

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**  
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 cœur 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**

et

**REPONSES DU CONSEIL D'ETAT**  
aux interpellations

- **Jean-Marc Sordet et consorts – Articulation entre la mesure A12 du PDCn et les exigences de déclassement découlant de la LAT**
  - **Yves Ravenel – Zones d'utilité publique et compensations**
  - **Régis Courdesse et consorts – LAT1 et Bilan des réserves de terrains à bâtir : une pseudo-souplesse basée sur des hypothèses de calculs discutables**
- **Fabienne Freymond Cantone et consorts – Lignes directrices pour le redimensionnement des zones à bâtir : gros problèmes en vue !**
- **Stéphane Rezzo et consorts – La LAT veut-elle vraiment empêcher toute construction partout ?**
  - **Jean-François Thuillard - Privilégier le dialogue avec les communes tout en s'opposant à la délivrance de permis de construire : est-ce vraiment compatible ?**
  - **Jean-François Thuillard - Qui est compétent pour s'opposer à la délivrance de permis de construire par les communes ? Le département ou le SDT ?**
  - **Eric Züger et consorts - L'Etat de Vaud fait-il tout ce qui est possible pour assurer le développement urbain vers l'intérieur ?**
- **Valérie Schwaar et consorts – Préservation des surfaces d'assolement (SDA) : Mange selon la hauteur de ton sac à provisions, marche selon la largeur de ton pas (proverbe tibétain)**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1</b>	<b>DES MODIFICATIONS LIEES A LA NOUVELLE LOI FEDERALE.....</b>	<b>5</b>
1.1	SORTIR DU MORATOIRE SUR LES ZONES A BATIR.....	5
1.2	CONTENU MINIMAL DU PDCN SELON LA LAT.....	6
1.3	CONTENU DE LA 4E ADAPTATION DU PDCN.....	8
<b>2</b>	<b>STRATEGIE CANTONALE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL.....</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>ADAPTATIONS PROPOSEES.....</b>	<b>12</b>
3.1	TRAVAILLER AUTREMENT.....	13
3.2	PROJET DE TERRITOIRE CANTONAL.....	17
3.3	DIMENSIONNEMENT DES ZONES D'HABITATION.....	20
3.4	RESEAUX ROUTIERS.....	29
3.5	RESEAU DE CENTRES.....	31
3.6	SYSTEME DE GESTION DES ZONES D'ACTIVITES.....	34
3.7	SURFACES D'ASSOLEMENT.....	38
3.8	CARTE DE SYNTHESE.....	43
<b>4</b>	<b>RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LES MOTIONS ET POSTULATS.....</b>	<b>44</b>
4.1	MOTION CHRISTELLE LUISIER BRODARD ET CONSORTS CONCERNANT LA MESURE A11 DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL : NECESSITE D'UNE SOLUTION PLUS SOUPLE AFIN DE FAVORISER LA CREATION DE LOGEMENTS.....	44
4.2	MOTION CATHERINE LABOUCHERE ET CONSORTS CONCERNANT LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL (PDCN) – MODIFICATION DE LA MESURE A12.....	46
4.3	POSTULAT REMY JAQUIER ET CONSORTS RELATIF A LA MODIFICATION DE LA MESURE A11 DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL.....	48
4.4	POSTULAT JACQUES NICOLET ET CONSORTS – REDONNONS VIE AU CŒUR DE NOS VILLAGES EN DENSIFIANT L'HABITAT DANS LES VOLUMES CONSTRUITS.....	49
4.5	POSTULAT JEAN-MARC GENTON ET CONSORTS – REVOIR LE DIMENSIONNEMENT DE LA ZONE DE L'HABITAT TRADITIONNELLEMENT DISPERSÉ – MESURE C23 DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL.....	51
<b>5</b>	<b>REPONSES DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERPELLATIONS.....</b>	<b>52</b>
5.1	INTERPELLATION JEAN-MARC SORDET ET CONSORTS – ARTICULATION ENTRE LA MESURE A12 DU PDCN ET LES EXIGENCES DE DECLASSEMENT DECOULANT DE LA LAT.....	52
5.2	INTERPELLATION YVES RAVENEL – ZONES D'UTILITE PUBLIQUE ET COMPENSATIONS.....	54
5.3	INTERPELLATION REGIS COURDESSE ET CONSORTS – LAT1 ET BILAN DES RESERVES DE TERRAINS A BATIR : UNE PSEUDO-SOUPLESSE BASEE SUR DES HYPOTHESES DE CALCULS DISCUTABLES.....	55

5.4	INTERPELLATION FABIENNE FREYMOND CANTONE ET CONSORTS – LIGNES DIRECTRICES POUR LE REDIMENSIONNEMENT DES ZONES A BATIR : GROS PROBLEMES EN VUE !.....	58
5.5	INTERPELLATION STEPHANE REZSO ET CONSORTS – LA LAT VEUT-ELLE VRAIMENT EMPECHER TOUTE CONSTRUCTION PARTOUT ?.....	62
5.6	INTERPELLATION JEAN-FRANÇOIS THUILLARD - PRIVILEGIER LE DIALOGUE AVEC LES COMMUNES TOUT EN S'OPPOSANT A LA DELIVRANCE DE PERMIS DE CONSTRUIRE : EST-CE VRAIMENT COMPATIBLE ?.....	64
5.7	INTERPELLATION JEAN-FRANÇOIS THUILLARD - QUI EST COMPETENT POUR S'OPPOSER A LA DELIVRANCE DE PERMIS DE CONSTRUIRE PAR LES COMMUNES ? LE DEPARTEMENT OU LE SDT ?.....	67
5.8	INTERPELLATION ERIC ZÜGER ET CONSORTS – " L'ETAT DE VAUD FAIT-IL TOUT CE QUI EST POSSIBLE POUR ASSURER LE DEVELOPPEMENT URBAIN VERS L'INTERIEUR ? ".....	68
5.9	INTERPELLATION VALERIE SCHWAAR ET CONSORTS – PRESERVATION DES SURFACES D'ASSOLEMENT (SDA) : MANGE SELON LA HAUTEUR DE TON SAC A PROVISIONS, MARCHE SELON LA LARGEUR DE TON PAS (PROVERBE TIBETAÏN).....	70
<b>6</b>	<b>CONSEQUENCES.....</b>	<b>74</b>
6.1	Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité).....	74
6.2	Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres).....	74
6.3	Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc.	74
6.4	Personnel.....	74
6.5	Communes.....	74
6.6	Environnement, développement durable et consommation d'énergie.....	74
6.7	Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	74
6.8	Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	74
6.9	Découpage territorial (conformité à DecTer).....	74
6.10	Incidences informatiques.....	74
6.11	RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	74
6.12	Simplifications administratives.....	74
6.13	Protection des données.....	74

6.14	Autres.....	74
<b>7</b>	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>75</b>



## 1 DES MODIFICATIONS LIEES A LA NOUVELLE LOI FEDERALE

### 1.1 SORTIR DU MORATOIRE SUR LES ZONES A BATIR

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée le 1<sup>er</sup> mai 2014 a marqué le début d'une période transitoire (art. 38a, al. 2 LAT) qui instaure un "moratoire" sur l'extension des zones à bâtir<sup>1</sup>. Concrètement, jusqu'à la fin de la période transitoire, toute extension de la zone à bâtir doit être compensée simultanément par une diminution d'une surface équivalente.

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 38a

*1 Les cantons adaptent leurs plans directeurs aux art. 8 et 8a, al. 1, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012.*

*2 Jusqu'à l'approbation de cette adaptation du plan directeur par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné.*

*3 A l'échéance du délai prévu à l'al. 1, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans un canton tant que l'adaptation de son plan directeur n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral. [...]*

Afin de sortir rapidement du moratoire, le Canton a entrepris une première étape de mise en conformité de son Plan directeur cantonal (PDCn), la 4<sup>e</sup> adaptation, objet du présent exposé des motifs, qui se concentre sur le contenu minimal exigé, soit la thématique de l'urbanisation (chapitre 1.2). L'approbation rapide par le Conseil fédéral de cette adaptation mettra fin à la période transitoire, ce qui constitue un enjeu majeur pour le canton. Cet objectif atteint, une 5<sup>e</sup> adaptation portera sur la forme et les autres thématiques du PDCn.

Le Conseil d'Etat a choisi une mise en œuvre partenariale de la LAT révisée, responsabilisant les communes et s'appuyant sur les outils et structures existants. 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. Le projet de révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), présenté parallèlement au Grand Conseil, apporte les simplifications nécessaires à cette démarche, en cohérence avec la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn.

Les exigences de la Confédération pour la mise en œuvre de la LAT sont détaillées dans les trois documents suivants, qui imposent un cadre restreint à la révision du PDCn :

- l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) ;
- les Directives techniques sur les zones à bâtir (selon l'art. 15, al. 5 LAT) ;
- le Complément au guide de la planification directrice (rédigé par un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux, de l'Association des communes suisses et de l'Union des villes suisses).

## 1.2 CONTENU MINIMAL DU PDCN SELON LA LAT

Pour sortir de la période transitoire, le PDCn doit être adapté aux articles 8 et 8a al. 1 de la LAT.

Nouveau cadre légal :

- LAT, art. 8
- 1 *Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins :*
    - a. *le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire ;*
    - b. *la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité ;*
    - c. *une liste de priorités et les moyens à mettre en œuvre.*
  - 2 *Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.*

L'art. 8 al. 1 définit de manière générale le contenu minimal des plans directeurs cantonaux. Le PDCn respecte ces conditions depuis 2008. Le nouvel art. 8 al. 2 introduit la notion de "*projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement*", en particulier une forte consommation de surfaces, des intérêts divergents quant à l'utilisation du sol, une influence significative sur l'occupation du territoire et l'approvisionnement en biens et services du canton, de gros flux de trafic, des pertes importantes de surfaces agricoles ou des atteintes élevées à l'environnement, à la nature ou au paysage. Habituellement, les projets ayant ce type d'incidences présentent, pour des raisons territoriales, organisationnelles ou politiques, un besoin de coordination élevé au niveau cantonal, avec les cantons voisins ou avec la Confédération. Il s'agit par exemple des centres commerciaux, d'installations publiques ou des pôles de développement. Le projet de 4<sup>e</sup> adaptation répond à cette exigence par la création de la mesure B44 – *Infrastructures publiques* et la mise à jour de la mesure 3.2.2 – *Faciliter la coordination des politiques sectorielles*.

Nouveau cadre légal :

- LAT, art. 8a, al. 1
- Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment :*
- a. *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 ;*
  - b. *la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain ;*
  - c. *la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti ;*
  - d. *la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 ;*
  - e. *la manière de renforcer la requalification urbaine.*

L'art. 8a, al. 1 LAT définit le contenu minimal du PDCn dans le domaine de l'urbanisation. La 4<sup>e</sup> adaptation a comme objectif principal de répondre à cet article en veillant, d'une part, à respecter les buts et principes rendus plus contraignants dans la LAT révisée (utilisation mesurée du sol, création d'un milieu bâti plus compact, etc.) et, d'autre part, en s'assurant que le partenariat entre le Canton, les communes et les différents acteurs de l'aménagement du territoire soit amélioré afin de garantir une mise en œuvre équilibrée de la nouvelle législation fédérale.

Concrètement, l'art. 8a, al. 1 LAT développé dans l'ordonnance et les directives d'application a les conséquences suivantes :

1. La **population attendue** à l'horizon 2030 qui doit servir de base pour la planification territoriale<sup>2</sup> est celle du scénario haut de Statistique Vaud<sup>3</sup> retenu par le Conseil d'Etat, soit 940'000 habitants en 2030, ce qui correspond à une hausse d'environ **185'000 habitants**. Cette valeur ne peut dépasser les perspectives établies par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour le canton de Vaud (art. 5a, al. 2 OAT), soit une population maximale de 980'000 habitants en 2030.
2. La **surface maximale des zones d'habitation et mixtes**<sup>4</sup> est limitée à l'échelle du Canton (art. 8a, al. 1, let. a LAT) et doit répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (art. 15, al. 1 LAT) sur la base des perspectives démographiques retenues (art. 5a, al. 1 OAT). 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.
3. Le contingent des meilleures terres agricoles attribué au canton dans le plan sectoriel fédéral des **surfaces d'assolement**<sup>5</sup> (PS SDA), soit 75'800 ha, doit être garanti en tout temps (art. 30 al. 2 OAT).

Le Canton a une marge de manœuvre très mince par rapport à ces exigences précises qui découlent directement de l'application de la législation fédérale, ce d'autant plus que le PDCn doit aussi respecter les "*principes régissant l'aménagement*" définis dans l'article 3 de la LAT révisée. Ces principes visent notamment à freiner le mitage du territoire<sup>6</sup>, à juguler l'étalement urbain<sup>7</sup> en développant les villes et villages à l'intérieur du territoire déjà bâti<sup>8</sup> et à préserver les terres agricoles. Les communes doivent par conséquent favoriser des solutions privilégiant la densification, en accueillant plus d'habitants sur moins de surfaces.

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 3, al. 2

*Le paysage doit être préservé. Il convient notamment :*

*a. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement ; [...].*

LAT, art. 3, al. 3

*Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment :*

*a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics ;*

*abis. de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat ; [...].*

Les principes de la LAT concernant les zones à bâtir se traduisent concrètement par l'article 15. Les communes doivent adapter leurs zones à bâtir aux besoins à 15 ans. Dans la LAT révisée, l'obligation de réduire les surfaces excédentaires est rendue contraignante. Ce même article 15, dans sa nouvelle teneur, interdit de créer de nouvelles zones à bâtir tant que les réserves<sup>9</sup> dépassent les besoins à quinze ans<sup>10</sup>, l'appréciation devant se faire "*par-delà les frontières communales*".

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 15

*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.*

*3 L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.*

*4 De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies :*

*a. ils sont propres à la construction ;*

*b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance ;*

*c. les terres cultivables ne sont pas morcelées ;*

*d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique ;*

*e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur.*

*5 La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.*

L'adaptation du PDCn doit également prévoir la mise en place d'un système de gestion des zones d'activités (art. 30a, al. 2 OAT).

### **1.3 CONTENU DE LA 4E ADAPTATION DU PDCN**

La 4<sup>e</sup> adaptation vise à répondre à ces nouvelles exigences fédérales et porte donc sur les chapitres suivants du PDCn :

- le projet de territoire, qui devient contraignant, et le réseau de centres (ligne d'action B1) ;
- le dimensionnement des zones d'habitation et mixtes (ligne d'action A1) ;
- la coordination avec la mobilité, notamment le réseau routier (mesure A22) ;
- le système de gestion des zones d'activités (ligne d'action D1) ;
- les installations à incidence importante sur le territoire et l'environnement (nouvelle mesure B44) ;
- la garantie des surfaces d'assolement (mesure F12).

La 4<sup>e</sup> adaptation répond aussi à deux motions, trois postulats et neuf interpellations qui concernent essentiellement les questions d'urbanisation. Parallèlement à la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, le projet de révision complète de la partie aménagement de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) est soumis au Grand Conseil.

La 5<sup>e</sup> adaptation, seconde étape de la mise en conformité du PDCn à la LAT révisée, traitera les demandes qui ne sont pas indispensables pour sortir de la période transitoire.

La 4<sup>e</sup> adaptation a fait l'objet d'une consultation publique du 18 janvier au 26 février 2016. Le projet soumis au Grand Conseil a été adapté sur la base des 174 réponses reçues et de l'examen préalable de la Confédération, transmis le 20 juin 2016.

---

## Glossaire

<sup>1</sup> **Zones à bâtir** : les zones à bâtir sont régies par l'art. 15 LAT. Selon la typologie utilisée par le Canton de Vaud, les zones à bâtir se subdivisent en trois catégories : les zones d'habitation et mixtes (mesure A11), les zones d'activités (mesures D11 et D12) et les zones d'utilité publique, sport et loisirs (mesure B44). Chaque catégorie est dimensionnée selon des règles spécifiques.

<sup>2</sup> **Planification territoriale** : le PDCn coordonne les politiques sectorielles ayant une incidence sur le territoire. Il se base sur un projet de territoire à moyen et long terme, apportant une vision du développement territorial souhaité à 15 ans et à 25 ans.

<sup>3</sup> **Scénario haut de StatVD** : le modèle utilisé pour calculer les perspectives démographiques nécessite de formuler des hypothèses sur les évolutions à venir de la fécondité, de la mortalité et des migrations. Le scénario haut se base notamment sur des niveaux relativement élevés du solde migratoire et prévoit une hausse de 185'000 habitants à l'horizon 2030. A titre de comparaison, la population a connu la même croissance au cours des 24 dernières années.

<sup>4</sup> **Zones d'habitation et mixtes** : les zones d'habitation et mixtes sont un des trois types de zones à bâtir. Selon la typologie cantonale, elles regroupent les zones de centre de localité (zones village), les zones de centre historique ainsi que les zones d'habitation de très faible, faible, moyenne ou forte densité. Le dimensionnement des zones d'habitation et mixtes fait l'objet de la mesure A11 du PDCn.

<sup>5</sup> **Surfaces d'assolement** : les surfaces d'assolement représentent les meilleures terres agricoles du pays (soit environ 40% de la totalité des surfaces agricoles utiles de la Suisse) et répondent à des critères définis de qualité pédologique et de situation climatique. Elles sont en principe affectées en zone agricole. Un plan sectoriel fédéral fixe pour chaque canton une surface minimale de surfaces d'assolement, qui doit être garantie en permanence. Ce quota est de 75'800 hectares pour le canton de Vaud. La nouvelle législation fédérale a renforcé la protection des surfaces d'assolement (LAT art. 3, alinéa 2 et art. 15, alinéa 3) et les conditions permettant d'empiéter sur des surfaces d'assolement (OAT art. 30, alinéa 1<sup>bis</sup>).

<sup>6</sup> **Mitage du territoire** : le mitage du territoire désigne l'éparpillement des constructions, morcelant les terres agricoles et les réseaux naturels, à l'inverse du développement à l'intérieur du tissu bâti. La réduction du mitage du territoire est un enjeu central de la LAT révisée.

<sup>7</sup> **Étalement urbain** : depuis 2008, la population des villages et quartiers hors centre a crû de près de 2% par année, ce qui est supérieur à la moyenne cantonale (+1.6% par an) et à la croissance des agglomérations (+1.3% par an). Seulement deux tiers des nouveaux habitants se sont installés dans les centres, alors que le PDCn prévoit d'y accueillir trois habitants sur quatre. Cette tendance indique que l'étalement urbain se poursuit, parallèlement à la densification des centres.

<sup>8</sup> **Urbanisation vers l'intérieur**, ou développement à l'intérieur du territoire déjà bâti : l'art. 1, al. 2, let. a<sup>bis</sup> de la LAT révisée fixe comme objectif "*d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti*". Cet objectif est aussi préconisé par la politique des agglomérations de la Confédération. L'urbanisation vers l'intérieur signifie une intensification de l'utilisation des surfaces déjà urbanisées, c'est-à-dire situées dans un environnement bâti, par le biais de rénovations, d'agrandissements, de transformations et de constructions nouvelles dans le respect de critères de qualité de vie aussi élevés que possible. La valorisation des zones à bâtir non construites correctement situées et la réhabilitation des friches industrielles font partie des mesures permettant de freiner la création de nouvelles zones à bâtir entraînant l'étalement urbain et le mitage du territoire.

<sup>9</sup> **Réserves de zones à bâtir** : les réserves désignent les terrains affectés en zone à bâtir qui ne sont pas construits ou que partiellement. Les réserves ont donc un potentiel d'accueil de nouveaux habitants qui peut être utilisé par un projet de construction sans qu'un changement d'affectation ne soit nécessaire.

<sup>10</sup> **Besoins à 15 ans** : selon l'art. 15 LAT, les zones à bâtir doivent être dimensionnées de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes de façon à assurer la mise en œuvre

du PDCn (notamment l'objectif de renforcement des centres) et de garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins. Les besoins à 15 ans désignent la surface de terrains à bâtir nécessaire pour remplir ces objectifs. La mesure A11 du PDCn octroie à chaque agglomération et à chaque commune un nombre maximal d'habitants sur la base duquel elles déterminent leurs besoins à 15 ans.

## **2 STRATEGIE CANTONALE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

La forte croissance démographique du canton devrait se poursuivre ces prochaines années et soulève des enjeux de taille dans le domaine de l'aménagement du territoire<sup>1</sup>. Ces dernières années, la densification des villes a été amorcée mais l'étalement urbain s'est poursuivi dans une large mesure. Le poids démographique des centres<sup>2</sup>, qui s'est affaibli par rapport à celui des villages, en atteste. L'objectif principal du PDCn est non seulement de prévoir suffisamment de zones à bâtir pour les 185'000 nouveaux habitants attendus à l'horizon 2030 et retrouver un marché du logement équilibré, mais aussi de faire en sorte que leur emplacement permette une utilisation mesurée du sol et assure une cohérence avec les principes de la LAT tels que la densification et le frein à l'étalement urbain.

La première partie du PDCn décrit le *projet de territoire cantonal*. C'est dans ce chapitre que les principes d'aménagement sont fixés et que les différentes thématiques sont mises en relation dans le but d'en assurer la coordination. La 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn se base en particulier sur trois objectifs définis dans le projet de territoire : 1) localiser l'urbanisation dans les centres<sup>3</sup>, 2) faciliter l'accueil des entreprises et soutenir le tissu économique existant et 3) préserver les terres agricoles. Ces trois objectifs sont étroitement liés et interdépendants. La densification et la réduction de l'étalement urbain permettent par exemple de limiter les emprises sur les terres agricoles et de dynamiser le tissu économique local en améliorant l'accès aux services de proximité. La localisation des zones à bâtir au bon endroit est indispensable pour répondre à la forte croissance démographique et aux besoins de l'économie sans pour autant multiplier les coûts d'équipement ou accentuer les impacts environnementaux, notamment ceux dus à la mobilité.

Les objectifs généraux énoncés dans le projet de territoire sont ensuite traités par thématique dans les stratégies, lignes d'action et mesures du PDCn. Pour répondre à l'objectif de localiser l'urbanisation dans les centres, la ligne d'action B1 définit trois types de périmètres à développer en priorité : les agglomérations et centres cantonaux<sup>4</sup> (Lausanne-Morges, Rivelac, AggloY, Grand Genève, Chablais Agglo et Payerne), les centres régionaux<sup>5</sup> répartis dans toutes les régions du canton et les centres locaux<sup>6</sup>, qui desservent un bassin de clientèle de proximité. A l'heure actuelle, les centres cantonaux concentrent environ 60% de la population et 69% des emplois du canton, tandis que les centres régionaux abritent 11% de la population et 9% des emplois. A l'horizon 2030, trois nouveaux habitants sur quatre devraient être accueillis dans les périmètres de centre dans le but de limiter l'étalement urbain tout en répondant aux besoins liés à la croissance démographique.

Pour parvenir à cet objectif, la mesure A11 précise la répartition des zones d'habitation. Selon cette répartition, les zones à bâtir que les communes pourront mettre à disposition seront situées dans le milieu bâti existant ou directement à proximité. De plus, la densification des centres permettra d'accueillir plusieurs dizaines de milliers d'habitants supplémentaires sans augmenter la superficie de l'espace bâti. Malgré cette volonté d'accueillir proportionnellement davantage d'habitants dans les centres qu'en dehors de ceux-ci, les villages et les quartiers hors-centre<sup>7</sup> bénéficieront tout de même d'une croissance leur permettant d'accueillir près de 29'000 nouveaux habitants d'ici à 2030 (5'000 de plus par rapport à la version mise en consultation).

Parallèlement à la question du logement de 185'000 nouveaux habitants à l'horizon 2030, il s'agit de

créer les conditions-cadre pour l'implantation et le développement des activités économiques. Dans ce domaine, les principaux enjeux sont le maintien de zones d'activités dans les agglomérations, le maintien d'un potentiel d'accueil pour les activités secondaires et une répartition coordonnée des zones d'activités au niveau régional. Pour ce faire, un système de gestion des zones d'activités<sup>8</sup> doit être mis en place par le Canton en partenariat avec les régions et les communes, selon les exigences de l'article 30a OAT.

