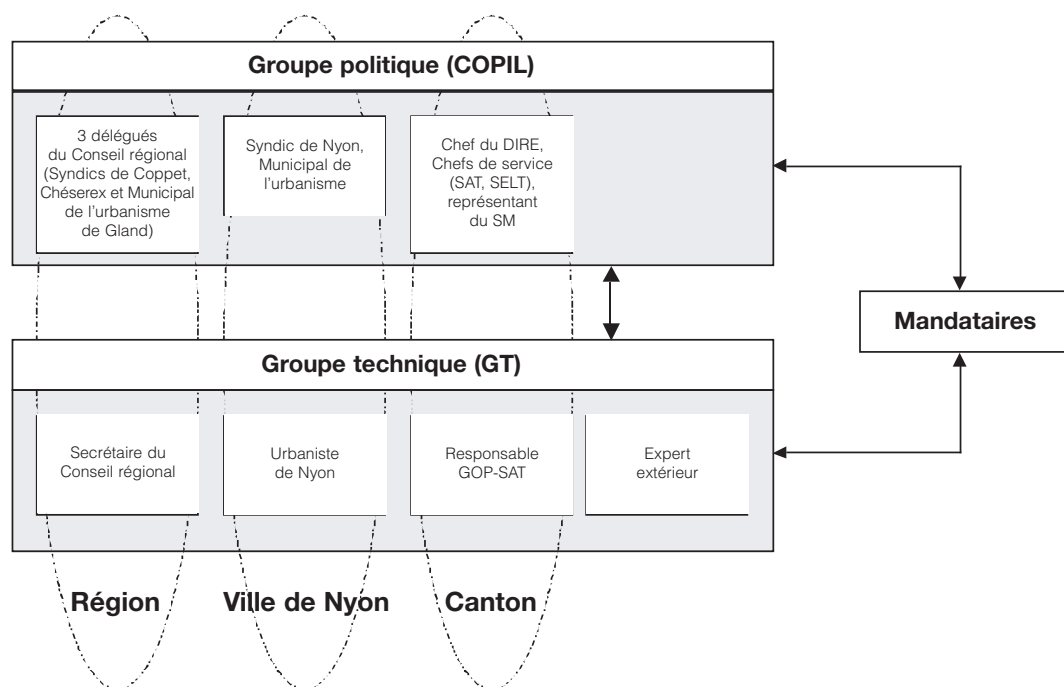
### > La population et les milieux concernés

La participation de la population, au travers par exemple des associations locales, de partenaires des milieux économiques et touristiques, peut permettre, aux différentes étapes du projet, de recadrer les options arrêtées en les confrontant aux réalités du terrain.

## L'Etat partenaire des projets de territoire intercommunaux et régionaux

Il est recommandé aux communes de travailler en partenariat avec les services de l'Etat dès le début des études. En effet:

- > la planification directrice au niveau d'une région influe inmanquablement sur maintes politiques sectorielles de compétence cantonale. L'Etat doit dès lors veiller à la mise en cohérence des objectifs du document avec les politiques sectorielles
- > les services de l'Etat sont des centres de compétence rassemblant savoir-faire, information, documentation, etc. Ils peuvent, en l'occurrence, apporter leur appui pour le démarrage et l'accompagnement des démarches, pour du conseil technique
- > ils peuvent mettre à disposition de nombreuses données de base, notamment en ce qui concerne les systèmes d'informations géographiques
- > ils interviennent lorsque des enjeux d'importance cantonale doivent être pris en considération, dès l'élaboration de la stratégie intercommunale ou régionale
- > la coordination des différentes planifications nécessite également un suivi adéquat de la part du Canton.



Exemple de structure d'organisation: le plan directeur régional de Nyon

## Principales tâches du COPIL

En pratique, il revient au Comité de pilotage politique (COPIL) de définir le cadre d'élaboration de la planification intercommunale ou régionale.