L'objectif d'une utilisation la plus rationnelle et économe possible du sol est central au regard de la préservation des meilleures terres agricoles. Dans le but de garantir des sources d'approvisionnement alimentaire suffisantes dans le pays, le Plan sectoriel fédéral des surfaces d'assolement, qui vise à maintenir une superficie minimale des meilleures terres agricoles du pays, attribuée au Canton de Vaud un contingent de 75'800 ha à garantir en tout temps. Or, la marge par rapport à ce contingent s'est fortement réduite depuis 2008 et est aujourd'hui quasiment épuisée. Par conséquent, la question de la préservation des meilleures terres agricoles impose un changement de pratique important.

La stratégie de développement territorial proposée dans le cadre de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn respecte les nouvelles exigences fédérales et permettra au Canton de sortir de la période transitoire qui impose un "moratoire" sur les zones à bâtir.

---

## Glossaire

<sup>1</sup> **Stratégie cantonale de développement territorial** : selon l'art. 8, al. 1, let. a LAT, "*tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins : a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire*". C'est à cette exigence que répond le projet de territoire cantonal, qui constitue un chapitre du PDCn et qui décrit la stratégie cantonale de développement territorial, précisée ensuite par thématique dans les différentes mesures du PDCn.

<sup>2</sup> En 2000, la population des centres cantonaux, régionaux et locaux représentait 73.6% de la population cantonale, une proportion qui n'est plus que de 72.5% en 2013 malgré une croissance particulièrement importante des centres régionaux durant cette période.

<sup>3</sup> **Périmètres de centre** : sur les cinq types d'espace définis par le PDCn, trois sont considérés comme des centres : les agglomérations et centres cantonaux, les centres régionaux et les centres locaux. En application des mesures B11 et B12, les périmètres de centre ont été délimités en concertation entre le Canton et les communes concernées sur la base de deux principaux critères : l'accessibilité en transports publics et l'accès aux équipements et services. Les périmètres de centre regroupent 72% de la population totale du canton et 80% des emplois.

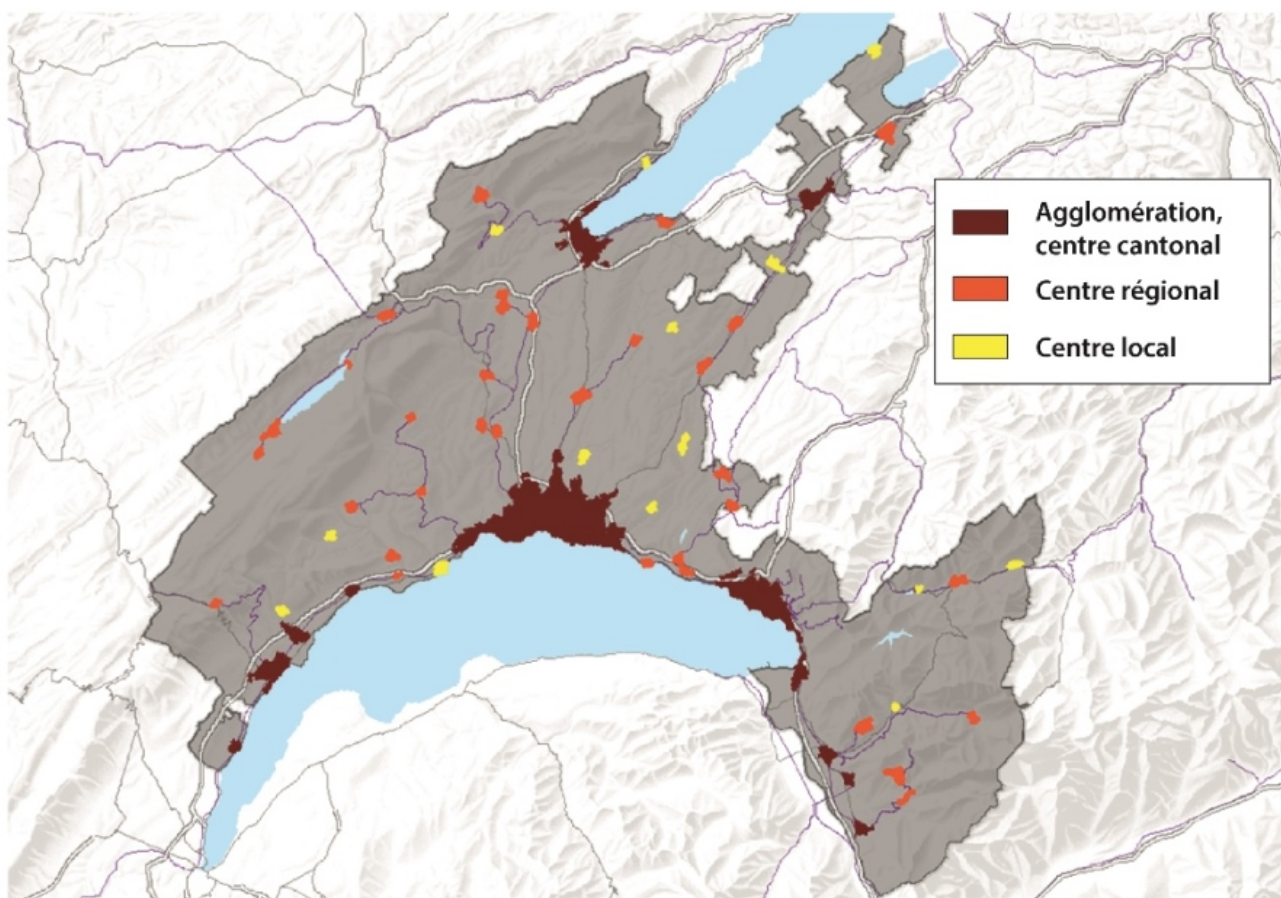
<sup>4</sup> **Agglomérations et centres cantonaux** : le canton compte cinq agglomérations (Lausanne-Morges, Rivelac, AggloY, Grand Genève et Chablais Agglo) et un centre cantonal hors agglomération (Payerne). Moteurs du développement économique du canton, les périmètres compacts des agglomérations et du centre cantonal concentrent environ 60% de la population et 69% des emplois du canton.

<sup>5</sup> **Centres régionaux** : desservant un bassin régional, les centres régionaux abritent 11% de la population vaudoise et 9% des emplois. Le PDCn reconnaît 26 centres régionaux (voir mesure B11) : Apples, Aubonne – Allaman, Avenches, Bercher, Bière, Château-d'Oex, Chavornay, Cossonay – Penthaz, Cully, Echallens, La Sarraz – Eclépens, Le Sentier – Le Brassus, Le Pont, Les Diablerets, Leysin, L'Isle, Lucens, Moudon, Orbe, Oron – Palézieux, Puidoux – Chexbres, Saint-Cergue, Sainte-Croix, Vallorbe, Villars – Gryon, Yvonand.

<sup>6</sup> **Centres locaux** : les centres locaux sont définis en fonction de la diversité d'équipements et de services de proximité qu'ils fournissent aux communes voisines, de leur offre de formation et d'emplois et de leur intégration aux réseaux de transport. A ce jour, Baulmes, Begnins, Concise, Cudrefin, Cugy,



Gimel, Mézières – Carrouge, Rossinière, Rougemont, Le Sépey, Thierrens, Saint-Prex, Savigny et Granges – Marnand sont reconnus comme centres locaux (voir mesure B12). La carte ci-dessous montre l'emplacement des périmètres de centre.



<sup>7</sup> **Villages et quartiers hors centre** : les villages et quartiers hors centre désignent l'ensemble du territoire du canton qui n'est pas inclus dans un périmètre de centre. Ils regroupent 27% de la population et 20% des emplois du canton. Certaines localités hors centre bénéficiant d'une bonne desserte ferroviaire sont regroupées au sein d'un cinquième type d'espace, les **localités à densifier** (Arzier, Assens, Etagnières, Fey, Genolier, Givrins, Mies et Trélex). En raison de leur bonne desserte, la densification du territoire urbanisé y est encouragée et des possibilités supplémentaires de croissance leur sont octroyées dans la mesure A11.

<sup>8</sup> **Système de gestion des zones d'activités** : la ligne d'action D1, révisée dans le cadre de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, définit le système de gestion des zones d'activités (selon l'art. 30a OAT) et son fonctionnement.

### 3 ADAPTATIONS PROPOSEES

Ce chapitre présente les adaptations proposées pour chaque mesure, dans l'ordre dans lequel elles apparaissent dans le PDCn. Le Grand Conseil adopte les modifications apportées aux cadres gris (conformément à la mesure 3.1.1). Ceux-ci figurent au début de chaque chapitre, de même que les bases légales auxquelles ils se réfèrent. Les modifications mineures relatives aux modalités de mise en œuvre dont le Conseil d'Etat a la responsabilité ne sont pas décrites dans le présent EMPD.



### 3.1 TRAVAILLER AUTREMENT

Le PDCn débute par le chapitre Travailler autrement, qui définit comment le Canton, les communes et la Confédération doivent mettre en œuvre le projet de territoire cantonal. La volonté de renforcer le partenariat, de responsabiliser les communes et de simplifier les procédures était au cœur du remaniement du plan directeur en 2007. Ainsi, seules des modifications ciblées sont nécessaires pour adapter ce chapitre à la LAT révisée.

#### MESURE 1.2.2 – UNE VISION CLAIRE DU DEVELOPPEMENT SPATIAL SOUHAITE

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8, al. 1, let. a *Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins :*  
*a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.*

Complément au guide de la planification directrice, p. 19 : *le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur reflète l'évolution attendue pour les 20 à 25 années à venir [...].*

Le Canton encourage l'élaboration de volets stratégiques montrant le développement territorial souhaité à un horizon de 25 ans et la pesée des intérêts effectuée. Cette vision est élaborée en intégrant une participation des acteurs locaux adaptée aux outils choisis et fait l'objet d'une validation par les communes concernées et par le Canton.

La LAT révisée fixe désormais l'horizon des stratégies cantonale de développement territorial à 25 ans (art. 8, al. 1, let. a, LAT). Le texte du PDCn est adapté en conséquence, de 30 à 25 ans.

#### MESURE 1.3.3 – LES PROJETS D'AGGLOMERATION

Le Canton élabore des projets de territoire à l'échelle des agglomérations en *partenariat* avec les communes, les régions vaudoises ou limitrophes et les cantons voisins concernés (projets d'agglomération<sup>1</sup>).

Les projets d'agglomération suivants sont reconnus par le Canton et la Confédération: Lausanne – Morges, Agglo Y, Chablais Agglo, Rivelac et Grand Genève. Ils sont intégrés au plan directeur cantonal au moyen d'une fiche régionale.

La forme du premier paragraphe est simplifiée. Le contenu est inchangé.

La liste des projets d'agglomération du second paragraphe est mise à jour en fonction des noms actuels. La dernière phrase est déplacée depuis le cadre gris en vigueur de la mesure B11, car sa place est plus adéquate dans la mesure 1.3.3. Depuis la première adaptation du PDCn, tous les projets d'agglomération sont intégrés au PDCn au moyen d'une fiche régionale mise à jour parallèlement à leur évolution.

#### MESURE 1.4.2 – LA COORDINATION DES POLITIQUES SECTORIELLES

Le Canton soutient la *coordination* des différentes planifications sectorielles dans le cadre des projets de territoire. Pour les projets d'importance cantonale, il met en place une *coproduction* entre les services de l'administration et les acteurs concernés.

En fonction des circonstances locales, il encourage l'élaboration conjointe de la planification régionale avec notamment la *stratégie régionale de développement économique*, la *conception touristique*, les *plans directeurs forestiers*.

Le *programme de développement* s'appelle depuis la nouvelle politique régionale *stratégie régionale de développement économique* (au sens de l'art. 16, al. 1, let. c de la LADE, Loi cantonale sur l'appui au développement économique). Le terme est donc actualisé dans la mesure 1.4.2.

### MESURE 3.1.1 – PRECISER LES COMPETENCES

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8, al. 1, let. a *Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins :  
a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.*

Complément au guide de la planification directrice, p. 8 : *la stratégie cantonale de développement territorial fait partie intégrante du plan directeur et lie les autorités.*

Le Grand Conseil adopte le PDCn. Il est compétent pour toute modification majeure (modification touchant un cadre gris). Les cadres gris sont contraignants pour les autorités.

Le Grand Conseil délègue au Conseil d'Etat la responsabilité d'effectuer les modifications mineures (relatives aux modalités de mise en œuvre). Le projet de territoire cantonal (hors cadres gris) ainsi que les rubriques Objectifs, Principes de localisation, Principes de mise en œuvre, Compétences, Délais et Coûts des mesures ont le statut de directives du Conseil d'Etat. Les autres éléments (éléments explicatifs) ne sont pas contraignants.

Dans son rapport d'examen préalable, la Confédération demande que les compétences relatives à la validation du projet de territoire soient clarifiées. L'adoption du schéma de synthèse est de compétence du Grand Conseil et est donc placé dans un cadre gris. Les autres éléments sont de compétence du Conseil d'Etat, conformément aux autres chapitres du PDCn.

### MESURE 3.2.1 – COORDONNER AMBITIONS ET MOYENS

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8, al. 1, let. a *Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins :  
a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.*

Complément au guide de la planification directrice, p. 19 : *le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur reflète l'évolution attendue pour les 20 à 25 années à venir [...].*

Une *coordination* est garantie entre le *programme de législature*, la *planification financière* et le PDCn afin de définir les priorités à court terme pour atteindre les objectifs du projet de territoire cantonal.

La LAT révisée fixe désormais l'horizon des stratégies cantonales de développement territorial à 25 ans (art. 8, al. 1, let. a, LAT). L'horizon de 2020, dépassé, est donc supprimé.

### MESURE 3.3.1 – DELAI DE MISE A JOUR

Cadre légal existant :

LAT, art. 21, al. 2 *Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires.*

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 15, al. 2 *Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.*

LAT, art. 15, al. 4 *De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si [...] :  
b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées [...].*

Les communes vérifient la conformité de leurs plans d'affectation<sup>2</sup> au cadre fédéral et cantonal afin, le cas échéant, de soumettre leur projet de révision à l'approbation du Canton<sup>3</sup> au plus tard le 30 juin 2021. Dans l'intervalle, elles prennent les mesures nécessaires pour éviter de nouvelles constructions dans les zones susceptibles d'être réaffectées. Passé ce délai, les communes qui n'ont pas démontré la conformité de leurs planifications au Plan directeur cantonal et aux législations fédérales et cantonales ne peuvent plus délivrer de permis de construire et le Canton peut agir par substitution.

Le 30 juin 2021 est le délai fixé pour la révision des plans d'affectation communaux conformément aux nouvelles dispositions de la LAT et du PDCn.

L'obligation de réviser les plans d'affectation découle de l'art. 21 LAT. La date du 30 juin 2021 a été déterminée en fonction de la fin de la législature communale afin que la procédure puisse être menée par la municipalité et le conseil en place. Ce délai est réaliste pour soumettre un projet de révision à l'approbation du Canton. Retarder cette échéance serait problématique et prolongerait une période d'incertitude pour les propriétaires de terrains qui pourraient faire l'objet d'un changement d'affectation. Cela compromettrait en outre la faisabilité du projet de territoire du PDCn, des zones surdimensionnées pouvant alors être partiellement construites ou devant faire l'objet de mesures conservatoires de la part des communes ou de l'Etat. De plus, l'art. 15 LAT interdit de créer de la nouvelle zone à bâtir tant que des réserves dépassent les besoins prévisibles à quinze ans. En l'absence d'un redimensionnement de sa zone à bâtir, le Canton pourrait ainsi être bloqué en raison de réserves trop importantes et mal situées.

Un allongement de ce délai aurait également pour conséquence de retarder la reconstitution d'une marge de manœuvre cantonale en surfaces d'assolement. La période de pénurie serait allongée, avec un risque de blocage pour certains projets.

Enfin, au vu des changements proposés dans le cadre de la révision de la LATC, le délai existant pour débiter les planifications directrices régionales est supprimé.

#### Glossaire

<sup>1</sup> **Projet d'agglomération** : le Canton de Vaud participe à la politique des agglomérations de la Confédération, engagée dès 2001, en menant de front 5 grands projets (Lausanne-Morges, Rivelac, AggloY, Grand Genève et Chablais Agglo). Ceux-ci répondent aux objectifs centraux de la démarche fédérale visant au développement durable de l'espace urbain sur lequel pèse une très forte pression en raison de son attractivité. Chaque projet peut faire l'objet d'un co-financement fédéral, pour autant qu'il réponde aux critères de la Confédération.

<sup>2</sup> **Plan d'affectation** : le plan d'affectation est un document juridiquement contraignant pour tous et qui

fixe, pour un territoire donné, la manière dont le sol peut être utilisé ainsi que l'implantation et la grandeur des constructions autorisées. L'adoption d'un plan d'affectation est du ressort du législatif communal, tandis que son approbation est de compétence du Canton. Il existe dans la LATC en vigueur (art. 44) plusieurs types de plans d'affectation : plan général d'affectation (PGA) couvrant l'entier du territoire communal, plan partiel d'affectation (PPA) et plan de quartier (PQ) couvrant une partie seulement du territoire. Le projet de révision de la LATC prévoit de supprimer ces distinctions dans un souci de simplification.

<sup>3</sup> **Procédure d'approbation d'un plan d'affectation** : lors de la révision d'un plan d'affectation, les communes doivent présenter un rapport (défini dans l'art. 47 OAT) qui démontre que le plan respecte les législations fédérales et cantonales ainsi que le PDCn. C'est donc par la procédure d'approbation des plans d'affectation que le Canton a les moyens de mettre en œuvre les mesures prévues par le PDCn, notamment concernant le redimensionnement des zones à bâtir.

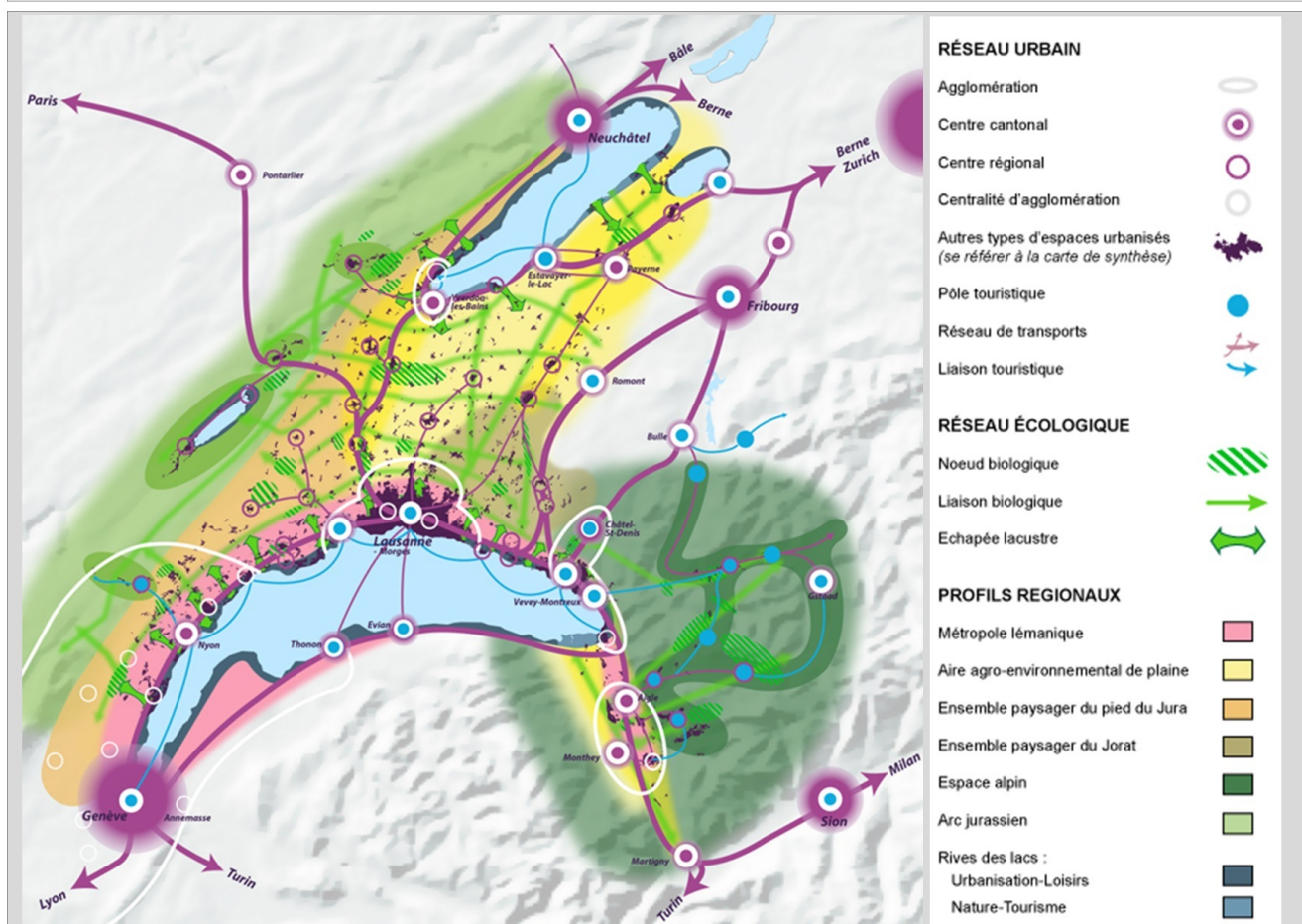
### 3.2 PROJET DE TERRITOIRE CANTONAL

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8, al. 1, let. a *Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins :*  
*a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.*

OAT, art. 5, al. 1 *Le plan directeur présente le développement spatial souhaité [...].*

Complément au guide de la planification directrice, p. 8 : *la stratégie cantonale de développement territorial fait partie intégrante du plan directeur et lie les autorités.*





Le projet de territoire cantonal vise à travers les lignes d'action à :

A1	localiser l'urbanisation dans les centres
A2	développer une mobilité multimodale
A3	protéger l'homme et l'environnement contre les risques liés aux activités humaines
B1	consolider le réseau de centres dans les régions
B2	renforcer les liaisons nationales et internationales
B3	stimuler la construction de quartiers attractifs
B4	optimiser l'implantation des équipements publics
C1	valoriser le patrimoine culturel
C2	faciliter la réhabilitation du patrimoine bâti hors de la zone à bâtir
D1	faciliter l'accueil des entreprises et soutenir le tissu économique existant
D2	renforcer les réseaux touristiques et de loisirs
E1	valoriser le patrimoine naturel
E2	mettre en réseau les sites favorables à la biodiversité
F1	préserver les terres agricoles
F2	accompagner l'économie agricole
F3	accompagner l'économie sylvicole
F4	assurer une exploitation durable des ressources
F5	favoriser les ressources renouvelables et indigènes

L'art. 8, al. 1, let. a de la LAT révisée introduit l'obligation d'intégrer le projet de territoire au contenu contraignant des plans directeurs cantonaux. Le projet de territoire vaudois fait partie intégrante du PDCn depuis son remaniement en 2008. Son contenu a été mis à jour en 2012. En conséquence, il ne nécessite qu'un nombre restreint de compléments, imposés par les nouvelles dispositions fédérales.

La principale modification réside en l'adoption du schéma du projet de territoire par le Grand Conseil. La compétence d'adopter le texte est attribuée au Conseil d'Etat (voir mesure 3.1.1). Les lignes d'action, adoptées par le Grand Conseil dès 2008, constituent le texte contraignant du projet de territoire.

Des ajustements ont en outre été demandés dans le cadre de l'examen préalable de la Confédération :

- dans l'introduction, certains buts et objectifs de la LAT sont explicitement mentionnés ;
- dans la présentation du contexte, les perspectives démographiques sont adaptées aux prévisions de Statistique Vaud les plus récentes (2016). Le Conseil d'Etat a retenu le scénario haut pour le dimensionnement de la zone à bâtir ;
- les parcs naturels sont ajoutés dans la ligne d'action E1 (Valoriser le patrimoine naturel, dont la partie contraignante figure ci-dessous), créant ainsi le lien entre le projet de territoire et la mesure E22, consacrée à cette thématique (non modifiée). Les parcs naturels régionaux sont aussi cités dans le chapitre consacré au réseau écologique et la description des profils régionaux.

Ligne d'action E1 "Valoriser le patrimoine naturel" :

Le Canton élabore une stratégie cantonale de la *biodiversité* à long terme coordonnant les différentes actions de l'Etat sur les milieux naturels. Il veille à préserver de grands espaces répondant à la fois à des objectifs de protection de la faune et de la flore, d'intégration de loisirs proches de la nature et de développement régional profitant de cette plus-value, notamment par les parcs naturels. "La nature demain" est la ligne directrice sectorielle du Conseil d'Etat dans ce domaine.

Dans sa planification des ressources (par exemple eau, bois) et sa gestion des dangers, le Canton favorise le retour des *dynamiques naturelles* sur le territoire, notamment lorsqu'elles sont perturbées ou stabilisées artificiellement, pour mieux profiter de la capacité des *écosystèmes* à s'autoréguler et à réguler les phénomènes liés au climat. Il traite et diffuse les connaissances sur les dangers naturels pour faciliter leur intégration dans les planifications locales.

Le Canton examine le *coût d'opportunité* entre la poursuite de l'exploitation ou de l'entretien et le retour à l'évolution naturelle, compte tenu des demandes sociales sur le paysage et de son intérêt pour le tourisme ou l'économie.

### 3.3 DIMENSIONNEMENT DES ZONES D'HABITATION

#### STRATEGIE A - COORDONNER MOBILITE, URBANISATION ET ENVIRONNEMENT LIGNE D'ACTION A1 -LOCALISER L'URBANISATION DANS LES CENTRES [ENTIEREMENT REMANIEE]

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8a, al. 1	<i>Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment : a. 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.</i>
OAT, art. 5a, al. 1	<i>En complément aux éléments énumérés à l'art. 8a, al. 1, LAT, 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.</i>
OAT, art. 5a, al. 2	<i>Si l'évolution supposée de la croissance est supérieure à celle du scénario moyen d'évolution de la population établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS), elle n'est prise en considération pour déterminer les besoins totaux en zone à bâtir du canton qu'à concurrence du scénario haut de l'OFS. Si elle dépasse le scénario haut, elle n'est prise en considération que si l'une des conditions suivantes est remplie : a. le développement réel l'a confirmée ; b. elle concerne le nombre d'emplois et le canton apporte dans le plan directeur la preuve que ses suppositions sont plus plausibles que les hypothèses qui fondent les scénarios de l'OFS pour la croissance de la population résidente.</i>

Le Canton, les communes et, le cas échéant, les régions orientent leurs politiques pour offrir un cadre de vie de qualité à environ 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 habitants en 2040 en renforçant le poids démographique des centres. Ils visent à accueillir un nouvel équivalent plein-temps pour deux nouveaux habitants et ainsi atteindre un total d'environ 435'000 équivalents plein-temps en 2030 et 485'000 équivalents plein-temps en 2040.

Le Conseil d'Etat vérifie l'adéquation des zones à bâtir avec les *besoins* dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire<sup>1</sup>. L'extension du territoire d'urbanisation<sup>2</sup>, fondée sur les types d'espaces du projet de territoire cantonal, est limitée à 850 ha au maximum d'ici 2040, soit 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 dans les villages et quartiers hors centre. Le Conseil d'Etat prend en outre les mesures nécessaires pour que les surfaces en zone d'habitation et mixtes ne dépassent pas le plafond défini par le *taux cantonal d'utilisation*<sup>3</sup>.

Les communes définissent la vision de leur développement à un horizon de 25 ans. Dans ce cadre, elles prévoient des étapes de développement et mettent à jour leurs plans d'affectation pour répondre aux *besoins* à 15 ans en privilégiant le développement vers l'intérieur et en veillant à un développement compact et de qualité de leur zone à bâtir.

La ligne d'action A1 est déterminante pour la mise en œuvre du projet de territoire cantonal et de la stratégie de développement territorial. Elle reprend les principes de la LAT concernant le dimensionnement des zones à bâtir (art. 15 LAT) et en précise les modalités d'application. La partie contraignante de cette ligne d'action répond à l'art. 8a, al. 1, let. a LAT et à l'art. 5a, al. 1 OAT.



## **Evolution de la population et des emplois à l'échelle cantonale**

Désormais, le développement de l'urbanisation doit être basé sur les scénarios démographiques à 15 ans et 25 ans. L'Office fédéral de la statistique (OFS) et Statistique Vaud (StatVD) ont chacun établi des scénarios de croissance démographique pour le canton. Les *Directives techniques sur les zones à bâtir* recommandent d'adopter le scénario moyen de l'OFS, tout en admettant des hypothèses de croissance plus élevées, au maximum jusqu'à concurrence du scénario haut de l'OFS. Au-delà, ces hypothèses doivent être confirmées par l'évolution réelle de la population. Le scénario moyen de l'OFS prévoit une population de 922'000 habitants en 2030 tandis que le scénario haut, basé sur une forte immigration et une hausse de la natalité, table sur une population de 980'000 habitants.

Le scénario retenu pour le dimensionnement de la zone à bâtir correspond au scénario haut 2016 de StatVD, lequel table sur une croissance de la population de 185'000 habitants entre 2014 et 2030. Selon ce scénario, le canton abritera environ 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 en 2040. Pour garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins et rééquilibrer le marché du logement, il est nécessaire de prévoir des surfaces supplémentaires équivalant à environ 8'000 habitants. De cette manière, le canton devrait retrouver un taux de logements vacants de 1.5%, correspondant à un marché équilibré.

Il serait théoriquement possible de se référer à un scénario plus élevé que celui proposé par le Conseil d'Etat, en tablant par exemple sur le scénario haut de l'OFS, soit une augmentation de 225'000 habitants entre 2014 et 2030. Une telle approche permettrait de justifier davantage de zones à bâtir. Il faut cependant relever que le scénario haut de l'OFS table sur une augmentation de l'immigration et du taux de fécondité, deux tendances combinées qui sont hautement improbables. Un tel scénario nécessiterait également de dimensionner l'ensemble des infrastructures publiques à ce nouveau chiffre. Enfin, la consommation de surfaces d'assolement qu'il impliquerait le rend irréaliste, le PDCn devant démontrer que la création de nouvelles zones à bâtir est compatible avec le respect du Plan sectoriel de la Confédération qui impose au Canton de Vaud de disposer en permanence de 75'800 hectares de surfaces d'assolement.

Concernant les emplois, la ligne d'action A1 fixe comme objectif d'accueillir un nouvel équivalent plein-temps pour deux nouveaux habitants, et ainsi d'atteindre un total d'environ 435'000 équivalents plein-temps en 2030 et 485'000 équivalents plein-temps en 2040, soit respectivement 92'500 et 142'500 équivalents plein-temps supplémentaires à ces horizons temporels.

Lors de la consultation publique, le choix du scénario démographique haut de StatVD a le plus souvent recueilli l'adhésion, bien que quelques intervenants aient suggéré de choisir un scénario plus élevé ou au contraire plus modéré.

## **Répartition de la croissance dans le canton**

L'objectif de renforcer le poids démographique des centres permet de répondre à une grande partie des buts et principes de la LAT (notamment ceux de l'article 3), par exemple en ce qui concerne la desserte en transports publics, l'utilisation des friches et des possibilités de densification, la protection de l'environnement, la préservation des terres agricoles ou encore l'intégration des constructions dans le paysage.

Cet objectif général est mentionné dans la partie contraignante de la ligne d'action A1 et détaillé dans la mesure A11 concernant la répartition des zones dévolues à l'habitation. Il est également pris en considération dans la stratégie D concernant le dimensionnement des zones d'activités économiques.

## **Surface maximale du territoire d'urbanisation à l'horizon 2040**

Dans son rapport d'examen préalable et en vertu de l'art. 8a, al. 1, let. a LAT, la Confédération exige que le Canton précise, pour les cinq types d'espace définis par le projet de territoire (agglomérations, centres régionaux, centres locaux, localités à densifier, villages et quartiers hors-centre), la valeur

maximale de la surface qui sera affectée à l'urbanisation à l'horizon 2040. Le Canton répond à cette exigence en se basant sur les prescriptions de la mesure A11 concernant les zones d'habitation et mixtes et sur des études de base relatives à l'évolution des zones d'activités et des zones d'utilité publique. Au total, l'extension maximale du territoire d'urbanisation à l'horizon 2040 est fixée à 850 ha, dont une grande partie est localisée dans les périmètres compacts des agglomérations et des centres cantonaux, des centres régionaux ainsi que des centres locaux, conformément à l'objectif de renforcer le poids des centres.

---

## Glossaire

<sup>1</sup> **Rapport sur l'aménagement du territoire** : selon l'art. 9, al. 1 OAT, "*les cantons renseignent l'ARE au moins tous les quatre ans sur l'état de la planification directrice, sur l'avancement de sa mise en œuvre et sur les modifications essentielles des études de base*". Le rapport sur l'aménagement du territoire prévu par la mesure 3.1.2 du PDCn, dont l'édition 2015 a servi de base à l'élaboration de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, répond à cette obligation

<sup>2</sup> **Territoire d'urbanisation** : le territoire urbanisé et le territoire d'urbanisation sont deux notions distinctes. Le territoire urbanisé désigne le milieu bâti existant et couvre les surfaces comportant des bâtiments, des industries et des commerces, les surfaces dévolues aux transports et au stationnement, etc. Quant au territoire d'urbanisation, il reflète l'évolution prévue du milieu bâti pour les 25 ans à venir et pose les limites de l'extension des zones à bâtir à long terme. Selon l'art. 8a, al. 1 LAT, "*la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation*", c'est-à-dire l'extension maximale du territoire d'urbanisation, doit être définie dans le PDCn.

<sup>3</sup> **Taux cantonal d'utilisation** : le taux cantonal d'utilisation correspond aux habitants et emplois attendus dans 15 ans divisés par le potentiel d'accueil des zones d'habitation et mixtes actuelles du canton. Un taux de 100% signifie donc que les zones à bâtir actuelles correspondent exactement aux besoins estimés pour les 15 prochaines années. Le nombre de nouveaux habitants et emplois est déterminé par le scénario haut de StatVD, dans le respect de l'art. 5a, al. 2 OAT. Le potentiel d'accueil des zones d'habitation et mixtes existantes est calculé par la méthode du bilan des réserves, qui correspond à une estimation détaillée effectuée conjointement par le Canton et les communes. Afin d'être conforme à l'art. 15, al. 1 et 2 LAT et aux *Directives techniques sur les zones à bâtir*, le taux cantonal d'utilisation doit être supérieur ou égal à 100%. En janvier 2016, le taux cantonal d'utilisation s'élevait à 102.6%.

## MESURE A11 - ZONES D'HABITATION ET MIXTES [ENTIEREMENT REMANIEE]

Nouveau cadre légal :

- LAT, art. 15, al. 1
- 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.*
  - 3 *L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.*
  - 4 *De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies :*
    - a. *ils sont propres à la construction ;*
    - b *ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance ;*
    - c. *les terres cultivables ne sont pas morcelées ;*
    - d. *leur disponibilité est garantie sur le plan juridique ;*
    - e. *ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur.*
  - 5 *La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.*
- LAT, art. 8a, al. 1, let. a *Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment :*
  - a. *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 [...].*
- LAT, art. 3, al. 3 *Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:*
  - a. *de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics ;*
  - a<sup>bis</sup>. *de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat ;*
  - b. *de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations ; [...]*
  - d. *d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services.*

Les communes évaluent, avant de soumettre au Canton tout plan d'affectation, la nécessité de redimensionner leurs zones à bâtir en vérifiant l'adéquation entre leur *capacité d'accueil* en habitants et la croissance démographique projetée, limitée par type d'espace du projet de territoire cantonal selon le tableau suivant :

<b>Périmètre compact d'agglomération et de centre cantonal</b>	<b>Croissance totale maximale de 2014 à 2030*</b>	<b>Croissance annuelle maximale depuis 2031</b>
Lausanne-Morges	+80'280	+4'260
AggloY	+11'250	+550
Rivelac	+20'310	+1'120
Chablais Agglo	+5'440	+250
Grand Genève	+17'950	+720
Payerne	+4'290	+180
	<b>Croissance annuelle maximale</b>	
<b>Périmètre des centres régionaux</b>	1.7% de la population 2014	
<b>Périmètre des centres locaux</b>	1.5% de la population 2014	
<b>Périmètre des localités à densifier</b>	1.5% de la population 2014	
<b>Villages et quartiers hors centre</b>	0.75% de la population 2014	

\* les valeurs comprennent le bonus pour les logements d'utilité publique

Les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir révisent leurs plans d'affectation et soumettent leur projet à l'approbation du Canton au plus tard le 30 juin 2021. Jusqu'à cette date, les communes peuvent utiliser le 31 décembre 2036 comme horizon de planification.

Cette révision prend en compte au moins les aspects suivants :

- la qualité de la desserte en transports publics ;
- l'accès en mobilité douce aux services et équipements ;
- la qualité des sols et les ressources, dont les surfaces d'assolement ;
- l'environnement, notamment la nature, le paysage, et la maîtrise d'éventuels risques et nuisances ;
- la capacité des *équipements* et des *infrastructures* ;
- la possibilité d'équiper à un coût proportionné ;
- la disponibilité des terrains.

Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes :

1. réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement ;
2. densifient le *territoire urbanisé* ;
3. mettent en valeur les *réserves* et les *friches*, notamment par la densification.

L'extension de la zone à bâtir n'est admise que lorsque la capacité découlant des trois points précédents est insuffisante pour répondre aux besoins à 15 ans. Elle se fait en priorité dans les sites stratégiques, puis dans les périmètres compacts d'agglomération ou de centre et enfin en continuité du territoire urbanisé dans le respect de l'art. 15 LAT.

La mise à jour des plans d'affectation doit garantir une densification des zones à bâtir.

La densité des nouvelles zones d'habitation et mixtes ne peut être inférieure<sup>1</sup> à :

- 80 habitants + emplois à l'hectare hors des centres, avec un IUS<sup>2</sup> minimum de 0.4 ;
- 125 habitants + emplois à l'hectare dans les centres et les localités à densifier, avec un IUS minimum de 0.625 ;
- 250 habitants + emplois à l'hectare dans les sites stratégiques d'agglomération et de développement mixtes, avec un IUS minimum de 1.25.

Les communes précisent leurs objectifs de mixité dans leurs plans d'affectation.

## Objectifs de la mesure A11

La mesure A11, qui regroupe les anciennes mesures A11 et A12, définit les modalités du dimensionnement des zones d'habitation et mixtes dans chaque type d'espace à l'horizon 2030 de manière à ce que le potentiel d'accueil total ne dépasse pas les besoins. Elle se base sur l'art. 15 de la LAT révisée et en particulier sur ses alinéas 1 et 2.

### Répartition de la croissance dans les cinq types d'espaces

Le projet de PDCn propose de répartir les habitants dans cinq types d'espaces, à savoir les périmètres compacts d'agglomération et de centre cantonal, les centres régionaux, les centres locaux, les localités à densifier et les villages et quartiers hors centre.

Pour rappel, le projet mis en consultation prévoyait un calcul de la croissance sur la base de la population présente en 2008. Les taux annuels proposés étaient de 1.7% pour les centres régionaux, 1.5% pour les centres locaux et les localités à densifier et de 1% pour les villages et quartiers hors centre. Pour les agglomérations, ces taux variaient entre 1.8 et 2.6%.

Cette répartition a soulevé un certain nombre de remarques et de propositions lors de la consultation publique.

Pour **les agglomérations**, le nombre maximal d'habitants a été fixé sur la base d'une estimation détaillée des besoins répertoriés dans le cadre des projets de ces périmètres. Conformément à l'objectif de renforcer les centres, trois quarts de la croissance est attribuée aux périmètres compacts des agglomérations et du centre cantonal de Payerne, dans lesquels vivent actuellement 60% des habitants du canton. L'enveloppe globale attribuée à chacune des agglomérations n'a pas été contestée, même si la priorisation des projets à réaliser nécessite un important travail. Celui-ci a d'ores et déjà été effectué avec chacune des agglomérations afin de faire correspondre les projets étudiés aux potentiels de développement prévus par le PDCn. La mesure A11 proposée au Grand Conseil reprend dès lors les enveloppes attribuées aux agglomérations telles que prévues dans le projet mis en consultation, avec une légère adaptation concernant Rivelac, dont le potentiel de croissance est diminué de 2'400 habitants pour le faire correspondre aux projets identifiés.

Le plafonnement de la croissance dans **les périmètres de centre** a fait l'objet de nombreuses critiques. La limitation des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire cantonal, y compris dans les périmètres de centre, découle de l'art. 8a LAT ; c'est pourquoi des taux de croissance sont introduits pour tous les types d'espace. De nombreux intervenants – communes, associations, régions, particuliers – ont critiqué le taux de croissance calculé depuis 2008 attribué aux centres régionaux, qui ne reflèterait pas la croissance récente et les projets engagés et qui pourrait freiner la croissance des centres les plus dynamiques. Si le taux de 1.7% n'est guère contesté, c'est l'année de référence<sup>3</sup> qui n'est pas admise, celle-ci prétérissant les localités qui ont eu un fort développement ces dernières années, alors même qu'aucune limite n'était prévue pour elles dans le Plan directeur cantonal de 2008. La mesure A11 proposée au Grand Conseil prend en compte ces remarques en modifiant l'année de référence, la

passant de 2008 à 2014, ce qui profite surtout aux centres régionaux dont l'enveloppe totale pour la période 2014-2030 s'élève à 18'950 nouveaux habitants au lieu des 13'490 initialement prévus. Ce changement représente également une augmentation pour les centres locaux et les localités à densifier par rapport au projet mis en consultation.

L'enveloppe attribuée aux **villages et quartiers hors centre** et la répartition globale de la croissance entre les agglomérations et les centres d'une part et les villages et quartiers hors centre d'autre part n'a suscité que quelques avis contraires. Cette approche permet en effet d'éviter le mitage du territoire, de limiter les besoins en infrastructures de mobilité et de préserver les meilleures terres agricoles.

En revanche, le choix de l'année de référence a été l'objet de prises de position très contrastées lors de la consultation publique, bien que le PDCn en vigueur fixe déjà l'année de référence à 2008. Certains répondants critiquent le maintien de 2008 car ce choix prêterait les villages qui ont contribué de manière conséquente à l'accueil des nouveaux habitants entre 2008 et 2014. A l'inverse, le choix de 2008 est soutenu par d'autres répondants qui estiment que modifier l'année de référence reviendrait à donner un bonus aux communes qui n'ont "pas appliqué" le PDCn depuis 2008, celui-ci devant garantir l'égalité de traitement entre les communes.

Le Conseil d'Etat a effectué une pesée des intérêts entre ces différents avis et s'est finalement rallié à une vision soutenue par l'Association des communes vaudoises et l'Union des communes vaudoises. Le scénario retenu est dès lors le suivant : l'enveloppe globale prévue pour les villages et quartiers hors centre est augmentée de 20%, passant de 23'710 à 28'830 nouveaux habitants pour la période 2014-2030 ; l'année de référence est, comme pour les centres, adaptée et passe à 2014 ; le taux de croissance annuelle depuis cette date est dès lors modifié à la baisse afin de ne pas faire augmenter encore d'avantage l'enveloppe : ce taux est donc fixé à 0.75% de croissance annuelle.

Le Conseil d'Etat estime que ce scénario est équilibré et répond dans une large mesure aux revendications des communes concernées : l'augmentation de l'enveloppe sera bienvenue pour soutenir les projets de développement de ces communes qui constituent une part importante du territoire cantonal et participent à sa vitalité ; le choix de l'année de référence 2014 permettra à toutes les communes de planifier un développement dans les années à venir, y compris celles qui ont connu une forte augmentation de population entre 2008 et 2014 ; le taux de 0.75% est acceptable dans la mesure où il prend comme base de calcul le chiffre plus élevé de la population de 2014 par rapport à celle de 2008. Une modification de la répartition entre les différents types d'espace en faveur des villages et quartiers hors centre, ou une augmentation à leur profit de l'enveloppe globale de population iraient à l'encontre des principes de la LAT. Cette stratégie ne permettrait ni de lutter efficacement contre l'étalement urbain ni de corriger le déséquilibre de croissance constaté ces dernières années entre les agglomérations et les villages et quartiers hors centre. Elle présente le risque d'une non-approbation du PDCn par le Conseil fédéral. En outre, en diminuant les exigences de redimensionnement de la zone à bâtir, cette stratégie soulagerait certes les communes surdimensionnées, mais elle risquerait de bloquer la création de nouvelles zones à bâtir dans les communes correctement dimensionnées. Comme on l'a vu, l'art. 15 LAT n'autorise pas la création de nouvelles zones à bâtir tant que les réserves dépassent les besoins à 15 ans. Ainsi, si le scénario démographique plus élevé ne se réalise pas ou si des communes disposent de réserves en zone à bâtir, les autres communes de la région risquent d'être bloquées dans leur développement. Le Canton devrait en effet refuser d'approuver la création de nouvelles zones à bâtir si des réserves, même mal situées, existent dans la région. S'il autorisait tout de même ces créations, le risque est grand que des privés ou la Confédération déposent des recours. Au vu des commentaires de la LAT en cours de publication et de la récente jurisprudence du Tribunal fédéral, les chances de succès de tels recours sont grandes. Une telle approche risquerait donc de prolonger la situation d'incertitude de laquelle le PDCn cherche justement à sortir.



La répartition de la croissance proposée dans la mesure A11 correspond aux besoins calculés sur la base du scénario démographique haut cantonal et des surfaces supplémentaires nécessaires pour équilibrer le marché du logement. Cette croissance reste inférieure au scénario démographique haut de l'Office fédéral de la statistique et respecte ainsi les directives de la Confédération.

### **Exceptions pour les communes de moins de 200 habitants et les localités à densifier**

Une marge de manœuvre est prévue pour les communes de moins de 200 habitants, qui peuvent planifier sur la base d'une croissance de 45 habitants au maximum, anticipant ainsi leurs possibilités de croissance au-delà de 15 ans. Le chiffre de 45 habitants supplémentaires correspond au nombre de nouveaux habitants octroyés à une commune de 200 habitants sur une période de 30 ans avec un taux de croissance de 0.75% par an.

Les localités ayant une très bonne desserte ferroviaire (au moins deux trains à l'heure vers un centre cantonal ou une centralité de niveau cantonal en agglomération), regroupées sous le terme de "localités à densifier" dans la mesure A11 du PDCn, bénéficient d'un taux annuel de croissance de la population de 1.5%, au lieu du 0.75% octroyé aux villages et quartiers hors centre. A ce jour, huit localités à densifier ont été identifiées dans les planifications régionales et sont reconnues par le Canton, soit Arzier, Assens, Etagnières, Fey, Genolier, Givrins, Mies et Trélex. Cet assouplissement correspond par ailleurs au cadre de la LAT (art. 3, al. 2, let. a) qui exige de "*répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics*".

Une marge de manœuvre est aussi prévue pour les projets de logements d'utilité publique et pour les pôles et destinations touristiques, qui peuvent faire valoir sous certaines conditions les besoins en lits touristiques dans le calcul du dimensionnement. Ces assouplissements sont prévus en dehors du cadre gris de la mesure A11, dans la partie de compétence du Conseil d'Etat.

### **Dimensionnement des zones à bâtir sur la base d'un nombre d'habitants**

Le projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn fixe un nombre maximal d'habitants sur lequel les communes se basent pour réviser leurs plans d'affectation mais ne détermine pas de surface maximale de zones constructibles par commune. Cela permet de donner plus de marge de manœuvre aux communes et garantit leur autonomie en matière d'aménagement du territoire. Cette méthode a également l'avantage d'être cohérente avec d'autres politiques publiques dont les planifications se basent aussi sur un nombre d'habitants (formation, santé, mobilité, assainissement, etc.).