### **Lancement: établir le cahier des charges de l'étude et choisir un groupe pluridisciplinaire de mandataires**

Un cahier des charges clair et précis met l'étude sur la bonne voie tout en facilitant le contrôle financier de la démarche. Il peut être élaboré avec le conseil des services de l'Etat, d'une association régionale, d'un professionnel mandaté pour une pré-étude légère ou d'autres experts.

Les multiples compétences nécessaires pour le projet – management, animation, connaissances techniques, juridiques, etc. – nécessitent la formation d'équipes pluridisciplinaires.

### **Suivi des études et approbation du projet**

Le COPIL intervient tout au long du processus: choix de stratégies de base, orientation et suivi des études, synthèse des réflexions et des propositions, évaluation de la faisabilité politique et financière des stratégies élaborées, approbation formelle du projet et engagements des communes dans la durée.

### **Conditions de concertation et de participation**

Le COPIL doit également fixer les modalités de communication, de concertation et de participation de la société civile. Cette activité implique une réflexion quant au moment et à l'importance de l'ouverture du processus. Ces éléments dépendent entre autres des acteurs en présence et de la complexité des problématiques en jeu.

### **Portage politique et conditions de mise en oeuvre**

La mise en œuvre du projet et le suivi des étapes de réalisation relèvent également de la compétence du COPIL. Ce dernier doit en effet proposer aux parties prenantes une solution organisationnelle et financière à même de réaliser les éléments du projet de territoire. En fonction de son contenu et des volontés de collaboration intercommunale, cette phase peut déboucher sur la création d'un organe ad hoc chargé de la mise en œuvre opérationnelle du projet.

## Question 6

### Quels contenus?

Une planification intercommunale ou régionale comprend un diagnostic, un projet de territoire, un programme d'action et des modalités d'exécution.

#### Diagnostic de l'état initial

Avant d'imaginer des solutions d'avenir, il faut se mettre d'accord sur la situation de départ: les atouts du territoire régional, les tendances lourdes et les problèmes à résoudre à l'échelon intercommunal ou régional. Le diagnostic est une phase d'apprentissage collectif durant laquelle les acteurs accordent leurs points de vue quant aux potentialités et aux limites du territoire. Cet état des lieux consiste à analyser le contexte, les potentialités, les tendances, les conséquences prévisibles de l'aménagement. Il ne doit pas grever le budget en analyses superflues, mais se focaliser sur les aspects significatifs. Sur la base d'hypothèses et de scénarios, le projet de territoire commence à prendre forme.

#### Importance de la représentation spatiale

Des cartes établies dès le début des études facilitent la communication et la compréhension, offrent une vue d'ensemble du territoire et une inscription des enjeux et des projets sur le terrain. En fonction de l'échelle de la planification, cette représentation sera plus ou moins schématique.



*Des représentations qui inscrivent les enjeux et les projets dans le territoire (Schéma directeur de l'Ouest lausannois, Conception générale et Schéma pour les transports non-motorisés, 2001)*

### **Projet de territoire**

Dans un deuxième temps, il faut faire des choix: fixer des orientations stratégiques et formuler des objectifs pour un projet de territoire qui mobilise les communes et soit davantage qu'une simple addition de plans sectoriels.

Le projet de territoire ne traite que des thèmes considérés comme centraux à l'échelon intercommunal ou régional, qui ne peuvent être traités au niveau communal. Le document exposera aussi les raisons pour lesquelles certains thèmes n'ont pas été pris en considération ou pourquoi ils ne sont pas encore traités. Les thèmes prioritaires mis en avant peuvent être très variés. Par exemple:

- > urbanisation (localisation des équipements, extension du bâti, desserte, fonctions, etc.)
- > mobilité
- > développement économique
- > protection des espaces naturels et agricoles
- > patrimoine bâti et espaces publics
- > diversification et qualité de l'habitat
- > etc.

Le projet de territoire intègre les planifications d'échelon supérieur (fédérales, cantonales, intercommunales) et coordonne les divers intérêts en jeu, en recherchant les synergies. Par exemple, le projet d'une zone d'activité à cheval sur plusieurs communes prendra en compte des critères relatifs aux réseaux de transport, à l'environnement et à la protection des sites, aux trajets domicile-travail, à la promotion économique et aux possibles synergies commerciales, etc.