Un certain nombre de répondants à la consultation publique estiment que limiter le nombre d'habitants à l'horizon 2030 n'incite pas les communes à densifier leur territoire urbanisé, alors qu'un plafonnement de la surface totale des zones à bâtir encouragerait les communes à la densification. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il incombe aux communes de respecter les principes d'urbanisation vers l'intérieur et de densification issus de la LAT lorsqu'elles établissent ou révisent un plan d'affectation. Le fait que seul le nombre d'habitants à quinze ans soit limité permet à une commune d'ajuster la densité prévue à l'intérieur du milieu bâti si elle constate qu'une densification est difficilement envisageable, par exemple dans son centre historique. Une limitation des surfaces ne permet pas cette approche plus qualitative. Enfin, des densités minimales sont prévues pour les nouvelles zones d'habitation et mixtes.

Les cantons qui ont choisi de déterminer la surface des zones à bâtir de chaque commune doivent alors l'indiquer dans leur Plan directeur cantonal, la surface attribuée aux communes surdimensionnées étant inférieure à la surface actuelle de la zone à bâtir. Les deux approches ont leurs avantages et leurs inconvénients ; comme il s'agit de proposer une adaptation rapide du PDCn, il est proposé de ne pas revenir sur l'approche qui avait été retenue en 2008 pour le dimensionnement de la zone à bâtir. Une réflexion aura lieu à ce sujet et sera présentée au Grand Conseil dans le cadre de la 5<sup>e</sup> adaptation du

PDCn.

La mesure A11 prévoit que, pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes : 1) réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement, 2) densifient le territoire urbanisé, 3) mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification. L'extension de la zone à bâtir sera possible lorsque la capacité des trois points précédents est insuffisante pour répondre aux besoins à 15 ans, conformément aux exigences de l'article 15, al. 4, let. b LAT.

### **Estimation du potentiel d'accueil des zones d'habitation existantes**

La méthode du bilan des réserves permet d'évaluer la capacité d'accueil en nombre d'habitants des zones d'habitation et mixtes existantes de chaque commune. Cette méthode objective se base sur les densités maximales prévues dans les plans d'affectation en vigueur et permet par conséquent de dresser un bilan précis et réaliste. Contrairement à plusieurs avis exprimés durant la consultation publique, la méthode du bilan des réserves n'est pas plus sévère que celle proposée dans les *Directives techniques sur les zones à bâtir* de la Confédération. Ces deux méthodes sont presque équivalentes en termes de dézonage à l'échelle cantonale, mais la méthode vaudoise du bilan des réserves est beaucoup plus proche de la réalité et est donc plus équitable pour les communes que la méthode proposée par la Confédération, qui repose sur des densités moyennes par type de commune et non sur les plans d'affectation existants.

### **MESURE A12 – ZONES A BATIR MANIFESTEMENT SURDIMENSIONNEES [SUPPRIMEE]**

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 15, al. 1 *Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.*

LAT, art. 15, al. 2 *Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.*

La mesure A12 s'applique uniquement aux communes hors centres "manifestement surdimensionnées", à savoir les communes dont les réserves en zones à bâtir dépassent le double des besoins à 15 ans. Or, l'art. 15 de la LAT révisée est plus exigeant. Par conséquent, cette mesure est supprimée et les principes liés au redimensionnement des zones à bâtir sont précisés dans la mesure A11 entièrement remaniée.

### **Glossaire**

<sup>1</sup> **Densités** : les plans d'affectation définissent des densités maximales par type de zone, notamment dans le but de préserver l'harmonie architecturale d'un quartier. Pour les nouvelles zones d'habitation et mixtes, ces densités maximales ne peuvent être inférieures aux densités prévues dans la mesure A11, afin de favoriser la densification.

<sup>2</sup> **Indice d'utilisation du sol (IUS)** : l'IUS est un indice de densité. Il se calcule par le rapport entre la somme des surfaces de plancher et la surface du terrain. L'hypothèse d'une utilisation de 50 m<sup>2</sup> de surface de plancher par habitant permet de faire correspondre un IUS donné à un nombre d'habitants par hectare. Par exemple, une densité de 80 habitants par hectare correspond à une surface de 4'000 m<sup>2</sup> de surface de plancher par hectare (10'000 m<sup>2</sup>), soit un IUS de 0.4.

<sup>3</sup> **Année de référence pour le dimensionnement des zones d'habitation et mixtes** : l'année de référence est la date de départ du calcul des possibilités de croissance utilisée dans la mesure A11 pour le dimensionnement des zones d'habitation et mixtes. Cette année de référence avait été fixée à 2008 dans le PDCn en vigueur et dans l'avant-projet mis en consultation publique et a été ramenée à 2014 dans le projet final pour diverses raisons évoquées dans ce chapitre. Jusqu'au 30 juin 2021, les communes qui révisent leurs plans d'affectation peuvent utiliser le 31 décembre 2036 comme horizon



de planification. Par conséquent, la croissance de la population accordée pour une commune donnée correspond à 22 fois le taux de croissance annuel défini pour le type d'espace correspondant multiplié par la population de la commune au 31 décembre 2014. L'année de référence est un paramètre sensible puisqu'un changement de cette date modifie la répartition des possibilités de croissance entre les types d'espace et entre les communes d'un même type d'espace. La date de 2014 a été retenue car elle correspond à la dernière livraison des statistiques géoréférencées de population, nécessaires pour déterminer la population par type d'espace.

### **3.4 RESEAUX ROUTIERS**

#### **LIGNE D'ACTION A2 - DEVELOPPER UNE MOBILITE MULTIMODALE**

Le Canton favorise une mobilité multimodale afin de coordonner urbanisation, mobilité et environnement. Il renforce substantiellement les lignes de transports publics sur les axes principaux en les coordonnant avec les transports publics urbains, les pays et les cantons voisins. Il reconnaît le rôle prépondérant des transports individuels dans les régions périphériques et développe leur rabattement sur le réseau de transports publics principal. Il optimise l'utilisation du réseau routier existant, en veillant à son entretien et en renforçant la sécurité. Il maintient, et au besoin renforce, conjointement avec les communes, les lignes de transports publics secondaires pour contribuer à la vitalité des régions périphériques. Il promeut la mobilité douce, notamment pour les déplacements courts, et développe les *interfaces de transport*.

Suite à la consultation publique et au rapport d'examen préalable de la Confédération, la mobilité multimodale et la coordination entre urbanisation, mobilité et environnement sont explicitement mentionnés dans la ligne d'action A2.

## MESURE A22 - RESEAUX ROUTIERS [ENTIEREMENT REMANIEE]

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8, al. 2      *Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.*

En complémentarité avec le réseau des routes nationales et communales, le réseau cantonal garantit l'accès à l'ensemble du territoire vaudois et les connexions avec les réseaux limitrophes.

Le Canton planifie, dans une optique de développement territorial durable, la gestion et les interventions sur le réseau routier cantonal de manière à promouvoir une gestion multimodale de la mobilité visant la prise en compte proportionnée de tous les modes de transport et en tenant compte des autres domaines de l'aménagement du territoire (environnement, économie, tourisme, paysage, etc.).

Les interventions liées à l'aménagement et à l'optimisation du réseau routier cantonal sont établies en fonction de sa hiérarchisation, structurée conformément à la loi cantonale sur les routes.

Les interventions sur le réseau routier cantonal sont menées de concert avec la Confédération, les communes et les régions et en lien avec leurs propres interventions sur les réseaux routiers de leur compétence. De manière générale, la structure actuelle du réseau routier cantonal offre une desserte de qualité vers le réseau autoroutier, les pôles économiques, d'emplois et touristiques ainsi que pour l'ensemble des localités du canton. Les interventions sur ce réseau visent prioritairement son optimisation, la promotion des déplacements en mobilité douce et en transports publics, la maîtrise de l'augmentation des déplacements individuels motorisés, la maîtrise des vitesses de circulation, la tranquillisation des traversées de localités et la sécurité des différents usagers. La réalisation de nouvelles infrastructures est essentiellement liée à la desserte de territoires où l'urbanisation est à réaliser ou à intensifier.

Le Canton participe à l'établissement et à la mise en œuvre des projets de territoire régionaux et des agglomérations. Il établit, de concert avec les communes et les régions, les interventions à entreprendre sur les routes cantonales. Dans les agglomérations, le Canton participe à l'optimisation de la gestion du trafic routier en partenariat avec la Confédération, les communes et les régions.

Le Canton assure l'entretien, la fonctionnalité et améliore l'efficacité des routes cantonales en dehors des traversées de localité. Il y assure la sécurité de tous les usagers. Il veille à la préservation du patrimoine routier. Ses interventions sur le réseau routier tiennent compte de l'ensemble des modes de transports. Le Canton veille à garantir la fonctionnalité des routes cantonales en traversée de localités et soutient les communes dans les tâches qui leur incombent sur le réseau cantonal en traversée de localité.

Le Canton recense les points noirs et les lieux accidentogènes situés sur les routes cantonales et à proximité des jonctions autoroutières (réseau national). Il coordonne avec l'Office fédéral des routes les interventions situées à proximité des jonctions autoroutières. Il planifie les interventions à mener sur les routes cantonales hors traversées de localités et informe les communes sur les lieux dangereux situés sur les routes cantonales en traversée de localité.

Le Canton vérifie la conformité légale et conseille les communes dans l'établissement des projets routiers sur les routes communales.

Sur les routes cantonales situées hors des traversées de localité, le Canton intègre les aménagements cyclables nécessaires afin principalement d'assurer le rabattement vers les transports publics et les liaisons vers les centres régionaux. Il promeut également le développement des mesures destinées aux vélos dans le cadre des projets d'agglomération.

La mesure A22, entièrement remaniée sur le modèle de la mesure A21, introduit la stratégie de programmation et de réalisation des infrastructures routières annoncée dans la mesure en vigueur. Les principaux projets routiers cantonaux et fédéraux y sont identifiés, répondant ainsi aux demandes de l'Office fédéral du développement territorial et de la commission parlementaire ayant examiné la 3e adaptation du PDCn. La mesure introduit également de manière explicite la coordination entre urbanisation et transport et répond à l'art. 8, al. 2 LAT en y inscrivant les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement.

Suite à la consultation publique, des modifications ponctuelles ont été apportées, notamment afin de mieux mettre en évidence la complémentarité des modes de transport et la volonté de développer une mobilité multimodale. A la demande de la Confédération dans son examen préalable, les états de coordination de plusieurs projets autoroutiers ont également été modifiés.

### **3.5 RESEAU DE CENTRES**

#### **STRATEGIE B - RENFORCER LA VITALITE DES CENTRES**

##### **LIGNE D'ACTION B1 - CONSOLIDER LE RESEAU DE CENTRES DANS LES REGIONS**

Le Canton définit les agglomérations ainsi que les centres cantonaux et régionaux. Les centres locaux sont identifiés par les projets de territoire régionaux. La définition tient compte du rôle particulier pour leur région des centres éloignés des agglomérations et à faible vitalité démographique.

La notion d'agglomération est intégrée à la ligne d'action B1 afin d'assurer l'adéquation de son texte avec la mesure B11.

## MESURE B11 – AGGLOMERATIONS, CENTRES CANTONAUX ET REGIONAUX

Les régions urbaines suivantes sont reconnues comme **agglomérations** par le Canton et la Confédération : Lausanne – Morges, Agglo Y, Chablais Agglo, Rivelac et Grand Genève. Les centralités de niveau cantonal dans les périmètres compacts sont Lausanne, Aigle, Montreux, Morges, Nyon, Vevey, Yverdon-les-Bains et les centralités de niveau régional Bex, Coppet, Gland, Grandson, Pully, Renens, Rolle, Villeneuve. Les agglomérations définissent leur périmètre compact. A l'intérieur de celui-ci, elles répartissent la croissance démographique attendue et identifient leurs centralités de niveau local ainsi que les sites stratégiques d'agglomération.

Payerne constitue avec Estavayer-le-Lac un **centre cantonal**.

Les **centres régionaux** sont : Apples, Aubonne – Allaman, Avenches, Bercher, Bière, Château-d'Oex, Chavornay, Cossonay – Penthaz, Cully, Echallens, La Sarraz – Eclépens, Le Sentier – Le Brassus, Le Pont, Les Diablerets, Leysin, L'Isle, Lucens, Moudon, Orbe, Oron – Palézieux, Puidoux – Chexbres, Saint-Cergue, Sainte-Croix, Vallorbe, Villars – Gryon, Yvonand. Les communes concernées définissent le périmètre de centre en collaboration avec le Canton et y répartissent la croissance démographique attendue. Elles coordonnent leur planification directrice.

Les périmètres compacts des agglomérations et de centre sont adaptés parallèlement à la mise en conformité des planifications à la LAT révisée.

Le titre et les chapitres de la mesure B11 sont adaptés, afin d'assurer une meilleure correspondance avec la mesure A11, dont le contenu a été entièrement révisé. Les modifications apportées visent notamment à intégrer la thématique des agglomérations et à clarifier les centralités de niveau cantonal et régional dans leur périmètre. La représentation des centres est également mise à jour, en tenant compte des derniers périmètres de centres régionaux adoptés. Enfin, une rubrique "Compétences" est intégrée à la mesure.

Suite à la consultation publique, des adaptations de détail ont été effectuées.

Enfin, dans le cadre des nouvelles exigences liées à la LAT, le statut des périmètres de centre en vigueur et de ses extensions a été clarifié. Il reprend les conditions en vigueur depuis 2011, figurant dans le guide d'application intitulé *Méthode pour délimiter le périmètre des centres*. Les périmètres compacts des agglomérations et de centre devront être mis à jours parallèlement à la mise en conformité des planifications à la LAT révisée.

## MESURE B12 - CENTRES LOCAUX

Les centres locaux sont identifiés par les projets de territoire régionaux pour prendre en compte les spécificités régionales et sont validés par une fiche régionale du Plan directeur cantonal. Les centres locaux sont définis en fonction de la diversité d'équipements et de services de proximité qu'ils fournissent aux communes voisines, de leur offre de formation et d'emplois et de leur intégration aux réseaux de transport.

La mesure B12 est adaptée afin de tenir compte de l'avancement des planifications régionales. La liste des périmètres des centres locaux (Baulmes, Begnins, Concise, Cudrefin, Cugy, Gimel, Mézières-Carrouge, Rossinière, Rougemont, Le Sépey Thierrens, Saint-Prex, Savigny et Granges-Marnand) est formellement inscrite dans les principes de localisation, afin de permettre l'application de la mesure A11. Par ailleurs, l'offre Publicar ayant été retirée, celle-ci est supprimée des critères de desserte par les transports publics. Enfin, un travail de synthétisation est effectué sur l'ensemble du texte de la mesure.

Dans le cadre des nouvelles exigences liées à la LAT, le statut des périmètres de centre en vigueur et de ses extensions a également été clarifié. Il reprend les conditions en vigueur depuis 2011, figurant dans le guide d'application intitulé *Méthode pour délimiter le périmètre des centres*.

## MESURE B44 - INFRASTRUCTURES PUBLIQUES [NOUVELLE MESURE]

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8, al. 2            *Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.*

Les projets d'infrastructures publiques sont implantés dans un centre adapté au bassin de vie qu'ils desservent. Les projets à incidence importante<sup>1</sup> incompatibles avec une localisation dans les centres font l'objet d'une pesée des intérêts justifiant une implantation hors centre.

Les communes se coordonnent de manière à favoriser une utilisation plus efficace des ressources disponibles en regroupant leurs équipements et en favorisant les synergies.

Le dimensionnement des zones destinées aux infrastructures publiques ou à d'autres besoins spécifiques, notamment pour le tourisme et les loisirs, est justifié par des projets dont le besoin est avéré pour les 15 prochaines années. L'utilisation du sol doit être optimale en l'état actuel des connaissances.

La nouvelle mesure B44 est introduite afin de répondre aux exigences de l'art. 8, al. 2 LAT qui introduit la notion de "*projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement*" et aux directives fédérales qui s'y rapportent. Elle porte sur les infrastructures publiques au sens large et permet ainsi de couvrir des équipements qui ne sont pas traités dans une mesure thématique du PDCn (hôpitaux, hautes écoles, établissements pénitentiaires, etc.).

La mesure définit des principes de localisation et précise les coordinations à mener pour les futurs projets, en vue de générer des synergies et de limiter les incidences sur le territoire et l'environnement.

Elle a fait l'objet de peu de remarques lors de la consultation publique. A la demande de la Confédération, la procédure à suivre pour garantir une pesée des intérêts complète au niveau du PDCn a été précisée. Enfin, la liste des types de projets répondant à l'art. 8, al. 2 LAT a été introduite et la carte actualisée.

---

<sup>1</sup> **Projets à incidence importante sur le territoire et l'environnement** : les projets cités dans l'art. 8, al. 2 LAT qui font l'objet de la mesure B44 ont "*des incidences importantes sur le territoire et l'environnement*", en particulier une forte consommation de surfaces, des intérêts divergents quant à l'utilisation du sol, une influence significative sur l'occupation du territoire et l'approvisionnement en biens et services du canton, de gros flux de trafic, des pertes importantes de surfaces agricoles ou des atteintes élevées à l'environnement, à la nature ou au paysage. Habituellement, les projets ayant ce type d'incidences présentent, pour des raisons territoriales, organisationnelles ou politiques, un besoin de coordination élevé au niveau cantonal, avec les cantons voisins ou avec la Confédération. Il s'agit par exemple des centres commerciaux, d'installations publiques ou des pôles de développement.

### 3.6 SYSTEME DE GESTION DES ZONES D'ACTIVITES

#### LIGNE D'ACTION D1 - FACILITER L'ACCUEIL DES ENTREPRISES ET SOUTENIR LE TISSU ECONOMIQUE EXISTANT [ENTIEREMENT REMANIEE]

Nouveau cadre légal :

OAT, art. 30a, al. 2 *La délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle.*

LAT, art. 3, al. 3 *Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment :*

*a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics ; [...].*

Le Canton crée les conditions-cadre pour l'implantation et le développement des activités économiques. Il poursuit et adapte notamment au contexte économique sa Politique des pôles de développement (PPDE) et facilite le développement des entreprises existantes.

Le Canton élabore et met en œuvre, en partenariat avec les communes et les structures régionales<sup>1</sup>, 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.

Le système de gestion se décline à l'échelle régionale par l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies régionales de gestion des zones d'activités<sup>2</sup>. Il assure et facilite notamment :

- la pesée des intérêts préalable à l'extension de zones d'activités existantes ou la création de nouvelles zones d'activités comprenant une justification du besoin à l'échelle régionale ;
- la mise à disposition et la bonne utilisation des réserves ;
- le redimensionnement de zones d'activités qui ne répondent pas à la demande ;
- la mise à disposition des données sur l'évolution de l'emploi et des zones d'activités à l'échelle cantonale et régionale ;
- une optimisation de la programmation et de l'utilisation des zones d'activités ;
- une répartition des rôles et des responsabilités entre le Canton, les communes et les structures régionales en privilégiant la collaboration avec les structures existantes, notamment au niveau régional.

Le Canton veille à une intégration adéquate des installations commerciales à forte fréquentation<sup>3</sup> sur son territoire.

La ligne d'action D1 est entièrement remaniée afin de répondre à l'art. 30a, al. 2 OAT, en application notamment de l'art. 3, al. 3 de la LAT. L'objectif principal de la ligne d'action D1 est donc de créer les conditions-cadre pour l'implantation et le développement des activités économiques dans une perspective d'utilisation mesurée et rationnelle du sol.

A ce jour, les zones d'activités abritent près d'un tiers des emplois du canton, sur une surface d'environ 3'200 ha. Environ 2'500 ha sont occupés et 700 ha peuvent être considérés comme des réserves qui constituent, à l'échelle cantonale, des réserves raisonnables si elles sont gérées de manière



adéquate. Toutefois, les besoins varient sensiblement selon les régions. Sur l'Arc lémanique, la rareté des zones industrielles face à l'importance de la demande est de plus en plus prononcée et les démarches de reconversion de zones d'activités pour le développement des quartiers d'habitation et mixtes accentuent le phénomène au point de pouvoir déboucher sur une situation de pénurie à l'horizon 2030. A l'inverse, dans les régions où la pression est plus faible, les zones d'activités présentent un potentiel d'accueil localement important. Les réserves ne se situent donc pas forcément là où la demande est la plus importante.

Pour tendre vers une gestion plus efficiente des zones d'activités, le PDCn propose de travailler selon cinq axes principaux :

- travailler à l'échelle régionale, en partenariat entre les communes, les structures régionales existantes (organismes régionaux, structures d'agglomération) et le Canton, afin de déterminer une stratégie de gestion des zones d'activités qui englobe à la fois les sites d'activités d'intérêt cantonal (sites stratégiques de développement des activités<sup>4</sup> selon la Politique des pôles de développement économique PPDE), régional et local ;
- à cette échelle, adapter l'offre à la demande économique, ce qui pourra se traduire par une extension des zones d'activités existantes, voire la création de nouvelles zones dans certains cas, mais aussi par la diminution de zones existantes dans d'autres cas ;
- favoriser la mise à disposition et la bonne utilisation des réserves ;
- maintenir des réserves stratégiques cantonales d'une seule tenant ;
- optimiser l'utilisation des réserves par la densification et des mesures appropriées de planification.

L'instrument dans lequel sera formalisée la stratégie régionale de gestion des zones d'activités est le plan directeur intercommunal selon la nouvelle LATC. En l'occurrence, étant donné qu'il s'agit d'une thématique spécifique, ce plan sera considéré comme sectoriel.

La ligne d'action D1 mise en consultation publique a récolté une majorité d'avis positifs. Des demandes de clarifications ont été formulées, notamment concernant la définition de la région, la répartition des compétences et le rôle des organismes régionaux. Ces différents éléments ont été précisés et clarifiés ; les périmètres des régions sont ceux figurant dans le PDCn et pour lesquels d'autres planifications sont engagées telles que les projets d'agglomération ou les actuels plans directeurs régionaux. Il est prévu de travailler avec les structures régionales existantes (organismes régionaux, structures d'agglomération), les compétences des différents niveaux institutionnels demeurant.

Quelques répondants craignent que la mise en place du système de gestion des zones d'activités induise une trop grande intervention du Canton dans les affaires communales ou privées. Il convient de rappeler que la collaboration avec le Canton existe déjà, notamment via la Politique des pôles de développement.

Par ailleurs, la mise en place d'un tel système de gestion est une obligation fédérale (art. 30a OAT) et constitue donc une condition préalable à la délimitation de toute nouvelle zone d'activités. De plus le système de gestion prévoit un rôle prépondérant pour les communes et les régions dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies régionales des zones d'activités. Le rôle du Canton est avant tout celui de coordination, notamment au niveau interrégional. La possibilité est cependant donnée au Canton de se substituer aux régions qui n'élaborent pas une stratégie de gestion des zones d'activités afin d'éviter un blocage de tout projet nécessitant une extension ou la création d'une zone d'activités. Par ailleurs, il ne pourra pas approuver les plans d'affectation qui ne sont pas en adéquation avec la stratégie régionale des zones d'activités.

---

## Glossaire

<sup>1</sup> **Structures régionales** : il s'agit des structures organisationnelles existant à l'échelle régionale : en matière économique, les organismes régionaux de développement économique selon l'art. 15 LADE et en matière d'aménagement du territoire, les structures d'agglomération, lorsqu'elles existent. Elles seront chargées de définir et mettre en œuvre la stratégie de gestion des zones d'activités en collaboration avec les acteurs communaux, cantonaux et régionaux concernés. Elles se basent sur la répartition actuelle des rôles et responsabilités entre les différents niveaux institutionnels.

<sup>2</sup> **Stratégie régionale de gestion des zones d'activités** : le système de gestion des zones d'activités prévoit l'élaboration de stratégies régionales couvrant l'intégralité du territoire cantonal. L'instrument d'aménagement du territoire préconisé pour formaliser la stratégie régionale de gestion des zones d'activités est une planification directrice à l'échelle régionale (projet d'agglomération, plan directeur intercommunal selon la nouvelle LATC). Cette planification doit être coordonnée avec la stratégie économique régionale.

<sup>3</sup> **Les installations commerciales à forte fréquentation** sont définies dans la mesure D13 du PDCn en vigueur.

<sup>4</sup> **Sites stratégiques de développement des activités** : les sites stratégiques de développement constituent les périmètres d'intervention de la PPDE. Ces sites se caractérisent soit par un fort potentiel d'accueil d'emplois et d'habitants dans les centres (sites stratégiques de développement mixtes) soit par une vocation particulière en adéquation avec un emplacement stratégique à l'échelle cantonale (sites stratégiques de développement d'activités). Le dimensionnement des sites stratégiques de développement mixtes est régi par la mesure A11, tandis que les sites stratégiques de développement d'activités sont intégrés dans le système de gestion des zones d'activités et régis par la mesure D11.



## MESURE D11 - POLES DE DEVELOPPEMENT [ENTIEREMENT REMANIEE]

Le Canton privilégie la création d'emplois dans les sites stratégiques de développement d'activités notamment par l'application de la Politique des pôles de développement (PPDE).

Dans le cadre du système de gestion des zones d'activités, il axe son intervention sur les orientations suivantes, dans le respect des principes du développement durable :

- assurer une utilisation mesurée et rationnelle du sol ;
- dimensionner les sites en fonction de l'évolution prévue des emplois à l'échelle cantonale et régionale ;
- assurer une offre foncière effective et adaptée aux besoins basée sur les stratégies régionales de gestion des zones d'activités ;
- maintenir une offre adéquate pour le secteur secondaire, notamment dans les sites stratégiques de développement d'activités situés en agglomération ;
- limiter les cas de reconversion de zones d'activités en zones d'habitation et mixtes et, le cas échéant, garantir la relocalisation des entreprises existantes ;
- coordonner la localisation et la vocation des sites ;
- assurer des réserves stratégiques d'importance cantonale ou supra-cantonale d'un seul tenant et maîtriser leur utilisation ;
- favoriser la disponibilité et une utilisation rationnelle des réserves.

Le Canton mène, en partenariat avec les communes et les structures régionales les actions suivantes :

- faciliter et soutenir la gestion opérationnelle des sites stratégiques, notamment par un accompagnement des démarches de planification et par la concrétisation des projets de construction ;
- promouvoir une gouvernance efficace, en misant sur le partenariat et en privilégiant la collaboration avec les structures existantes, notamment au niveau régional.

Les objectifs relatifs à la gestion des sites stratégiques de développement d'activités selon la PPDE sont intégrés dans la mesure D11. Cette mesure ne modifie pas fondamentalement la politique des pôles de développement, mais intègre les sites stratégiques de développement d'activités dans les stratégies régionales de gestion des zones d'activités.

Dans son rapport d'examen préalable, la Confédération estime que les principes contenus dans la mesure D11 concernant les pôles de développement en termes de densité, de desserte et de dimensionnement sont peu précis et que la recherche de cohérence avec les zones d'activités régionales est insuffisante pour que les sites de développement soient approuvés par la Confédération en "*coordination réglée*"<sup>1</sup>. Cela ne remet toutefois pas en cause l'approbation de la mesure elle-même et la structure organisationnelle qu'elle instaure. Pour répondre aux remarques de la Confédération, le Canton prévoit d'apporter les précisions demandées pour une partie des sites stratégiques en principe avant l'approbation de la 4e adaptation du PDCn par le Conseil fédéral. Pour les autres éléments, ce sont les stratégies régionales de gestion des zones d'activités, à élaborer, qui permettront de répondre à ces demandes.

---

### Glossaire

<sup>1</sup> **Etat de coordination** : selon le Guide de la planification directrice (p. 12), le PDCn doit indiquer l'état de coordination selon les trois catégories suivantes : 1) **coordination réglée** pour les activités pour lesquelles les modalités de la coordination ont déjà été définies, 2) **coordination en cours** pour

les activités qui ne sont pas encore coordonnées mais pour lesquelles il est possible de définir clairement les étapes ultérieures de la coordination, 3) **informations préalables** pour les activités qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'organisation du territoire mais qui ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu.

## **MESURE D12 - ZONES D'ACTIVITES [ENTIEREMENT REMANIEE]**

En complémentarité avec la Politique des pôles de développement (PPDE), le Canton facilite le développement de zones d'activités destinées à l'accueil de PME et de petits artisans, entre autres.

Dans le cadre du système de gestion des zones d'activités, les communes et les structures régionales, en coordination avec le Canton, élaborent une stratégie régionale de gestion des zones d'activités qui répond aux objectifs suivants :

- assurer une utilisation mesurée et rationnelle du sol ;
- justifier les besoins pour l'extension ou la création de zones d'activités régionales et locales sur la base d'une analyse régionale ;
- dimensionner les zones d'activités régionales et locales en fonction du développement économique attendu et du potentiel d'accueil régional existant ;
- favoriser la disponibilité des réserves ;
- optimiser l'utilisation des zones d'activités régionales et locales existantes, en stimulant leur densification et la qualité de leurs aménagements ;
- sur la base d'une évaluation à l'échelle régionale, permettre le maintien, voire l'agrandissement d'entreprises compatibles avec le milieu villageois dans les zones d'activités locales ;
- stimuler le développement des nouvelles zones d'activités régionales en principe dans ou à proximité immédiate des agglomérations et centres ;
- coordonner la localisation et la vocation des sites ;
- garantir des conditions d'accessibilité adaptées à la destination des zones d'activités régionales et locales et minimiser les nuisances ;
- favoriser la gestion durable et coordonnée des flux d'énergie et de matière entre les acteurs économiques ou publics ;
- favoriser une réflexion énergétique globale dans les processus de planification en matière de localisation des zones d'activités.

La mesure D12, en complément à la mesure D11, prévoit que les zones d'activités régionales et locales soient dimensionnées en fonction du développement économique attendu et du potentiel d'accueil régional existant. Cette mesure n'a pas fait l'objet de remarques particulières dans l'examen préalable de la Confédération ni lors de la consultation publique.

### **3.7 SURFACES D'ASSOLEMENT**

#### **LIGNE D'ACTION F1 - PRESERVER LES TERRES AGRICOLES**

Le Conseil d'Etat veille à une utilisation adéquate de la ressource "sol" et préserve les terres les plus fertiles pour un usage agricole dépendant du sol. Les autorités tiennent compte de la qualité des sols dans leurs planifications et protègent durablement les surfaces d'assolement.

La protection durable des surfaces d'assolement est explicitement mentionnée dans la ligne d'action F1 afin d'assurer l'adéquation de son texte avec la mesure F12.

## MESURE F12 - SURFACES D'ASSOLEMENT (SDA) [ENTIEREMENT REMANIEE]

Cadre légal existant :

OAT, art. 29 *La Confédération fixe dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons.*

OAT, art. 30, al. 2 *Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir.*

Plan sectoriel des surfaces d'assolement de 1992, p. 39 : surface minimale de SDA pour le Canton de Vaud : 75'800 ha.

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 3, al. 2 *Le paysage doit être préservé. Il convient notamment :*  
*a. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement ; [...].*

LAT, art. 15, al. 3 *L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.*

LAT, art. 15, al. 4, let. c *De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies : [...]*  
*c. les terres cultivables ne sont pas morcelées ; [...].*

OAT, art. 30, al. 1<sup>bis</sup> *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.*

Le Canton et les communes protègent durablement les surfaces d'assolement (SDA) afin de les maintenir libres de constructions non agricoles et de préserver leur fertilité. Leur protection est intégrée dans toutes les politiques sectorielles à incidence territoriale. En particulier, le développement projeté des habitants et des emplois ainsi que des infrastructures et des services correspondants se déploiera en priorité hors des SDA.

Les projets qui empiètent sur les SDA ne peuvent être réalisés que si le potentiel des zones légalisées et des projets qui n'empiètent pas sur les SDA ne permettent pas de répondre aux besoins dans le périmètre fonctionnel du projet.

Le contingent cantonal de 75'800 hectares est garanti de manière durable et en tout temps.

Tout projet nécessitant d'empiéter sur les SDA doit apporter une justification de cette emprise conformément à l'article 30 OAT. Les objectifs que le Canton estime importants sont ceux répondant à un intérêt public prépondérant selon la liste des types de projets figurant dans la rubrique Principes de mise en œuvre, lettre A.

Le Canton :

- garantit le contingent cantonal de manière durable et en tout temps ;
- établit et tient à jour la liste des besoins pour les projets d'intérêt public prépondérant attendus à court, moyen et long terme ;
- recense des SDA supplémentaires et les intègre dans l'inventaire cantonal.

Les communes :

- veillent à ce que les SDA soient classées en zone agricole ;
- réduisent les zones à bâtir, en priorité sur les terrains possédant les caractéristiques des SDA.

Si la marge de manœuvre n'est pas suffisante, le Canton priorise les projets et peut suspendre si nécessaire l'approbation des plans d'aménagement du territoire ou l'autorisation des projets relevant de sa compétence.

Depuis 1992, afin de garantir l'approvisionnement de la population même en cas de crise majeure, la Confédération (art. 3 al. 2 let. a de la LAT) exige des cantons qu'ils préservent les surfaces d'assolement (SDA) par des mesures d'aménagement du territoire. L'art. 30, al. 2 OAT exige que chaque canton maintienne une surface minimale de SDA dans son territoire. Pour le Canton de Vaud, ce quota s'élève à 75'800 ha selon le Plan sectoriel fédéral des surfaces d'assolement. Sur la base du dernier inventaire produit à la fin de l'année 2015, la surface nette en SDA s'élevait à 75'889 ha, laissant au Canton une marge de 89 hectares par rapport au quota fixé par la Confédération. Au vu de la diminution de la marge cantonale et du renforcement des dispositions fédérales, la pratique doit intégrer les dispositions légales de manière plus rigoureuse. En particulier, la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn doit définir une stratégie d'urbanisation cohérente avec les objectifs de protection des SDA et doit montrer que le quota cantonal pourra être respecté en tout temps.

Dans le projet mis en consultation, la mesure F12 renforçait le principe selon lequel des SDA ne peuvent être utilisées à des fins non agricoles que si des intérêts prépondérants le justifient<sup>1</sup>. En outre, la nécessité de compenser toute emprise sur les SDA<sup>2</sup> était renforcée. Suite aux nombreuses réactions et questionnements parvenus durant la consultation publique et au vu de l'importance des enjeux, la mesure F12 a été entièrement reformulée. Elle propose de s'en tenir aux exigences légales fédérales, notamment celles découlant de l'article 30 alinéa 1<sup>bis</sup> OAT, et de simplifier l'approbation des projets en abandonnant le principe de la compensation simultanée de chaque projet. Cette approche, qui vise à faciliter le processus d'approbation des projets, implique que le Canton reconstitue une marge de

surfaces d'assolement suffisante pour permettre la réalisation de l'ensemble des projets identifiés comme pouvant empiéter sur les surfaces d'assolement.

### **Eviter un blocage du développement du canton**

La mesure F12 mise en consultation publique posait problème pour de nombreux répondants qui s'inquiétaient de voir les villes et les villages du canton bloqués par les SDA. L'obligation de compenser toute emprise projet par projet aurait pour effet de bloquer les projets dans les communes qui ne pourraient pas répondre à cette exigence. Plusieurs propositions d'assouplissement ont été formulées durant la consultation publique. Le Canton pourrait par exemple prendre en charge la compensation des emprises dans le périmètre des agglomérations et des centres, ou il pourrait exempter de compensation les projets situés dans les périmètres de centre. Des questions concernant l'alimentation de la marge cantonale ont aussi été soulevées : quelle sera la répartition des gains de SDA liés aux dézonages ? Quelle est la stratégie du Canton à court terme pour faire face à cette pénurie et retrouver de la marge ? Comment le Canton peut-il atteindre l'objectif de favoriser la croissance dans les centres si des projets dans le périmètre des agglomérations sont bloqués ?

En outre, la Confédération a émis une réserve dans son rapport d'examen préalable concernant le maintien du quota de SDA. Selon le rapport, comme il y a une forte probabilité que les extensions de zones à bâtir prévues par le PDCn auront pour la plupart lieu sur des SDA, il ne sera possible à la Confédération d'approuver ces extensions que dans la mesure où la part minimale de surfaces d'assolement dévolue au canton est garantie. Enfin, pour la Confédération, le quota cantonal et sa garantie permanente ne sont pas négociables. Il n'est donc pas possible de ne pas garantir, même temporairement, le quota de 75'800 hectares.

### **S'en tenir aux exigences légales et simplifier le processus d'approbation des projets**

Le Conseil d'Etat estime que la manière la plus efficace de répondre à la problématique de la protection des SDA est de mettre en place un système basé sur trois principes centraux :

1. s'en tenir aux exigences légales fédérales définies dans l'article 30 alinéa 1<sup>bis</sup>OAT pour définir les projets qui peuvent empiéter sur les SDA ;
2. préciser dans la mesure F12 les objectifs "*que le canton également estime importants*" sur la base d'une liste découlant de la mise en œuvre des mesures du PDCn dans tous les domaines concernés (urbanisation, mobilité, formation, protection de la nature, assainissement, etc.) ;
3. le Canton se charge de reconstituer une marge en investiguant dans les zones spéciales, en encourageant les procédures de dézonage et en révisant l'inventaire des SDA.

Avec un tel système, les communes et les porteurs de projets sont donc libérés de l'obligation de compenser les emprises sur les SDA.

Sur les 89 ha de marge que le Canton avait à disposition à la fin 2015, plusieurs dizaines sont déjà engagés pour des projets de plans d'affectation ayant passé le stade de l'approbation préalable par le DTE. Il convient par conséquent de considérer que la marge est aujourd'hui presque épuisée. Dans cette situation de pénurie, le Canton ne peut pas garantir que les projets de plans d'affectation empiétant sur des SDA puissent se réaliser à court terme, même s'ils sont situés dans des périmètres compacts d'agglomération ou dans des sites stratégiques d'intérêt cantonal. Une priorité doit donc être donnée aux projets n'empiétant pas sur les SDA. Par contre, le canton dispose de zones à bâtir existantes bien situées permettant l'accueil de près 100'000 nouveaux habitants et emplois et d'un potentiel de densification d'une capacité d'accueil d'environ 30'000 habitants et emplois, ce qui est largement suffisant pour garantir les besoins à court terme.

Dans l'immédiat, le Conseil d'Etat prévoit d'une part de recenser les surfaces qui répondent aux critères des SDA mais qui n'ont pas été considérées comme telles à ce jour, notamment dans les zones militaires et dans d'autres zones spéciales. D'autre part, les communes dont les zones à bâtir sont

surdimensionnées doivent revoir leurs plans d'affectation au plus tard d'ici 2021 afin de gagner des SDA et reconstituer une marge cantonale. Ces différentes possibilités permettront de retrouver plusieurs centaines d'hectares de SDA.

Le Conseil d'Etat prévoit aussi de réviser entièrement l'inventaire des SDA. Des gains et des pertes de SDA découleront de l'amélioration de la précision des données, mais globalement cette révision permettra de gagner des SDA. La Confédération est entrée en matière sur la mise à jour de ces données à condition que des analyses pédologiques prouvent la fertilité des nouvelles surfaces identifiées.

En ce qui concerne les nouvelles emprises sur les SDA, la stratégie d'urbanisation proposée dans la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn doit être cohérente avec les objectifs de protection des SDA. L'estimation des besoins pour les projets autorisés à empiéter permet de démontrer que le Canton sera en mesure de garantir le quota de SDA jusqu'à l'horizon de planification du PDCn, soit jusqu'en 2040. Cette démonstration est indispensable pour l'approbation du PDCn par le Conseil fédéral (en vertu de l'art. 30, al. 2 OAT) et permet d'éviter un "moratoire" sur la création de nouvelles zones à bâtir en raison des SDA.

Finalement, ce n'est que si la marge de manœuvre n'est pas suffisante pour assurer le contingent cantonal que le Conseil d'Etat devra suspendre l'approbation des plans d'affectation ou l'autorisation des projets relevant de sa compétence et qui empiètent sur les SDA.

---

## Glossaire

<sup>1</sup>Selon l'art. 30, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, "*des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement*".

<sup>2</sup> **Compenser les emprises sur les SDA** : la compensation des emprises sur les SDA lors d'une modification d'un plan d'affectation est actuellement nécessaire dans le but de respecter le contingent cantonal de SDA, au vu de la faible marge de manœuvre à disposition. Cette compensation est indépendante de l'obligation de compenser toute extension de la zone à bâtir qui découle des dispositions transitoires de la LAT (art. 38a) et qui prendra fin avec l'approbation de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn. Le contingent cantonal de SDA doit, pour sa part, être garanti en tout temps, y compris après l'approbation du PDCn par le Conseil fédéral. La nécessité de compenser les emprises sur les SDA projet par projet, telle que proposée dans l'avant-projet de 4<sup>e</sup> adaptation mis en consultation publique, est abandonnée. L'approche finalement retenue vise à faciliter le processus d'approbation des projets et implique que le Canton reconstitue une marge de SDA suffisante pour permettre la réalisation de l'ensemble des projets autorisés à empiéter sur les surfaces d'assolement selon l'art. 30 OAT.

## 3.8 CARTE DE SYNTHÈSE

Cadre légal existant :

OAT, art. 6

*1 Le plan directeur se présente sous la forme d'une carte et d'un texte liés par un système de renvois réciproques.*

*2 La carte donne une vue d'ensemble de tous les domaines sectoriels et présente les projets relevant du plan directeur, dans leur contexte spatial. En règle générale, elle est établie à l'échelle 1:50 000 [...].*

Nouveau cadre légal :

LAT, art. 8, al. 2

*Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.*

Les principales adaptations apportées à la carte de synthèse visent à répondre à l'art. 8, al. 2 LAT et



aux exigences du complément *au guide de la planification directrice*.

Les principaux projets représentés sur la carte sont actualisés et complétés (infrastructures routières, parcs éoliens, équipements publics, etc.). Par ailleurs, la légende est adaptée, afin d'introduire la notion d'état de coordination (information préalable, coordination en cours, coordination réglée).

Plusieurs adaptations de détail et compléments ont été apportés suite à la consultation publique.

Suite à l'examen préalable de la Confédération, le tracé et l'état de coordination de projets routiers et parcs éoliens ont été ajustés. La représentation des sites stratégiques de la politique des pôles de développement a aussi été affinée, en distinguant les périmètres d'étude des secteurs prévoyant des extensions de zone à bâtir. Enfin, les localités à densifier ont été intégrées à la carte.

## **4 RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LES MOTIONS ET POSTULATS**

### **4.1 MOTION CHRISTELLE LUISIER BRODARD ET CONSORTS CONCERNANT LA MESURE A11 DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL : NECESSITE D'UNE SOLUTION PLUS SOUPLE AFIN DE FAVORISER LA CREATION DE LOGEMENTS**

#### **Rappel de la motion**

Développée le 18 septembre 2012, la motion a le contenu suivant :

*Le Plan directeur cantonal (PDCn) actuel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008 et remplace le plan de 1987. Chaque canton doit faire approuver son plan directeur par le Conseil fédéral, après un examen de l'Office fédéral du développement territorial. Le Grand Conseil est compétent pour adopter le PDCn. Après deux adaptations successives, le Conseil d'Etat a mis en consultation cet été une troisième adaptation auprès des milieux concernés.*

*Le PDCn n'est pas directement contraignant pour les particuliers. Toutefois, il revêt un caractère obligatoire pour les autorités, qu'elles soient cantonales ou communales.*

*Le PDCn de 2008 a pour objectif de maintenir la proportion actuelle de trois habitants sur quatre dans les centres cantonaux et leurs agglomérations ainsi que dans les centres régionaux et locaux. Afin de limiter la croissance des surfaces constructibles en dehors des centres, le PDCn prévoit des restrictions pour toutes les communes situées à l'extérieur de ceux-ci. La mesure A11 prévoit notamment que le canton vérifie qu'en dehors des centres le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDCn ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur, soit 15% à l'horizon 2023. Une marge d'appréciation est définie au regard d'un ou de plusieurs critères suivants :*

- un projet intercommunal d'aménagement du territoire ;*
- une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et/ou mobilité douce ;*
- l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt régional conformes aux planifications régionales ;*
- d'autres circonstances exceptionnelles, qui peuvent justifier un taux de croissance supérieur au taux de croissance cantonal des 15 années précédant l'entrée en vigueur du PDCn.*

*La méthode de calcul choisie pour évaluer les besoins est la suivante : dans les communes sans centre, la croissance démographique programmée pour 2023 se limite au maximum aux 15% de la population résidante permanente au 31.12.2008. Dans les communes avec centre, le besoin maximum hors centre 2008-2023 est plafonné à 15% de la population résidant hors centre en 2008.*

*La mesure A11 est sans doute l'une des mesures les plus contestées du PDCn. Elle n'a cependant fait l'objet d'aucune évaluation dans le cadre de la troisième adaptation de ce dernier.*

*L'obligation pour les communes de ne pas dépasser le taux croissance cantonal fixé à 15% paraît trop restrictive pour plusieurs raisons :*

1. Elle tient partiellement compte des perspectives générales d'augmentation démographique qui doivent inciter les autorités politiques à ne pas se montrer trop rigides. En effet, selon l'annuaire statistique Vaud 2012, il est prévu que la population passe de 708'189 en 2010, à 797'971 en 2020, 874'398 en 2030 et 939'580 en 2040. Le canton doit se préparer à l'absorption de cette population. L'évolution démographique de ces prochaines années justifie que l'on garde une certaine souplesse dans l'augmentation des zones constructibles.
2. La référence au taux cantonal d'augmentation des 15 dernières années ne tient pas compte du fait que, durant les dernières années, la population a augmenté de manière exponentielle. En effet, la croissance démographique est chaque année plus forte. Cet accroissement est particulièrement marqué depuis l'année 2000. Certes, le nombre d'habitants dans le canton a augmenté de 15% de 1993 à 2008. Il faut toutefois tenir compte du fait que cette augmentation se répartit de manière plus faible sur les 7 premières années de calcul (entre 1993 et 2000) qu'entre 2001 et 2008.
3. La mesure A11 ne touche pas uniquement les communes hors centre. Elle concerne aussi les communes centres. En effet, si dans ces communes le besoin de croissance au centre-ville (périmètre de centre) n'est pas limité, la croissance hors de ce périmètre de centre est aussi plafonnée à 15%. Dès lors, alors même que le PDCn a pour objectif de maintenir la proportion actuelle de trois habitants sur quatre dans les centres cantonaux et leurs agglomérations ainsi que dans les centres régionaux et locaux, une limitation stricte de la croissance de ces communes paraît inadéquate.
4. La méthode de calcul préconisée pour évaluer les besoins paraît inappropriée. Dans les communes sans centre, la croissance démographique programmée pour 2023 se limite au maximum aux 15% de la population résidante permanente au 31.12.2008. Dans les communes avec centre, le besoin maximum hors centre 2008-2023 est plafonné à 15% de la population résidant hors centre en 2008. Cette méthode se révèle discriminatoire : le fait de tenir compte de la population résidante au 31.12.2008 défavorise les régions et communes qui se sont peu développées durant les vingt dernières années, mais qui connaissent aujourd'hui une forte croissance démographique, au vu de l'engorgement de l'arc lémanique.

Ces éléments démontrent que la référence à l'augmentation démographique des 15 dernières années (15%, année de référence 2008) pour les 15 prochaines années comme valeur limite est trop faible. Elle risque d'aggraver la pénurie de logements et de provoquer un renchérissement des terrains.

Plusieurs députés PLR sont déjà intervenus lors de la précédente législature afin de répondre au besoin de logements dans le canton (cf. par exemple postulat Christa Calpini et consorts "Terrains constructibles thésaurisés : des mesures incitatives, pas coercitives" et motion Rémy Jaquier et consorts relative à la modification de la mesure A11 du PDCn). En parallèle, une réflexion doit être menée quant à la mesure A12 du PDCn.

Aujourd'hui nous proposons de modifier la mesure A11 du plan directeur cantonal de la manière suivante :

Pour tenir compte de manière adéquate de la récente augmentation de la population et des perspectives démographiques, nous proposons qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan cantonal **soit limité à 20% et non à 15%**. Cette mesure nous paraît nécessaire et équilibrée afin de faire face au défi que doit relever le canton en matière de création de logements.