### **Programme d'action et modalités d'exécution**

Le programme d'action indique de façon concrète comment le projet de territoire sera mis en œuvre. Les actions doivent être évaluées financièrement. Elles permettent de préciser les projets à réaliser, de définir les priorités et de planifier les dépenses qui incombent aux collectivités publiques (provenance des fonds, délais, responsabilités...).

## Question 7

### La communication: frein ou dynamique?

L'information, la consultation et la participation sont des obligations légales dans les démarches de planification. Dans des démarches volontaires comme les planifications intercommunales ou régionales, elles sont plus nécessaires que jamais: l'efficacité de ces plans dépend effectivement de l'adhésion des intéressés.

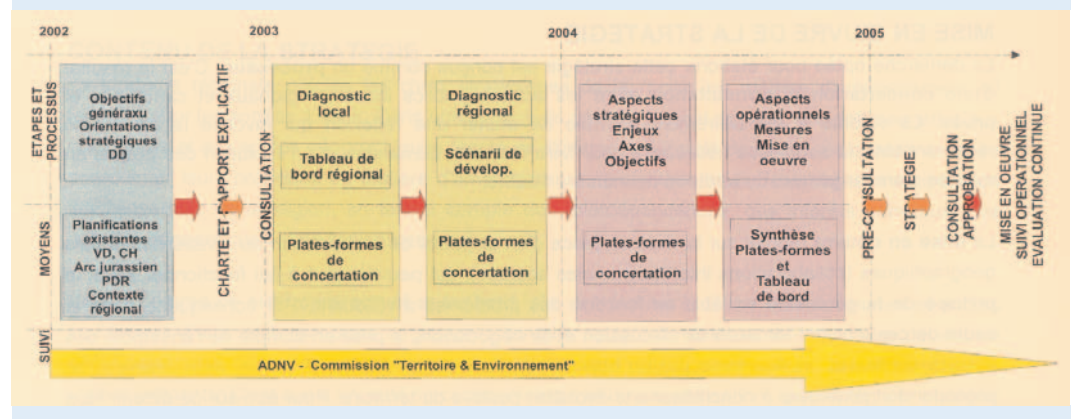
Mais la loi ne dit pas comment faire. Trop peu de communication et l'on passe à côté des aspirations et des propositions de la société civile... Trop de communication et le projet risque de s'enliser, de perdre de sa force... La bonne mesure dépend de l'axe «légitimité-efficacité»: une participation approfondie facilite l'approbation et la mise en oeuvre du projet, en faisant émerger des synergies, des partenariats et des initiatives privées; mais elle consomme du temps et de l'argent. Il appartient au COPIL de faire le choix de la stratégie la mieux adaptée au contexte politique, social et économique de la région.

#### Trois niveaux de communication

- > **Information:** diffuser le plus largement possible le contenu des documents de planification tout au long de leur élaboration.
  - Documents de communication élargie, dès le départ: «lettre de la région», site internet qui soit un espace d'information sur la démarche et d'échange avec les citoyens, etc.
  - Mise en forme pédagogique du document : langage commun, spatialisation des enjeux, préparation pour la consultation publique.
  - Déclinaison par « territoires de communication», plus proches du terrain et des habitants (du quartier au groupement de quelques communes se partageant un espace homogène, une vallée, par exemple).
- > **Consultation:** solliciter les opinions des acteurs de la société civile afin d'améliorer le diagnostic ou le projet de territoire.
  - Expositions, débats, ateliers itinérants dans les quartiers ou les villages pour échanger, mais aussi prendre la température, relever l'intérêt de la population pour le projet.
- > **Participation:** intégrer les acteurs de la société civile à l'élaboration du projet.
  - Choix d'interlocuteurs de la société civile (associations,...): intégrer ces interlocuteurs en amont du processus contribue au succès de l'entreprise.