La Commission chargée d'examiner la prise en considération de la motion s'est réunie les 6 décembre 2012 et 1<sup>er</sup> mars 2013. La Commission a proposé au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion par 7 voix pour, 6 contre et 0 absentions, et de la renvoyer au Conseil d'Etat, avec une proposition se lisant ainsi : "...le texte de la mesure A11 du PDCn est

*adapté dans le sens d'un assouplissement.*" Le Grand Conseil a accepté la prise en considération partielle de la motion par 69 voix contre 54 et 7 abstentions le 18 juin 2013.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Comme le rappelle le texte de la motion, la mesure A11 approuvée par le Grand Conseil en 2008 stipulait que *"le Canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur"*. Par conséquent, les villages et quartiers hors centre devaient dimensionner leurs zones d'habitation et mixtes sur la base d'une croissance démographique ne pouvant pas dépasser, pour la période 2008-2023, la croissance de 15% observée entre 1993 et 2008.

En mai 2015, le Conseil d'Etat a proposé un premier assouplissement de la mesure A11 en étendant l'horizon de planification à 2030, tout en gardant une croissance linéaire de 1% par an, soit 22% de 2008 à 2030.

Pour la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, le Conseil d'Etat propose un deuxième assouplissement qui consiste à enlever la référence à un horizon de planification fixe. Ainsi, dans la nouvelle mesure A11, les communes sont tenues de dimensionner leurs zones à bâtir pour les quinze ans suivant l'approbation de la révision du plan d'affectation. Afin d'encourager les communes à revoir rapidement leurs plans, le Conseil d'Etat propose que, jusqu'en 2021, l'horizon de planification soit fixé au 31 décembre 2036, quelle que soit la date de révision du plan. Cela permet aux communes qui doivent réviser leurs plans avant le délai du 30 juin 2021 de bénéficier d'un assouplissement en planifiant à un horizon légèrement supérieur à 15 ans.

En revanche, le Conseil d'Etat considère que l'enveloppe attribuée aux villages et quartiers hors centre (0.75% par an à partir de 2014) utilisée comme base de calcul pour le dimensionnement de leurs zones d'habitation et mixtes doit être maintenue. Cette limitation est en effet nécessaire dans la mesure où elle permet de renforcer la croissance dans les centres, d'éviter le mitage du territoire, de limiter les besoins en infrastructures de mobilité et de préserver les meilleures terres agricoles.

Une modification de la répartition de la croissance entre les agglomérations et les centres, d'une part, les villages et quartiers hors centre, d'autre part, risque d'être interprétée par le Conseil fédéral comme n'étant pas conforme à la LAT et de compromettre l'approbation du Plan directeur cantonal.

## **4.2 MOTION CATHERINE LABOUCHERE ET CONSORTS CONCERNANT LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL (PDCN) – MODIFICATION DE LA MESURE A12**

### **Rappel de la motion**

Développée le 18 septembre 2012, la motion a le contenu suivant :

*Depuis leur entrée en vigueur, les mesures A11 et A12 du Plan directeur cantonal posent de sérieux problèmes pour leur mise en œuvre en regard des buts visés : à la fois permettre un développement du canton et de ses zones à bâtir et répondre aux besoins de la population, tout particulièrement au logement, en évitant un "mitage" du territoire. La motion Rémy Jaquier et consorts avait mis le doigt sur ces problèmes et, bien qu'elle ait été transformée en postulat, elle n'a, à ce jour, pas reçu de réponse.*

*Dans ce contexte, la mesure A12 "Zones à bâtir manifestement surdimensionnées" incite les communes dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins, à les réduire dans les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDCn. La réalisation de ce dimensionnement s'effectue par un déclassement de terrains inappropriés à la construction ou qui ne sont pas employés pour l'habitation.*

*Le guide d'application de la mesure A12 prévoit (page 1) que les communes qui entrent dans la catégorie de celles dont les réserves sont manifestement surdimensionnées ont*

*jusqu'au 31 juillet 2018 pour procéder à une modification de leurs zones à bâtir. Une exception est prévue pour celles qui ont révisé leur plan général d'affectation sur la base des lignes directrices de 2002. Elles disposent de cinq années supplémentaires (31 juillet 2023) pour se mettre en conformité avec la mesure.*

*La pénurie de logements est une évidence dans notre canton et les signes de détente n'apparaissent pas à l'horizon. Au contraire, les prévisions démographiques d'augmentation de la population sont confirmées, voire dépassées. Il est donc indispensable de donner de la souplesse aux communes dans l'application du concept de dézonage prévu des zones constructibles. Les restrictions imposées par la mesure A12 point 3 sont très coercitives et imposent un carcan aux communes, ce qui n'est pas justifié dans cette période de pénurie. Elles bloquent une redistribution des terrains qui peut s'avérer nécessaire en fonction de la conjoncture. D'autre part, elles impliquent des complications administratives bien inutiles. La capacité d'adaptation des communes en regard de paramètres démographiques et de ce qui en découle (notamment le développement économique, le logement et les emplois) est restreinte de façon beaucoup trop rigide.*

*Les communes ont une autonomie reconnue constitutionnellement. Le canton doit veiller à ce que toute restriction qui leur serait imposée, ne se fasse pas au détriment de cette autonomie. Les communes, en regard de leur situation particulière, doivent pouvoir juger des mesures qui leur paraissent adéquates pour faire face à leurs besoins tout en gardant l'équilibre de leurs zones. Leur imposer, sans tenir compte de leur avis, un dézonage de leurs terrains classés en zone à bâtir n'est pas une bonne solution.*

*En conséquence de cela, la présente motion demande de modifier et d'assouplir la mesure A12, en particulier son alinéa 3, avec le cas échéant la suppression d'un ou des critères mentionnés soit :*

***"par le déclassement des terrains :***

- non équipés ;*
- non construits depuis 15 ans ;*
- qui ne font pas l'objet d'un projet à court terme ;*
- situés loin des dessertes en transports publics ;*
- situés loin des centres bâtis."*

*Il est à noter que cette mesure A12 est liée à la mesure A11 qui doit être assouplie au sens de la motion Jaquier devenue postulat.*

La Commission chargée d'examiner la prise en considération de la motion s'est réunie les 6 décembre 2012 et 1<sup>er</sup> mars 2013. La Commission a proposé au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 7 voix contre 6 et de la renvoyer au Conseil d'Etat. Le Grand Conseil a accepté la prise en considération de la motion par 63 voix contre 60 sans abstention le 25 juin 2013.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

La mesure A12 s'applique uniquement aux communes hors centres "manifestement surdimensionnées", à savoir les communes dont les réserves en zones à bâtir dépassent le double des besoins à 15 ans. Or, l'article 15 de la LAT révisée exprime clairement que "les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes" (alinéa 1) et que "les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites" (alinéa 2). Par conséquent, cette mesure est supprimée et les principes liés au redimensionnement des zones à bâtir sont précisés dans la mesure A11 entièrement remaniée.

Cela a pour conséquence que les critères spécifiques au dézonage qui rendaient obligatoire le déclassement des terrains mentionnés dans la motion n'apparaissent plus dans la mesure, conformément à la demande des motionnaires.

En revanche, afin de respecter le nouveau cadre fédéral, la nouvelle mesure A11 mentionne plusieurs

critères que les communes doivent prendre en compte lorsqu'elles révisent leurs plans d'affectation. La qualité de la desserte en transports publics, la possibilité d'équiper à un coût proportionné ou la disponibilité des terrains doivent notamment être pris en considération dans la pesée des intérêts qui permet d'affecter en zone à bâtir les surfaces les plus appropriées du point de vue des principes d'aménagement du territoire énoncés dans la LAT.

#### **4.3 POSTULAT REMY JAQUIER ET CONSORTS RELATIF A LA MODIFICATION DE LA MESURE A11 DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL**

##### **Rappel de la motion transformée en postulat**

Développé le 2 mars 2010, le postulat a le contenu suivant :

*Le Plan directeur cantonal (PDCn) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008 fixe un objectif ambitieux, à savoir maintenir la proportion actuelle de trois habitants sur quatre dans les centres cantonaux et leur agglomération, ainsi que dans les centres régionaux et locaux. Tout en définissant une priorité à l'urbanisation dans les centres, il préconise également de laisser une marge de manœuvre suffisante pour permettre à toutes les communes de se développer.*

*En conséquence, pour les communes n'appartenant pas à un centre cantonal, régional ou local, la mesure A11 du PDCn précise que :*

*"Le canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des quinze années précédant son entrée en vigueur. Une marge d'appréciation est définie au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants :*

- un projet intercommunal d'aménagement du territoire ;*
- une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et/ou en mobilité douce ;*
- l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt régional conformes aux planifications régionales ;*
- d'autres circonstances exceptionnelles pouvant justifier un taux de croissance supérieur au taux de croissance cantonal des quinze années précédant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal."*

*La liste des critères selon lesquels la marge d'appréciation peut être utilisée est pertinente mais lacunaire. Il en résulte une application excessivement rigide de la mesure A11, ce qui entrave, voire anéantit les possibilités de développement de certaines régions du canton. Le souci légitime de prévenir le "mitage" du territoire ne saurait justifier un blocage complet de projets locaux cohérents, sauf à créer de graves déséquilibres entre les régions du canton.*

*Dès lors, en complément des critères définis dans la mesure A11 permettant d'admettre, dans les zones à bâtir hors des centres, un taux de croissance de la population supérieur à 15 %, il est impérativement nécessaire de prendre aussi en compte :*

- **Le cas des petites communes, jusqu'à 500 habitants ou structurées en hameaux, pour lesquelles l'approche purement mathématique n'est pas toujours adéquate dans le calcul des potentialités constructibles.***
- **L'offre existante et de qualité en transports publics vers les centres, notamment celle correspondant à une desserte avec une fréquence horaire de trains ou bus.***
- **Les fusions de communes ou les projets intercommunaux qui ont pour but clairement affirmé d'optimiser la gestion du territoire et des infrastructures dans le nouveau périmètre considéré.***

*La présente motion demande que les trois critères ci-dessus soient intégrés dans la mesure A11 du PDCn.*

*Nous proposons de renvoyer cette motion directement au Conseil d'Etat, à charge pour celui-ci de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la mesure A11 dans les meilleurs délais. En effet, le PDCn fera l'objet d'une première adaptation avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il serait opportun que notre demande soit incluse dans cette première adaptation. Par ailleurs, il se trouve que la Commission d'application du Plan directeur cantonal est en train d'élaborer un guide visant à faciliter l'application de la mesure A11 par les communes. Il serait judicieux, le cas échéant, que ce guide prenne en compte le contenu de la présente motion.*

La Commission chargée d'examiner la prise en considération de la motion s'est réunie les 18 mars et 20 mai 2010. Lors de ces séances, le motionnaire a accepté de transformer sa motion en postulat afin d'éviter de retarder la première adaptation du PDCn. La Commission a proposé au Grand Conseil de transformer la motion en postulat et de le renvoyer au Conseil d'Etat. Le Grand Conseil a suivi les conclusions de la Commission le 16 novembre 2010.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

La mesure A11 entièrement révisée dans le cadre de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn prévoit une marge de manœuvre pour les communes de moins de 200 habitants. Ces communes peuvent dimensionner leur zone à bâtir sur la base d'une croissance de 45 habitants au maximum, anticipant ainsi l'utilisation de leurs possibilités de croissance au-delà de 15 ans. Le chiffre de 45 habitants supplémentaires correspond au nombre de nouveaux habitants octroyés à une commune de 200 habitants sur une période de 30 ans avec un taux de croissance de 0.75% par an.

Selon StatVD, 33 communes comptaient moins de 200 habitants au 31 décembre 2015, soit un peu plus de 10% des communes, et 94 communes comptaient moins de 500 habitants. Si la marge de manœuvre était élargie aux communes de moins de 500 habitants, seules 115 communes (soit 36% des communes vaudoises) seraient alors concernées par le taux de 0.75% défini pour les villages dans la mesure A11. Les objectifs de protection des SDA et de répartition de trois habitants sur quatre dans les centres ne seraient ainsi plus garantis. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de maintenir le seuil de 200 habitants.

La marge de manœuvre prévue pour les localités ayant une très bonne desserte en transports publics (au moins deux trains à l'heure vers un centre cantonal ou une centralité de niveau cantonal en agglomération) a été renforcée dans le projet de 4<sup>e</sup> adaptation. Ces localités, regroupées sous le terme de "localités à densifier" dans la mesure A11 du PDCn, bénéficient d'un taux annuel de croissance de la population de 1.5% au lieu du 0.75% octroyé aux villages et quartiers hors centre. A ce jour, huit localités à densifier ont été identifiées dans les planifications régionales et sont reconnues par le Canton, soit Arzier, Assens, Etagnières, Fey, Genolier, Givrins, Mies et Trélex. Cet assouplissement répond par ailleurs à une exigence de la LAT (art. 3, al. 2, let. a) qui exige de "*répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics*".

Enfin, les fusions de communes offrent une certaine souplesse dans la mesure où les communes fusionnées sont libres de répartir leur quota de nouvelles zones à bâtir entre les localités qui les composent ou de les concentrer. De plus, certaines communes fusionnées comprennent une localité principale reconnue comme centre régional ou local. Pour ces communes, le potentiel non utilisé hors centre peut être utilisé à l'intérieur du périmètre de centre.

## **4.4 POSTULAT JACQUES NICOLET ET CONSORTS – REDONNONS VIE AU CŒUR DE NOS VILLAGES EN DENSIFIANT L'HABITAT DANS LES VOLUMES CONSTRUITS**

### **Rappel du postulat**

Développé le 28 septembre 2010, le postulat a le contenu suivant :

*Pour beaucoup de communes, le Plan directeur cantonal est jugé trop rigide quant à l'affectation de*

*nouvelles zones constructibles. Un grand nombre de bâtiments dans nos villages sont sous-occupés, voire inoccupés ; beaucoup d'anciennes fermes ou de granges ne sont plus utilisées. Ces bâtiments importants, souvent difficiles et onéreux à entretenir, conduisent à terme à un état de délabrement, donnant une bien triste image de nos villages.*

*Sachant que les infrastructures (route, épuration, eau, gaz, chauffage à distance, etc.) pour la desserte de ces bâtiments sont pour la plupart existantes ou distantes de quelques mètres ;*

*sachant également qu'une densification de l'habitat dans ces bâtiments permettrait de répondre concrètement à la préservation des terres agricoles ;*

*estimant que ces bâtiments, une fois transformés avec goût et réaffectés en habitations, pourraient donner non seulement de la vie mais également beaucoup de cachet à nos villages ;*

*tenant compte que les propriétaires privés de ces bâtiments peuvent être découragés d'aller au-devant de gros frais de transformations ou d'éventuelles complications administratives, et que les propriétaires, banquiers ou promoteurs ne sont pas tous friands de ce genre de projets ;*

*tenant compte également qu'il est de la compétence communale de modifier le règlement communal afin d'assouplir certaines contraintes (C.U.S., limitation du nombre d'appartements par bâtiment, etc.),*

***Je demande au Conseil d'Etat d'élaborer un rapport évoquant les outils et moyens à disposition ou à mettre à disposition, pour inciter une densification de l'habitat dans des volumes construits.***

La Commission chargée d'examiner la prise en considération du postulat s'est réunie le 13 décembre 2010. La Commission a proposé au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 3 voix pour, 1 contre et 3 abstentions, et de la renvoyer au Conseil d'Etat. Le Grand Conseil a accepté la prise en considération du postulat par 58 voix contre 55 et 3 abstentions le 12 avril 2011.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Il convient tout d'abord de distinguer l'utilisation des volumes construits dans et hors de la zone à bâtir. Le droit fédéral est très strict en ce qui concerne les constructions situées en dehors de la zone à bâtir (art. 24 LAT et art. 42 OAT). L'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture, mais selon des critères précis définis dans l'art. 24d LAT. Une exception est prévue pour les territoires à habitat traditionnellement dispersé désignés dans le PDCn. A l'intérieur de ces territoires, le Canton peut autoriser des changements d'affectation à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture si la construction après transformation est habitée à l'année (art. 39 OAT).

Dans les zones à bâtir en revanche, la création de logements dans des bâtiments existants est souhaitée et même favorisée, pour autant, notamment, que cette occupation plus dense du tissu bâti se fasse dans des lieux appropriés, soit en priorité sur des sites desservis par les transports publics et que l'accès de la population aux services et équipements soit facilité. Pour répondre à ces exigences du droit fédéral, le PDCn donne une priorité claire à la densification dans les périmètres de centre et dans les périmètres compacts des agglomérations. Pour les villages et quartiers hors centre, une augmentation des droits dans le bâti existant nécessite d'abord de mettre en conformité le potentiel des réserves avec la croissance accordée, par le dézonage le cas échéant.

Dans le cadre des limites fixées par les dispositions de la LAT et du PDCn, il appartient aux communes d'adapter leurs plans d'affectation ou leurs règlements, voire d'envisager d'autres mesures incitatives, dans le but de favoriser une densification du milieu bâti. Lors de la révision de leurs plans généraux d'affectation, les communes devront répondre aux exigences de l'article 15 LAT sur la disponibilité des terrains ; ce sera l'occasion pour elles de prendre des dispositions, lorsqu'elles sont pertinentes, pour garantir une bonne utilisation des réserves de densification.



#### **4.5 POSTULAT JEAN-MARC GENTON ET CONSORTS – REVOIR LE DIMENSIONNEMENT DE LA ZONE DE L’HABITAT TRADITIONNELLEMENT DISPERSÉ – MESURE C23 DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL**

##### **Rappel de la motion transformée en postulat**

Développé le 11 décembre 2013, le postulat a le contenu suivant :

*En plus des villes et des villages compacts, le patrimoine bâti de notre canton comprend des constructions traditionnellement dispersées. La conservation et l’entretien de ce parc immobilier sont assurés en priorité par le monde agricole. Cependant, en raison des mutations de l’agriculture, cette conservation n’est plus garantie par le seul maintien des fonctions d’origine. En effet, l’intensification et la rationalisation de l’agriculture entraînent une diminution du nombre d’exploitations, avec pour conséquence des bâtiments en grande partie vides et peu d’habitants dans ces immenses volumes. Ces constructions se situent en zone agricole, ce qui ne permet pas de construire des logements.*

*Cependant, l’ordonnance fédérale sur l’aménagement du territoire (article 39) contient des dispositions permettant aux cantons d’autoriser le changement d’affectation des volumes vacants de bâtiments habités et qui ne sont plus utiles à l’agriculture.*

*Certes, cette disposition est principalement valable pour garder une population dans des régions reculées. L’habitat dispersé ne se trouve pas seulement dans des régions reculées, mais à deux pas des grandes agglomérations. Il se trouve principalement sur les hauts du district de Lavaux-Oron, dans le Jorat, la Broye et une partie de la campagne de la Côte. Donner la possibilité à ces régions de pouvoir aménager ces habitations en logements sans les agrandir et en laissant l’aspect initial aurait l’avantage de ne pas miter le territoire, celui-ci étant déjà bâti. Un assouplissement permettrait d’utiliser les volumes vides et de garder un bon nombre de contribuables désirant vivre à la campagne et, ainsi, d’éviter l’exode vers d’autres cantons.*

*En 2007, le Grand Conseil avait déjà accepté un agrandissement de cette zone lors d’une révision du Plan directeur cantonal. Par la suite, le Conseil fédéral a refusé cet assouplissement.*

*Compte tenu de ce qui précède et à la lumière de la décision populaire sur la LAT — visant notamment à éviter le mitage du territoire — nous demandons au Conseil d’Etat de revoir la carte des territoires de l’habitat traditionnellement dispersé. La présente motion demande donc au Conseil d’Etat :*

- De revoir la carte de l’habitat traditionnellement dispersé (mesure C23 du Plan directeur cantonal)*
- De s’inspirer des zones qui avaient été acceptées par le Grand Conseil en mai 2007.*

La Commission chargée d’examiner la prise en considération de la motion s’est réunie le 4 avril 2014. La Commission a proposé au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 6 voix contre 5 et de la renvoyer au Conseil d’Etat. Suivant la proposition d’un député, le Grand Conseil a accepté la transformation de la motion en postulat le 30 septembre 2014 et a accepté la prise en considération de ce postulat.

##### **Réponse du Conseil d’Etat**

Le droit fédéral prévoit une exception aux dispositions concernant les constructions hors de la zone à bâtir pour les territoires à habitat traditionnellement dispersé, qui doivent être désignés dans le PDCn (art. 39 OAT). A l’intérieur de ces territoires, le Canton peut autoriser des changements d’affectation à des fins d’habitation sans rapport avec l’agriculture si la construction après transformation est habitée à l’année. L’art. 39 al. 1 OAT précise que les territoires à habitat traditionnellement dispersé ne peuvent être reconnus comme tels que si l’habitat permanent doit y être renforcé. Par conséquent, seules les régions qui connaissent des difficultés de renouvellement de la population peuvent être incluses dans

cette catégorie, raison pour laquelle la Confédération a refusé d'élargir ces territoires lors des précédentes adaptations du PDCn. Le texte de ce postulat rappelle d'ailleurs que les périmètres qui avaient été ajoutés en 2007 par le Grand Conseil, contre l'avis du Conseil d'Etat, n'ont pas été approuvés par la Confédération.

Revoir aujourd'hui la carte des territoires à habitat traditionnellement dispersé serait risqué compte tenu du fait que la population a augmenté dans toutes les régions du canton ces dernières années, y compris dans les régions actuellement approuvées dans la catégorie des territoires à habitat traditionnellement dispersé. La Confédération pourrait non seulement refuser l'ajout de nouveaux périmètres sur la carte, mais aussi exiger que le nombre de régions reconnues aujourd'hui dans le PDCn soit revu à la baisse.

Le Conseil d'Etat rappelle également que la LAT contient des dispositions permettant le changement d'affectation de constructions qui présentent des qualités patrimoniales exceptionnelles, en vue d'en assurer la conservation (art. 24d LAT). Ces dispositions font l'objet de la mesure C21 du PDCn. De plus, le Canton reconnaît la spécificité de l'habitat historiquement dispersé du Jorat et recommande d'en conserver les qualités paysagères existantes (mesure C12 du PDCn). Par conséquent, le Conseil d'Etat estime que les bases légales existantes sont suffisantes pour assurer la conservation du patrimoine bâti de valeur situé en dehors de la zone à bâtir.

## **5 REPONSES DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERPELLATIONS**

### **5.1 INTERPELLATION JEAN-MARC SORDET ET CONSORTS – ARTICULATION ENTRE LA MESURE A12 DU PDCN ET LES EXIGENCES DE DECLASSEMENT DECOULANT DE LA LAT**

#### **Rappel de l'interpellation**

Déposée le 17 juin 2014, l'interpellation a le contenu suivant :

*A la page 9 de la présentation faite aux communes par le Département du territoire et de l'environnement (DTE), concernant la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), il y a une carte indiquant qu'environ 70% des communes devront réduire leurs zones à bâtir surdimensionnées.*

*Or, le contenu de cette carte ne semble pas reposer sur la LAT et les dispositions d'exécution fédérales, mais sur la mesure A12 du Plan directeur cantonal telle qu'elle existe aujourd'hui. Cette mesure A12 prévoit que le canton incite les communes dont les réserves de terrains à bâtir dépassent au moins deux fois les besoins pour les quinze prochaines années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal à réviser leur plan général d'affectation.*

- 1. Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est judicieux d'utiliser une carte qui se réfère à la mesure A12 du Plan directeur cantonal en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2008 pour expliquer les exigences de déclassement découlant de la LAT ?*
- 2. Est-ce que les besoins pour les quinze prochaines années au sens de la mesure A12 du Plan directeur cantonal correspondent à la définition des besoins découlant de la LAT, de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire du 2 avril 2014 et des directives techniques sur les zones à bâtir approuvées par le DETEC le 17 mars 2014 ?*
- 3. La mesure A12 du Plan directeur cantonal concerne les besoins pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal. Il s'agit donc des besoins pendant la période allant du 1<sup>er</sup> août 2008 au 31 décembre 2023. Or, l'obligation de réduire les zones à bâtir aux besoins des quinze prochaines années découlant de l'article 15, alinéa 2, LAT, porte sur une autre période, qui débutera une fois que le Plan directeur cantonal révisé sera en vigueur. Selon la présentation faite aux communes par le DTE (page 11), l'entrée en vigueur du Plan directeur*

*cantonal révisé devrait intervenir le 1er août 2017. L'obligation de déclassement au sens de la LAT concerne donc une période allant du 1<sup>er</sup> août 2017 au 31 décembre 2032. Au vu de ce qui précède, est-il judicieux de demander aux communes de procéder à des déclassements en fonction des besoins d'ici au 31 décembre 2023, alors qu'en vertu de la LAT il faudra tenir compte des besoins d'ici au 31 décembre 2032 ?*

4. *Est-ce que le canton est habilité à obliger certaines communes à déclasser du terrain, voire à se substituer à celles-ci en cas d'inaction (page 10 de la présentation faite aux communes par le DTE), alors que la mesure A12 du Plan directeur cantonal évoque l'incitation ?*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

**Question 1 :** *Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est judicieux d'utiliser une carte qui se réfère à la mesure A12 du Plan directeur cantonal en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2008 pour expliquer les exigences de déclassement découlant de la LAT ?*

L'art. 15, al. 1 de la LAT révisée selon lequel "les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes" est plus contraignant que la mesure A12 du PDCn en vigueur depuis 2008. Cette dernière ne s'applique en effet qu'aux communes hors centres "manifestement surdimensionnées", à savoir les communes dont les réserves en zones à bâtir dépassent le double des besoins à 15 ans. Par conséquent, la mesure A12 est supprimée et les principes liés au redimensionnement des zones à bâtir sont précisés dans la mesure A11 entièrement remaniée dans le projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, afin d'être conforme à la LAT.

**Question 2 :** *Est-ce que les besoins pour les quinze prochaines années au sens de la mesure A12 du Plan directeur cantonal correspondent à la définition des besoins découlant de la LAT, de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire du 2 avril 2014 et des directives techniques sur les zones à bâtir approuvées par le DETEC le 17 mars 2014 ?*

La définition des besoins pour les quinze prochaines années énoncée dans la mesure A11 du projet de 4<sup>e</sup> adaptation est conforme aux exigences légales. Elle définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation et leur répartition dans le canton (conformément à l'art. 8a, al. 2, let. a LAT) sur la base d'un scénario démographique ne dépassant pas le scénario haut de l'Office fédéral de la statistique (conformément à l'art. 5a OAT). Selon les directives techniques de la Confédération, le "taux cantonal d'utilisation" permet de vérifier que la surface totale des zones dévolues à l'habitat réponde aux besoins à 15 ans. Le Canton respecte cette exigence.

**Question 3 :** *La mesure A12 du Plan directeur cantonal concerne les besoins pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal. Il s'agit donc des besoins pendant la période allant du 1<sup>er</sup> août 2008 au 31 décembre 2023. Or, l'obligation de réduire les zones à bâtir aux besoins des quinze prochaines années découlant de l'article 15, alinéa 2, LAT, porte sur une autre période, qui débutera une fois que le Plan directeur cantonal révisé sera en vigueur. Selon la présentation faite aux communes par le DTE (page 11), l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal révisé devrait intervenir le 1<sup>er</sup> août 2017. L'obligation de déclassement au sens de la LAT concerne donc une période allant du 1<sup>er</sup> août 2017 au 31 décembre 2032. Au vu de ce qui précède, est-il judicieux de demander aux communes de procéder à des déclassements en fonction des besoins d'ici au 31 décembre 2023, alors qu'en vertu de la LAT il faudra tenir compte des besoins d'ici au 31 décembre 2032 ?*

Dans le cadre de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, les communes sont tenues de dimensionner leurs zones à bâtir pour les quinze ans suivant l'approbation de la révision du plan d'affectation, et non plus à une date fixe. Afin d'encourager les communes à revoir rapidement leurs plans, le Conseil d'Etat propose que, jusqu'en 2021, l'horizon de planification soit fixé au 31 décembre 2036, quelle que soit la date de révision du plan. Cela permet aux communes qui doivent réviser leurs plans avant le délai

du 30 juin 2021 de bénéficier d'un assouplissement en planifiant à un horizon légèrement supérieur à 15 ans.

**Question 4 :** *Est-ce que le canton est habilité à obliger certaines communes à déclasser du terrain, voire à se substituer à celles-ci en cas d'inaction (page 10 de la présentation faite aux communes par le DTE), alors que la mesure A12 du Plan directeur cantonal évoque l'incitation ?*

La LAT révisée stipule que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (art. 15, al. 2 LAT). Il s'agit donc d'une obligation découlant directement de la loi fédérale. Afin d'être conforme à la LAT, la nouvelle mesure A11 du PDCn fixe que les communes surdimensionnées doivent revoir leur plan avant le 30 juin 2021. Si nécessaire, la loi permet au Canton d'agir par substitution (art. 45, al. 2, lit. d LATC).

## **5.2 INTERPELLATION YVES RAVENEL – ZONES D'UTILITE PUBLIQUE ET COMPENSATIONS**

### **Rappel de l'interpellation**

Développée le 11 novembre 2014, l'interpellation a le contenu suivant :

*Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les autorités communales sont tenues de compenser le déclassement de zones agricoles, notamment aussi pour le déclassement de zones d'utilité publique, afin d'y construire des infrastructures telles que déchetteries, collèges, zones de sport et de loisirs, etc. Plusieurs communes de notre canton se retrouvent face à une impasse générée par cette directive de la LAT. En effet, elles sont tenues, d'un côté, de construire des infrastructures correspondant à l'évolution démographique et, de l'autre, de se conformer aux diverses lois en vigueur. Ces dernières les empêchent de réaliser ces infrastructures, étant confrontées à la difficulté de trouver des zones de compensations.*

*Fort de ce constat, permettez-moi les questions suivantes :*

- Le Conseil d'Etat a-t-il mesuré l'ampleur de ce phénomène auprès des communes ?*
- Le Conseil d'Etat est-il conscient des blocages engendrés par cette situation ?*
- Le Conseil d'Etat peut-il proposer des solutions permettant aux communes de mener à bien les nécessaires projets d'utilité publique ?*

*Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

La nécessité de compenser toute extension de la zone à bâtir s'applique uniquement durant la période transitoire selon l'art. 38a, al. 2 de la LAT révisée, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Cette période transitoire se terminera avec l'approbation de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn par la Confédération.

**Question 1 :** *Le Conseil d'Etat a-t-il mesuré l'ampleur de ce phénomène auprès des communes ?*

Le Conseil d'Etat est conscient que la nécessité de compenser les nouvelles zones à bâtir est une contrainte importante pour les projets communaux. Il souhaite par conséquent sortir au plus vite de la période transitoire en soumettant dans un délai très court la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, centrée sur la mise en conformité au nouveau cadre légal fédéral.

**Question 2 :** *Le Conseil d'Etat est-il conscient des blocages engendrés par cette situation ?*

L'approbation de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn permettra aux projets conformes au cadre légal d'aller de l'avant.

**Question 3 :** *Le Conseil d'Etat peut-il proposer des solutions permettant aux communes de mener à bien les nécessaires projets d'utilité publique ?*

Durant la période transitoire, les projets d'utilité publique doivent être entièrement compensés.

Toutefois, l'art. 52a, al. 2, let. b OAT prévoit une exception pour "*des zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent*". Le Conseil d'Etat a utilisé cette clause dans deux planifications (à Orbe et à Cheseaux), qui ont fait l'objet d'un recours de l'Office fédéral du développement territorial. Le jugement du Tribunal fédéral intervenu sur le cas d'Orbe, où le recours a été admis, montre que l'utilisation de cette clause est extrêmement difficile. Pour d'autres situations, les dézonages effectués notamment dans la région des Alpes vaudoises suffisent à compenser les projets d'utilité publique identifiés jusqu'à ce jour.

Selon le projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, les projets d'utilité publique adaptés au bassin de vie qu'ils desservent peuvent se développer. Par ailleurs, l'art. 8, al. 2 LAT stipule que les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le PDCn. Le Conseil d'Etat propose par conséquent d'introduire une nouvelle mesure intitulée "Infrastructures publiques" (mesure B44), qui cadre la manière d'effectuer la pesée des intérêts pour les infrastructures publiques ayant une incidence importante sur le territoire. Elles disposeront ainsi d'une base suffisante pour être planifiées et autorisées selon le droit fédéral.

### **5.3 INTERPELLATION REGIS COURDESSE ET CONSORTS – LAT1 ET BILAN DES RESERVES DE TERRAINS A BATIR : UNE PSEUDO-SOUPLESSE BASEE SUR DES HYPOTHESES DE CALCULS DISCUTABLES**

#### **Rappel de l'interpellation**

Développée le 2 juin 2015, l'interpellation a le contenu suivant :

*La modification 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, simplement appelée "LAT 1", approuvée par le peuple en 2013 et mise en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 a eu au moins un mérite : remettre toutes les pendules cantonales à l'heure, soit à zéro !*

*L'article 15 de la LAT 1 précise donc que :*

- 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 que le Département du territoire et de l'environnement, par son Service du développement territorial (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 zone d'habitations et mixtes nécessaires pour les quinze prochaines années. Les zones intermédiaires que le législateur de la LATC 1985 avait considérées comme réserves pour le développement futur du canton ne rentrent pas en ligne de compte. C'est comme si elles n'existaient pas.*

*Le 22 mai 2015, le Conseil d'Etat rendait publics les grands axes de la mise en œuvre de la LAT 1 avec notamment les cartes illustrant les répercussions des taux de croissance à 15% et à 22%. Rappelons que la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn) de 2008 vise à permettre à chaque commune de se développer selon le taux cantonal de référence des quinze années précédant l'adoption du PDCn — 1993-2008 —, soit de 15%. Un Guide d'application des mesures A11 et A12 a été validé par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2011.*

*Selon l'article 15, alinéa 5, de la LAT, il est toutefois relevé que "La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins". Ces directives techniques ne sont pas encore approuvées, sauf erreur, et le guide d'application précité est une méthode vaudoise.*

*Plusieurs critères du guide peuvent être critiqués :*

- Taux de saturation, exprimant le degré d'utilisation des droits à bâtir, admis généralement*

à 80%, ce qui signifie un taux de thésaurisation de 20% ; cette "disponibilité" des terrains a été évaluée en 2011 par la société I-consulting et le résultat a été de 35% ! Une étude comparable, menée par le canton de Saint-Gall en 2011 et actualisée en 2013-2014 a montré des réserves d'urbanisation de 1'632 hectares, mais seuls 29% ou 480 hectares sont disponibles immédiatement.

- Densité humaine (habitants + emplois par hectare) des terrains bâtis : si cette densité est inférieure à 64 habitants + emplois/ha, le canton calcule un potentiel de densification qui peut difficilement être remis en question et dont le calcul n'est pas expliqué simplement par le SDT. Une étude de Wüest & Partner indique que la Suisse a une densité de l'ordre de 25 habitants par hectare et que le potentiel pourrait être de 36 habitants. Pourquoi donc calculer avec le chiffre de 64 ?
- Population hors des zones à bâtir (HZB) : la capacité d'accueil pour mettre en valeur le patrimoine bâti HZB (mesures C21 à C24 du PDCn) doit être calculée avec une augmentation de 60% de logements. Quand on connaît la difficulté pour créer des nouveaux logements ou pour étendre des logements existants en HZB, on est dubitatif quant au potentiel de 60% ! De plus, sans avoir de bâtiments touchés par les mesures C21 à C24, les communes doivent calculer un potentiel de logements dès lors qu'elles ont au moins de 25% de population ou au moins 20 habitations HZB. Le cas des communes fusionnées est particulièrement sensible car, avant fusion, chaque localité pouvait être en dessous du seuil et avec la fusion, le potentiel explose ! Le calcul du SDT fausse les comparaisons entre communes et crée des inégalités de traitement entre communes fusionnées ou non.
- Evaluation des besoins en nouvelles zones à bâtir à 15 ans : Les calculs faits par le SDT le sont selon la méthode tendancielle, soit les besoins des 15 prochaines années sont admis comme égaux à l'évolution des 15 années précédentes. Pour le canton de Vaud, l'évolution 1993-2008 fait référence pour la période 2008-2023 hors des centres, soit 15% d'augmentation de population.

Pour revenir à la 4<sup>e</sup> révision du PDCn annoncée le 22 mai 2015 par le Conseil d'Etat, la méthode d'évaluation n'est pas remise en question. La souplesse prévue est de reporter le même taux d'évolution de 2023 à 2030, soit de 15% à 22%. En théorie, cela permet un peu d'air pour les communes soumises à forte pression avec le bilan des réserves selon les mesures A11 et A12.

Qui dit forte pression dit dézonage et 222 communes sont concernées, soit 7 communes vaudoises sur 10 ! Cette "souplesse" n'en est pas une. En effet, jusqu'alors, la pression était sur les communes qui avaient 30% de réserve, soit deux fois les besoins. Désormais, la pression a augmenté sur les communes avec 22% de réserves !

Le Conseil d'Etat aurait pu changer les règles en partant de la date de mise en vigueur de la LAT révisée et non toujours la date du PDCn. Il aurait pu prendre la population 2013 ou 2014 et non celle de 2008. Ainsi, tous les cantons sont mis sur pied d'égalité.

Les questions sont les suivantes :

1. Pourquoi la date de référence de la population des communes a-t-elle été maintenue au 31 décembre 2008 et non, par exemple, au 31 décembre 2013 ou 2014, soit à la mise en vigueur de la LAT révisée ?
2. Pourquoi le taux d'évolution de la population jusqu'en 2030 a-t-il été maintenu à 1% par année, alors que l'évolution 1998-2013 a été plus forte (+ 1,5% par an) que celle de 1993-2008 selon le PDCn ?
3. La pression pour le dézonage est-elle désormais sur les communes dont les réserves sont supérieures à 22%, alors que jusqu'à fin 2014, la pression était dès 30% ?

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

### **Réponse du Conseil d'Etat**

L'art. 15 LAT oblige les cantons et les communes à dimensionner leurs zones à bâtir de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes et à réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Les *Directives techniques sur les zones à bâtir*, approuvées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication le 17 mars 2014, fixent la manière de déterminer la surface de zones à bâtir permettant de répondre aux besoins à 15 ans. La mesure A11 du projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn est conforme aux directives techniques et à l'art. 15 LAT. Les réponses du Conseil d'Etat aux questions suivantes précisent différents éléments de la stratégie d'urbanisation définie dans la mesure A11.

**Question 1 :** *Pourquoi la date de référence de la population des communes a-t-elle été maintenue au 31 décembre 2008 et non, par exemple, au 31 décembre 2013 ou 2014, soit à la mise en vigueur de la LAT révisée ?*

Dans la mesure A11 du projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, l'année de référence pour le dimensionnement des zones à bâtir est 2014.

**Question 2 :** *Pourquoi le taux d'évolution de la population jusqu'en 2030 a-t-il été maintenu à 1% par année, alors que l'évolution 1998-2013 a été plus forte (+ 1,5% par an) que celle de 1993-2008 selon le PDCn ?*

A l'échelle cantonale, les zones à bâtir doivent être dimensionnées pour les quinze prochaines années sur la base d'un scénario démographique défini par le Canton, mais qui ne peut être plus élevé que le scénario haut de l'Office fédéral de la statistique (art. 5a OAT). Il incombe au Canton de répartir son potentiel de nouvelles zones à bâtir par type d'espace, tout en respectant les objectifs imposés par la LAT de favoriser l'urbanisation vers l'intérieur et de protéger les meilleures terres agricoles. Par conséquent, la mesure A11 révisée propose de limiter la surface des zones à bâtir dans les villages hors centre en utilisant comme base de calcul une croissance de la population de 0.75% par an à partir de 2014. Cette rigueur se justifie par l'objectif d'éviter le mitage du territoire, de limiter les coûts en infrastructures et les besoins en mobilité ainsi que de préserver les meilleures terres agricoles dans l'ensemble du territoire cantonal.

**Question 3 :** *La pression pour le dézonage est-elle désormais sur les communes dont les réserves sont supérieures à 22%, alors que jusqu'à fin 2014, la pression était dès 30% ?*

L'art. 15 de la LAT révisée oblige les cantons et les communes à dimensionner leurs zones à bâtir de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes et à réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Par conséquent, la mesure A12 n'est plus suffisante pour assurer la conformité au droit fédéral puisqu'elle ne s'applique qu'aux communes hors centres "manifestement surdimensionnées", à savoir les communes dont les réserves en zones à bâtir dépassent le double des besoins à 15 ans. Dans le projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, la mesure A12 est supprimée et les principes liés au redimensionnement des zones à bâtir sont précisés dans la mesure A11 entièrement remaniée. Ainsi, les villages hors centre qui révisent leurs plans d'affectation avant le 30 juin 2021 doivent dimensionner leurs zones d'habitation et mixtes sur la base d'une croissance de 16.5% au maximum à partir de 2014, avec 2036 comme horizon de planification. Une marge de manœuvre est par ailleurs prévue pour les communes de moins de 200 habitants.



## **5.4 INTERPELLATION FABIENNE FREYMOND CANTONE ET CONSORTS – LIGNES DIRECTRICES POUR LE REDIMENSIONNEMENT DES ZONES A BATIR : GROS PROBLEMES EN VUE !**

### **Rappel de l'interpellation**

Développée le 8 décembre 2015, l'interpellation a le contenu suivant :

*Les lignes directrices d'octobre 2015 publiées par le Département du territoire et de l'environnement sur le "Redimensionnement des zones à bâtir" inquiètent toutes les communes. Il est vrai que les lignes données manquent de leur complément annoncé pour janvier 2016 sur les limites de croissance octroyées aux différents types de communes. Cependant, des éléments sont déjà connus, soit ceci : 2008 est la base pour le calcul pour le futur développement autorisé aux communes. La révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) entrée en vigueur en 2014 dispose que la zone à bâtir doit répondre aux besoins des quinze prochaines années et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites ; cela vaut pour les centres et pour les régions périphériques.*

*Alors qu'auparavant les centres étaient dispensés d'un plafond de croissance, cela ne sera plus le cas dans la prochaine adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn). Si les communes sans périmètre de centre avaient droit à 15% de croissance en quinze ans, ce pourcentage, maintenu pour ces communes, équivaldrait à une croissance à peine plus élevée pour les communes avec périmètre de centre, suivant le plafond démographique autorisé par le Canton. Autrement dit, plus on accorde de marge de manœuvre aux petites communes, moins les centres auront de potentiel. De plus, le potentiel de croissance se déterminerait à l'échelle de l'agglomération et non de la commune.*

*En ce qui concerne les communes-centres, et plus généralement pour le canton, ces façons de voir augurent de gros problèmes, dont cette interpellation se fait l'écho pour certains :*

*1. Une commune telle que Nyon – cela vaut d'ailleurs pour d'autres centres urbains – en pénurie profonde de logements à loyer abordable, travaille à rétablir un équilibre du marché du foncier, notamment par la mise à disposition de ses propres terrains à des sociétés coopératives, via un droit de superficie, pour des constructions de logements d'utilité publique. Ses réserves à bâtir sont principalement ses propres terrains communaux, très centrés, proches de gares. Ainsi, avec une limitation de croissance exigée d'une ville telle que Nyon, en grave crise du logement, on pourrait voir des constructions d'immeubles, sans limite de loyer, dans les communes qui ne font pas centre au sens du PDCn, et Nyon, centre cantonal, bloqué dans son marché déséquilibré. A noter aussi que les plus grandes communes connaissent des freins considérables dans leur développement à cause des processus d'oppositions et de recours, longs et nombreux de par le voisinage dense qu'elles connaissent.*

*Plus largement, ce plafond relativement bas à un développement des centres serait dommageable à plusieurs titres :*

*- La politique de rééquilibrage d'un marché du logement dysfonctionnant et de pénurie, par ailleurs voulu aussi par le canton dans son contre-projet à l'initiative de l'Association suisse des locataires (Asloca), serait mise à mal. La nouvelle vision du développement cantonal vue par le Département du territoire et de l'environnement permettrait un développement probablement plus rapide dans les communes les plus petites – moins d'oppositions qu'en ville – et moins en situation de pénurie de logements.*

*- Le mitage du territoire, les coûts d'infrastructures qui s'ensuivent, ainsi que le "pendularisme" et les nuisances dues au trafic que cela cause ne seront que renforcés de par la croissance permise aux communes non-centres. Dans des régions telles celles proches de Genève – qui ne construit pas assez pour loger ses propres habitants – mettre un frein au développement reporte très loin les projets de construction qui génèreront une surcharge des*

*réseaux routiers et des transports publics ferroviaires. Les croissances sont différenciées dans le canton – et suivant les centres et/ou les communes – et ne peuvent être toutes considérées de la même manière.*

*2. Une commune-centre, dans un schéma d'agglomération, devra composer avec ses communes voisines, pour se partager la marge de croissance permise par le Conseil d'Etat. Pour illustrer ceci, une agglomération, composée d'un centre et de communes périphériques, pourrait voir des projets avec des milliers d'habitants se construire sur sa périphérie, déséquilibrant totalement une cité et appauvrissant son centre historique déjà mis à mal par des commerces en ce moment en difficulté économique — de par la force du franc, mais aussi de par le prix des loyers, hauts aussi pour ces acteurs. Est-ce la loi du "premier prêt, premier servi" qui s'appliquera ? Autrement, qui fera les arbitrages entre communes pour leur développement autorisé ? Avec quelle gouvernance ? En fonction de quels critères ?*

*On le voit, il y a des questions vitales qui se posent maintenant et nous craignons que le Conseil d'Etat les ait sous-estimées dans ses réflexions liées à la nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ainsi, nous lui demandons des réponses aux questions suivantes :*

- 1. Comment le Conseil d'Etat veut-il bloquer le mitage du territoire s'il freine le développement des villes-centres du canton ?*
- 2. Quelle est la vision du Conseil d'Etat sur le développement du canton ? Le même partout, quel que soit la région, avec seulement deux scénarii de développements possibles pour les communes ? Pourrait-il avoir une vision plus nuancée, avec des communes-centres de plusieurs types — suivant leur localisation, leur pénurie de logement, ... — et des communes non-centres de plusieurs types — suivant leur localisation, etc. ?*
- 3. Est-ce que le Conseil d'Etat perçoit les développements différenciés en cours des communes composant ce canton, notamment de celles proches de Genève ou de Lausanne par rapport à celles plus excentrées ? Ou des communes non-centres par rapport aux communes-centres ? S'il ne veut pas tenir compte des différences des développements en cours, comment va-t-il gérer les "pendularismes" rendus obligatoires de par des logements qui se construiront loin des grands centres d'emploi ?*
- 4. Le Conseil d'Etat ne pourrait-il pas s'appuyer sur des scénarii de croissance démographique plus élevés ?*
- 5. Comment entend-il agir pour les communes avec une pénurie aigüe de logements pour y maintenir un taux de vacance suffisamment élevé pour détendre le marché ?*
- 6. Quelle est la vision du Conseil d'Etat sur la gouvernance des développements dans les agglomérations ? Comment va-t-il faire pour que tout développement dans ces communes en agglomération ne soit bloqué de par des désaccords prévisibles et des discussions sans fin entre communes ? Sera-ce la loi du "premier prêt, premier servi" qui s'appliquera ?*
- 7. Comment le Conseil d'Etat veut-il gérer l'incohérence existant entre une vision d'une planification et de priorités fixées à 15 ou 25 ans, et la nécessité, dans la vie de tous les jours, et absolue en aménagement du territoire, de profiter d'opportunités — par exemple développement d'un quartier rendu possible de par la libération d'une parcelle par une vente ; changement de stratégie de la commune suite à des blocages plus longs que prévu sur l'un ou l'autre des projets de développement, etc. ?*
- 8. Quels instruments le Conseil d'Etat entend-il utiliser pour limiter la croissance de certaines communes, dès lors que les planifications de détail en vigueur — plan partiel d'affectation (PPA) ou plan de quartier — rendent possible un dépassement des seuils qui pourraient être fixés ? Vise-t-il en particulier à limiter la délivrance des permis de construire et ainsi prendre le risque d'expropriations matérielles ? En ce domaine entend-il réduire l'autonomie communale ?*

*Nous remercions d'ores et déjà le Conseil d'Etat pour ses réponses complètes et transparentes à ces questions.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

**Question 1 : *Comment le Conseil d'Etat veut-il bloquer le mitage du territoire s'il freine le développement des villes-centres du canton ?***

Le Conseil d'Etat rappelle que le plafonnement de l'étendue des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire cantonal, y compris dans les périmètres de centre, est une obligation liée à la LAT révisée. Le Canton doit en effet démontrer que la superficie totale des zones à bâtir situées sur son territoire répond aux besoins pour les quinze prochaines années. Le PDCn fixe comme objectif de renforcer le poids de tous les centres et d'y accueillir trois habitants sur quatre entre 2014 et 2030, ceci notamment dans le but de limiter le mitage du territoire. La répartition des parts de croissance reflète cet objectif, et renforce en particulier le poids des agglomérations.