La **Stratégie d'aménagement du Nord vaudois** est le résultat d'un travail de consultation et de concertation exemplaire. Sur la base d'une charte élaborée par l'association régionale (ADNV), cinq plates-formes microrégionales ont été mises en place, en vue de préciser les contours de la future politique d'aménagement régional. Elles ont regroupé des municipaux, des représentants de la Région et de l'administration cantonale. Leur objectif était de tenir compte des enjeux et des préoccupations locales, mais aussi de sensibiliser les communes à la pertinence de l'échelle régionale en matière de planification. A terme, il est prévu que ces plates-formes soient conservées, afin d'évaluer les projets d'aménagement ayant des incidences supracommunales. Elles pourront intégrer, en fonction des situations, des acteurs privés.



## Question 8

## Quel financement?

### **Le coût**

L'élaboration d'un document de planification régionale ou intercommunale est un processus assez long qui a un coût (études, concertation, contribution d'experts, frais matériels, expos...). Selon la dimension, les enjeux et la complexité, la durée moyenne d'élaboration peut être de 2 à 4 ans.

Le coût varie en fonction du contexte, de la complexité des tâches et des ambitions du projet, mais aussi de l'importance de la concertation, des tâches déléguées aux mandataires, du niveau préalable des connaissances, de la préexistence ou non d'une étude ou de documents de planification intercommunale. La précision et la clarté du cahier des charges permettront de cibler le budget et le COPIL fixera des priorités pour «doser» les dépenses avec clairvoyance (privilégier certains axes de l'étude, faire établir des scénarios).

Dans la règle, les coûts sont à la charge des communes. L'Etat peut participer au financement des études si elles sont conformes aux objectifs définis dans le cadre de la planification cantonale et si des intérêts cantonaux sont en jeu.

### **Soutien à la promotion économique et à la planification régionale**

Il existe diverses possibilités d'aides financières pour la réalisation de projets régionaux couplés à des programmes de développement économique, liés à des démarches du type LDER, LIM, FET. En effet, «la coordination des plans directeurs régionaux avec les programmes de développement économique en fait des documents non seulement stratégiques mais opérationnels importants» (Etat de Vaud, EMPL, 18 septembre 2002, p. 27).

D'autres aides pouvant contribuer à financer des planifications intercommunales ou régionales sont :

- > la politique des agglomérations de la Confédération
- > l'aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus)
- > INTERREG III (pour régions transfrontalières).

Les adresses et des informations complémentaires sont disponibles page 20.

## Question 9

## Comment mettre en oeuvre le projet?

Les planifications intercommunales ou régionales n'ont pas d'effet contraignant pour les particuliers. Leur mise en oeuvre dépend donc pour l'essentiel de la bonne volonté des parties prenantes, de la force de conviction des projets de territoire et de leur capacité de mobiliser les acteurs publics et privés.

En pratique, l'expérience a montré que des facteurs essentiels pour la mise en oeuvre de stratégies d'aménagement peuvent être:

- > la définition de priorités et de projets structurants pour lesquels le financement, le portage politique et les responsabilités sont explicitement établis – ces premières réalisations ayant un effet d'entraînement sur les autres actions à concrétiser
- > la création d'un organe technique intercommunal chargé de coordonner les activités de mise en oeuvre et d'assurer leur suivi: selon les ressources à disposition, cette activité de suivi opérationnel pourra être assurée par un organe créé à cette fin (comme le bureau du Schéma directeur de l'Ouest lausannois) ou par une institution existante, telle que, par exemple, une association régionale
- > la définition de possibilités d'action alternatives en cas de non respect de la planification par un des participants
- > l'information des partenaires lors de l'étude des projets communaux, en relation avec le développement régional
- > l'intervention de l'Etat pour négocier et, si nécessaire, imposer aux partenaires le respect de la planification et des engagements pris.

### Un suivi politique

Afin d'assurer le suivi et l'adaptation éventuelle des stratégies, une entité politique légitime doit pouvoir veiller, dans la continuité, à la mise en oeuvre du document de planification. Cette entité peut être incarnée, soit par le COPIL responsable de l'élaboration, dont le mandat est reconduit selon de nouvelles modalités, soit par un organisme régional préexistant. Outre l'application du projet de territoire, ce groupe de suivi politique peut se voir confier, par délégation de compétences des communes, les projets qui ont été reconnus comme ayant une importance régionale. Enfin, la légitimité de cet organisme régional lui confère un véritable rôle de partenaire auprès du Canton, contribuant en particulier à faciliter l'adoption des plans d'affectation communaux.

### Une planification évolutive

L'une des principales critiques adressées aux planifications régionales antérieures tient à leur caractère peu évolutif. En effet, une fois le document final établi, la planification ne s'adapte pas, le plus souvent, à l'évolution des territoires. Seule la révision totale du plan, qui intervient d'après la loi tous les 15 ans, permet ainsi de prendre en compte cette dernière. Cette rigidité résulte notamment des exigences légales. Selon l'art. 30 al. 2 LATC, toute modification «d'éléments essentiels» du document de planification est soumise à la même procédure que lors de la phase d'élaboration (examen préalable, consultation publique, adoption et approbation).

La distinction au sein du document entre les éléments stratégiques et opérationnels est à même d'apporter une solution à ce problème. La partie opérationnelle (par exemple, une série de fiches d'action et de chantiers) est, dans cette optique, susceptible d'évoluer au fur et à mesure de la mise en œuvre. La compétence en revient au COPIL. Toute modification substantielle de la partie stratégique nécessite, au contraire, le respect des différentes étapes de la procédure.

Outre la définition d'une entité responsable, le suivi de la mise en œuvre exige l'instauration d'un monitoring. Des indicateurs se rapportant aux différentes stratégies devraient, par conséquent, être définis et relevés régulièrement, afin, le cas échéant, d'ajuster les actions entreprises. Plus généralement, il apparaît nécessaire de soumettre régulièrement la planification à une évaluation globale permettant de vérifier sa pertinence en regard des problématiques territoriales et de leurs évolutions.

#### **Pour en savoir plus...**

- sur les procédures d'aménagement du territoire, les données de base, les projets et les pôles de développement : [www.dire.vd.ch/sat](http://www.dire.vd.ch/sat)
- sur le plan directeur cantonal : [www.plandirecteur.vd.ch](http://www.plandirecteur.vd.ch)
- sur les différentes aides financières aux régions : [www.economie.vd.ch](http://www.economie.vd.ch)

#### **Contacts**

SAT

Alain Renaud

Responsable SAT du Plan directeur cantonal

Tél : 021 316 73 93

E-mail : [alain.renaud@sat.vd.ch](mailto:alain.renaud@sat.vd.ch)

Christian Exquis

Responsable SAT des pôles de développement

Tél : 021 316 74 55

E-mail : [christian.exquis@sat.vd.ch](mailto:christian.exquis@sat.vd.ch)

SELT

Véronique Martrou

Responsable pour l'appui aux régions

Tél : 021 316 60 12

E-mail : [veronique.martrou@selt.vd.ch](mailto:veronique.martrou@selt.vd.ch)

Jean-Baptiste Leimgruber

Responsable SELT des pôles de développement

Tél : 021 316 60 06

E-mail : [jean-baptiste.leimgruber@selt.vd.ch](mailto:jean-baptiste.leimgruber@selt.vd.ch)

## **Sigles et abréviations**

<b>AIMP</b>	Accord intercantonal sur les marchés publics
<b>COFIL</b>	Comité de pilotage
<b>EMPL</b>	Exposé des motifs et projet de loi
<b>DIRE</b>	Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud
<b>FET</b>	Fonds d'équipement touristique
<b>GT</b>	Groupe technique
<b>LAT</b>	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
<b>LATC</b>	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions
<b>LDER</b>	Loi sur le développement régional
<b>LIM</b>	Loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
<b>MATLO</b>	Modification en aménagement du territoire sur la légalité et l'opportunité
<b>PDCn</b>	Plan directeur cantonal
<b>PDR</b>	Plan directeur régional
<b>RLATC</b>	Règlement d'application de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions
<b>SAT</b>	Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud
<b>SELT</b>	Service de l'économie, du logement et du tourisme du canton de Vaud