**Question 2 : *Quelle est la vision du Conseil d'Etat sur le développement du canton ? Le même partout, quel que soit la région, avec seulement deux scénarii de développements possibles pour les communes ? Pourrait-il avoir une vision plus nuancée, avec des communes-centres de plusieurs types — suivant leur localisation, leur pénurie de logement, ... — et des communes non-centres de plusieurs types — suivant leur localisation, etc. ?***

La 4<sup>e</sup> adaptation traite de manière différenciée les cinq types d'espaces définis dans le PDCn, à savoir les agglomérations et centres cantonaux, les centres régionaux, les centres locaux, les localités à densifier et les villages et quartiers hors centre. Conformément aux buts et principes de la LAT, le PDCn favorise le développement dans les centres. Pour les villages et quartiers hors centre, le PDCn définit un taux de croissance annuel de 0.75%. Cette rigueur se justifie par l'objectif d'éviter le mitage du territoire, de limiter les coûts en infrastructures et les besoins en mobilité ainsi que de préserver les meilleures terres agricoles dans l'ensemble du territoire cantonal. Une exception est toutefois prévue pour les localités bénéficiant d'une excellente desserte en transports publics (les "localités à densifier"), qui peuvent dimensionner leur zone à bâtir sur la base d'une croissance de 1.5% par an.

Les centres locaux, qui ont une taille relativement modeste mais qui exercent une fonction de relais pour l'accès aux équipements et services de proximité, bénéficient également d'un taux de croissance annuelle de 1.5%.

La croissance octroyée aux centres régionaux est identique dans tout le canton (+1.7% par an). Il serait peu opportun de fixer a priori dans le PDCn le développement de chacun des 26 centres régionaux. Par contre, les objectifs de croissance des agglomérations et du centre cantonal de Payerne ont été établis individuellement sur la base des projections démographiques et de l'estimation des besoins nécessaires à la réalisation des projets prévus aux horizons 2030 et 2040.

**Question 3 : *Est-ce que le Conseil d'Etat perçoit les développements différenciés en cours des communes composant ce canton, notamment de celles proches de Genève ou de Lausanne par rapport à celles plus excentrées ? Ou des communes non-centres par rapport aux communes-centres ? S'il ne veut pas tenir compte des différences des développements en cours, comment va-t-il gérer les "pendularismes" rendus obligatoires de par des logements qui se construiront loin des grands centres d'emploi ?***

Le Conseil d'Etat propose un projet équilibré qui apporte un soutien fort aux centres et aux agglomérations, notamment dans le but de limiter les besoins en mobilité des pendulaires. Les enveloppes attribuées aux agglomérations dans la mesure A11 du PDCn tiennent compte des besoins régionaux.

**Question 4 : *Le Conseil d'Etat ne pourrait-il pas s'appuyer sur des scénarii de croissance***

### ***démographique plus élevés ?***

Désormais, le développement de l'urbanisation doit être basé sur les scénarios démographiques à 15 ans et 25 ans. L'Office fédéral de la statistique (OFS) et Statistique Vaud (StatVD) ont chacun établi des scénarios de croissance démographique pour le Canton. Les *Directives techniques sur les zones à bâtir* recommandent d'adopter le scénario moyen de l'OFS, tout en admettant des hypothèses de croissance plus élevées, au maximum jusqu'à concurrence du scénario haut de l'OFS. Au-delà, ces hypothèses doivent être confirmées par l'évolution réelle de la population. Le scénario moyen de l'OFS prévoit une population de 922'000 habitants en 2030 tandis que le scénario haut, basé sur une forte immigration et une hausse de la natalité, table sur une population de 980'000 habitants.

Le scénario retenu pour le dimensionnement de la zone à bâtir correspond au scénario haut 2016 de StatVD, lequel table sur une croissance de la population de 185'000 habitants entre 2014 et 2030. Selon ce scénario, le Canton abritera environ 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 en 2040. Les besoins nécessaires pour rééquilibrer le marché du logement (équivalents à 8'000 habitants) s'ajoutent aux besoins démographiques. Au total, les taux définis dans la mesure A11 visent donc à dimensionner la zone à bâtir pour l'équivalent de 193'000 habitants de plus qu'aujourd'hui.

Le choix du scénario démographique de StatVD, supérieur au scénario moyen recommandé mais légèrement inférieur au scénario maximal autorisé, est approprié, ce d'autant plus que toutes les politiques publiques devraient être adaptées en fonction de celui-ci. Le choix d'un scénario plus élevé ne permettrait pas au Canton de garantir le quota de surfaces d'assolement de 75'800 ha qui lui est attribué, condition impérative pour l'approbation de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn. Suivre un scénario jugé peu probable par StatVD représente en outre un risque financier important pour le dimensionnement des infrastructures (mobilité, écoles, hôpitaux, etc.).

### ***Question 5 : Comment entend-il agir pour les communes avec une pénurie aigüe de logements pour y maintenir un taux de vacance suffisamment élevé pour détendre le marché ?***

Le PDCn a pour objectif à favoriser la construction de logements dans les agglomérations et dans les centres afin de garantir une disponibilité suffisante de terrains à bâtir là où les infrastructures et les services sont présents. Il vise à faciliter les procédures dans les sites stratégiques, où une part importante des nouveaux logements sont prévus.

### ***Question 6 : Quelle est la vision du Conseil d'Etat sur la gouvernance des développements dans les agglomérations ? Comment va-t-il faire pour que tout développement dans ces communes en agglomération ne soit bloqué de par des désaccords prévisibles et des discussions sans fin entre communes ? Sera-ce la loi du "premier prêt, premier servi" qui s'appliquera ?***

Les projets d'agglomération et le centre cantonal de Payerne ont établi la liste de leurs projets aux horizons 2030 et 2040. Une priorisation cohérente des projets sera établie dans le cadre des projets d'agglomération. Si nécessaire, des négociations seront menées entre les communes et le Canton. On relèvera que les agglomérations ne contestent pas la croissance totale qui est attribuée à chacune d'entre elles, qui paraît réaliste, même si elles travaillent actuellement sur des projets dont le potentiel dépasse cette croissance. En dernier recours et en présence d'enjeux importants, le projet de révision de la LATC (art. 18, al. 4) prévoit que le Conseil d'Etat peut rendre le plan directeur intercommunal (projet d'agglomération) contraignant pour des municipalités ne l'ayant pas adopté.

### ***Question 7 : Comment le Conseil d'Etat veut-il gérer l'incohérence existant entre une vision d'une planification et de priorités fixées à 15 ou 25 ans, et la nécessité, dans la vie de tous les jours, et absolue en aménagement du territoire, de profiter d'opportunités — par exemple développement d'un quartier rendu possible de par la libération d'une parcelle par une vente ; changement de stratégie de la commune suite à des blocages plus longs que prévu sur l'un ou l'autre des projets de développement, etc. ?***

L'horizon de planification à 15 ans est utilisé pour le dimensionnement des zones à bâtir, conformément à l'art. 15 LAT. Dans ce cadre, les communes gardent leur autonomie en matière d'aménagement du territoire. Une planification par étapes est encouragée afin de préserver une marge de manœuvre pour les opportunités futures.

**Question 8 : *Quels instruments le Conseil d'Etat entend-il utiliser pour limiter la croissance de certaines communes, dès lors que les planifications de détail en vigueur — plan partiel d'affectation (PPA) ou plan de quartier — rendent possible un dépassement des seuils qui pourraient être fixés ? Vise-t-il en particulier à limiter la délivrance des permis de construire et ainsi prendre le risque d'expropriations matérielles ? En ce domaine entend-il réduire l'autonomie communale ?***

Afin de garantir la conformité du droit vaudois avec le droit fédéral, le PDCn précise que les communes ayant des zones à bâtir surdimensionnées doivent revoir leurs plans d'affectation avant le 30 juin 2021. De plus, les articles 77 et 134 LATC permettent au Canton de s'opposer à la délivrance d'un permis de construire par une municipalité. De telles actions s'apparentent à des mesures provisionnelles qui doivent empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière.

## **5.5 INTERPELLATION STEPHANE REZSO ET CONSORTS – LA LAT VEUT-ELLE VRAIMENT EMPECHER TOUTE CONSTRUCTION PARTOUT ?**

### **Rappel de l'interpellation**

Développée le 8 décembre 2015, l'interpellation a le contenu suivant :

*La LAT a comme but reconnu d'empêcher le mitage du territoire et de densifier en ville. Malheureusement, il apparaît que le canton se voit contraint par la Berne fédérale de limiter les zones à bâtir et a édité en octobre 2015 des lignes directrices sur le redimensionnement de la zone à bâtir.*

*Dans ces nouveaux documents, il apparaît dorénavant qu'il y aura aussi des contraintes sur les terrains qui sont déjà en zone à bâtir mais que l'on veut densifier, en donnant, par l'entremise de nouveaux plans partiels d'affectation (PPA), des droits à bâtir augmentés ; cela aussi à l'intérieur du périmètre compact de l'agglomération.*

*Cela signifie que l'on peut construire beaucoup plus difficilement à la campagne, dans les centres, et en ville.*

*En conséquence je pose les questions suivantes :*

- Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat en matière de potentiel du développement des communes à l'intérieur des périmètres compacts de l'agglomération et des centres ?*
- Comment le Conseil d'Etat veut-il imposer des logements d'utilité publique (LUP) et, en même temps, restreindre des PPA prévus aussi en zone de densité forte ?*
- Si on ne peut plus bâtir, ni en ville, ni dans les centres, ni à la campagne, où doit-on bâtir ?*
- Quelle base légale précise — loi, ordonnance ou autre — permet au Conseil d'Etat de limiter la croissance également en zone de forte densité ?*
- Sur quel scénario démographique le Conseil d'Etat se base-t-il ? A-t-il pris le scénario le plus favorable pour le développement de notre canton ? Si non, pour quelle raison ?*
- Quelle est la date de départ du scénario de croissance ? Pourquoi ne pas utiliser 2015 ? Ce qui permettrait de tenir compte des années de croissance déjà engrangée entre 2008 et 2014.*

*Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle qu'aucune disposition visant à contraindre la révision d'un plan d'affectation afin d'augmenter la densité n'est prévue dans la LAT ou dans la 4<sup>e</sup> adaptation du

PDCn. La mesure A11 du PDCn fixe des densités minimales pour les nouvelles zones d'habitation et mixtes, sans ajouter de règles pour les zones à bâtir existantes, si ce n'est de respecter les principes de la LAT et notamment celui de l'urbanisation vers l'intérieur.

**Question 1 : *Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat en matière de potentiel du développement des communes à l'intérieur des périmètres compacts de l'agglomération et des centres ?***

Conformément aux buts et principes de la LAT, le Conseil d'Etat n'a aucunement la volonté de freiner la croissance et le développement des agglomérations et des centres. Au contraire, le PDCn fixe comme objectif d'accueillir trois habitants sur quatre dans les centres entre 2014 et 2030, ceci notamment dans le but de limiter le mitage du territoire. La part de croissance attribuée aux centres dans la mesure A11 démontre cette volonté de les renforcer.

**Question 2 : *Comment le Conseil d'Etat veut-il imposer des logements d'utilité publique (LUP) et, en même temps, restreindre des PPA prévus aussi en zone de densité forte ?***

La question des logements d'utilité publique (LUP) est traitée dans la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) adoptée par le Grand Conseil en mai 2016. En parallèle, le PDCn a pour but de créer des conditions cadre favorables à la construction de logements et en particulier à la construction de logements d'utilité publique. Pour ce faire, la mesure A11 propose un "bonus LUP" qui permet à une commune de réaliser un projet de logements d'utilité publique en utilisant de manière anticipée ses possibilités d'extension de la zone à bâtir.

Le plafonnement de l'étendue des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire cantonal, y compris dans les périmètres de centre, est une obligation liée à la LAT. Toutefois, afin de favoriser le développement dans les centres, la mesure A11 du PDCn octroie une marge de manœuvre importante aux périmètres compacts des agglomérations en ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir. Par conséquent, les éventuelles priorisations sont surtout liées à un échelonnement réaliste dans le temps des projets prévus au sein de l'agglomération.

**Question 3 : *Si on ne peut plus bâtir, ni en ville, ni dans les centres, ni à la campagne, où doit-on bâtir ?***

Le Conseil d'Etat entend respecter le cadre légal fédéral, notamment en dimensionnant les zones à bâtir de manière à répondre aux besoins des quinze prochaines années, et appliquer une politique judicieuse en matière d'aménagement du territoire. La répartition de la croissance définie dans la mesure A11 reflète un développement équilibré entre les différents types d'espace du canton.

**Question 4 : *Quelle base légale précise — loi, ordonnance ou autre — permet au Conseil d'Etat de limiter la croissance également en zone de forte densité ?***

Selon l'art. 8a, al. 1 LAT, "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". Bien que sa volonté ne soit pas de limiter la croissance dans les centres, le Conseil d'Etat doit plafonner l'étendue des zones à bâtir sur l'entier du territoire cantonal.

**Question 5 : *Sur quel scénario démographique le Conseil d'Etat se base-t-il ? A-t-il pris le scénario le plus favorable pour le développement de notre canton ? Si non, pour quelle raison ?***

Désormais, le développement de l'urbanisation doit être basé sur les scénarios démographiques à 15 ans et 25 ans. L'Office fédéral de la statistique (OFS) et Statistique Vaud (StatVD) ont chacun établi des scénarios de croissance démographique pour le Canton. Les *Directives techniques sur les zones à bâtir* recommandent d'adopter le scénario moyen de l'OFS, tout en admettant des hypothèses de croissance plus élevées, au maximum jusqu'à concurrence du scénario haut de l'OFS. Au-delà, ces hypothèses doivent être confirmées par l'évolution réelle de la population. Le scénario moyen de l'OFS prévoit une population de 922'000 habitants en 2030 tandis que le scénario haut, basé sur une



forte immigration et une hausse de la natalité, table sur une population de 980'000 habitants.

Le scénario retenu pour le dimensionnement de la zone à bâtir correspond au scénario haut 2016 de StatVD, lequel table sur une croissance de la population de 185'000 habitants entre 2014 et 2030. Selon ce scénario, le Canton abritera environ 940'000 habitants en 2030 et 1'040'000 en 2040. Les besoins nécessaires pour rééquilibrer le marché du logement (équivalents à 8'000 habitants) s'ajoutent aux besoins démographiques. Au total, les taux définis dans la mesure A11 visent donc à dimensionner la zone à bâtir pour l'équivalent de 193'000 habitants de plus qu'aujourd'hui.

Le choix du scénario démographique de StatVD, supérieur au scénario moyen recommandé mais légèrement inférieur au scénario maximal autorisé, est approprié, ce d'autant plus que toutes les politiques publiques devraient être adaptées en fonction de celui-ci. Le choix d'un scénario plus élevé ne permettrait pas au Canton de garantir le quota de surfaces d'assolement de 75'800 ha qui lui est attribué, condition impérative pour l'approbation de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn. Suivre un scénario jugé peu probable par StatVD représente en outre un risque financier important pour le dimensionnement des infrastructures (mobilité, écoles, hôpitaux, etc.).

**Question 6 : *Quelle est la date de départ du scénario de croissance ? Pourquoi ne pas utiliser 2015 ? Ce qui permettrait de tenir compte des années de croissance déjà engrangée entre 2008 et 2014.***

Dans la mesure A11 du projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, l'année de référence pour le dimensionnement des zones à bâtir est 2014.

## **5.6 INTERPELLATION JEAN-FRANÇOIS THUILLARD - PRIVILEGIER LE DIALOGUE AVEC LES COMMUNES TOUT EN S'OPPOSANT A LA DELIVRANCE DE PERMIS DE CONSTRUIRE : EST-CE VRAIMENT COMPATIBLE ?**

### **Rappel de l'interpellation**

Développée le 10 mai 2016, l'interpellation a le contenu suivant :

*En janvier dernier, le Service cantonal du développement territorial (SDT) s'est vu confier par le Conseil d'Etat une mission de surveillance des communes en matière de délivrance de permis de construire dans des zones constructibles considérées comme "mal situées" et "excédentaires". Cela est rappelé dans un communiqué de presse publié par l'Etat de Vaud le 28 avril 2016.*

*Selon ce communiqué de presse, le SDT s'est opposé à la délivrance de permis de construire dans 45 cas depuis le mois de janvier 2016. Selon le SDT, les 45 projets de construction en question pourraient péjorer le redimensionnement des zones à bâtir dans les communes concernées. Le SDT indique également qu'il cherche à dialoguer avec les communes afin de les inciter à entreprendre la révision de leur plan général d'affectation.*

*Le SDT s'appuie sur les articles 77 et 134 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) pour exercer son "activité de surveillance des permis de construire". En vertu de ces dispositions, l'Etat ne peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire que s'il met à l'enquête, dans les trois mois qui suivent l'opposition, un projet de zone réservée. Si une telle mise à l'enquête n'a pas lieu dans les trois mois, l'opposition perd sa validité. C'est ce qui ressort d'un avis de droit publié par la Chambre vaudoise immobilière (CVI), il y a quelques jours.*

*Il se trouve que les oppositions du SDT sont déposées même lorsque les projets de construction sont conformes en tout point à la réglementation en vigueur (hauteurs, distances, normes énergétiques, etc.). Les oppositions du SDT peuvent par ailleurs concerner des terrains qui ne seront jamais déclassés par les communes lors d'une révision du plan d'affectation communal. La pratique d'opposition du SDT place les propriétaires, les communes et les entreprises mandatées (architectes, constructeurs, etc.) dans une situation d'incertitude juridique et financière. Cela n'est pas acceptable.*

*Au vu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

1. *Le Conseil d'Etat peut-il informer du nombre de cas traité par le SDT et préciser le nombre d'oppositions qu'il a formulées ?*
2. *Sur la base de quels critères le SDT choisit-il les projets auxquels il s'oppose ? Est-ce que ces critères ont fait l'objet d'une publication au mois de janvier 2016 ?*
3. *Comment le SDT peut-il s'assurer que les oppositions qu'il forme concernent des terrains qui seront effectivement déclassés par les communes lors d'une révision du plan d'affectation communal ?*
4. *Est-ce que le SDT a l'intention de continuer à s'opposer à des projets de construction dans certaines communes ? Si oui, jusqu'à quand ? Jusqu'à l'entrée en vigueur de la quatrième adaptation du Plan directeur cantonal ? Ou jusqu'en juin 2021 ? (date à laquelle les révisions des plans communaux d'affectation doivent être réalisés, selon le communiqué de presse de l'Etat du 28 avril 2016)*
5. *Le chef du SDT a précisé dans la presse qu'un projet de zone réservée avait été mis à l'enquête dans les trois mois après le dépôt d'une opposition à Dompierre. Est-ce que le SDT a l'intention de déposer des projets de zone réservée dans les 44 autres cas d'opposition annoncés à ce jour ?*
  - 5.1. *Si oui, est-ce que le SDT n'a pas d'autres priorités que d'élaborer 45 projets de zone réservée ?*
  - 5.2. *Si non, est-ce que le SDT est conscient que les oppositions qu'il dépose n'ont pas de base légale ?*
  - 5.3. *Si non, est-ce que le Conseil d'Etat estime admissible, sur le plan politique, de déposer des oppositions dans le seul but de faire pression sur les communes ?*
6. *Est-ce que le Conseil d'Etat considère que les oppositions déposées par le SDT sont compatibles avec le souci de l'Etat "de privilégier le dialogue avec les communes" ?*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le 3 mars 2013, le peuple suisse a accepté la révision partielle de la LAT.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 15 LAT oblige désormais les cantons à redimensionner leurs zones à bâtir surdimensionnées. Selon l'article 38a LAT, ces derniers ont par ailleurs jusqu'en 2019 pour réviser leur plan directeur afin de permettre ce redimensionnement.

Le Canton de Vaud s'est attelé à cet important travail : selon la 4<sup>e</sup> adaptation du Plan directeur cantonal révisé qui entrera en vigueur en 2017, les communes surdimensionnées (soit deux tiers des communes vaudoises) devront réviser leur plan d'affectation d'ici 2021.

En janvier 2016, le Conseil d'Etat a chargé le Service du développement territorial (SDT) de surveiller la délivrance de permis de construire par les communes et de s'opposer aux cas les plus problématiques. Pour ce faire, le SDT s'appuie sur l'article 134 LATC.

Cette surveillance a pour but d'éviter que des projets ne soient réalisés avant le redimensionnement de la zone à bâtir, qui rendraient ce dernier difficile voire impossible.

**Question 1 : *Le Conseil d'Etat peut-il informer du nombre de cas traité par le SDT et préciser le nombre d'oppositions qu'il a formulées ?***

Le SDT surveille de façon générale les annonces de mise à l'enquête de permis de construire dans la Feuille des avis officiels. Au 15 août 2016, 85 oppositions ont été déposées. Il convient de mettre ce chiffre en rapport avec les quelques 2'000 demandes de permis déposées depuis le début de l'année.

**Question 2 : *Sur la base de quels critères le SDT choisit-il les projets auxquels il s'oppose ? Est-ce que ces critères ont fait l'objet d'une publication au mois de janvier 2016 ?***

Le SDT procède de la façon suivante pour décider de s'opposer à un projet :

Il contrôle en premier lieu que le projet remplisse les conditions suivantes :

- la demande de permis de construire est faite dans une commune disposant de réserves en zone à bâtir d'habitation et mixtes surdimensionnées (selon le bilan des réserves établi par la commune)
- le projet de nouvelle construction est destiné à l'habitation
- il est situé hors des périmètres de centre définis par le Plan directeur cantonal
- il est situé hors du territoire urbanisé.

Le SDT identifie les demandes de permis de construire qui répondent positivement aux quatre critères susmentionnés, puis les soumet à une analyse qualitative.

Si la demande est jugée problématique et que la délivrance du permis de construire par la commune péjorerait la procédure de redimensionnement des zones à bâtir en cours ou à venir, le SDT s'y oppose de manière formelle. Il prend également contact avec la municipalité pour expliquer la démarche en cours et identifier les options envisageables pour la suite de la procédure. Il incite la commune à entreprendre la révision de son plan général d'affectation.

Si la commune lève l'opposition, le SDT peut alors déposer un recours auprès de la Cour de droit administratif et public et créer une zone réservée cantonale dans la commune concernée. Ces démarches font l'objet d'une nouvelle analyse.

Les critères utilisés sont publiés sur le site internet du SDT.

**Question 3 : Comment le SDT peut-il s'assurer que les oppositions qu'il forme concernent des terrains qui seront effectivement déclassés par les communes lors d'une révision du plan d'affectation communal ?**

Cela ressort de l'analyse qui est effectuée par le service avant son opposition.

Dans un certain nombre de cas, au vu du caractère excentré du projet, de son emprise sur des SDA, voire des planifications envisagées par la commune, il apparaît clairement que la parcelle en question fera partie de celles qui seront dézonées. Dans d'autres cas, la question peut être plus controversée. C'est dans le cadre du dialogue qui s'établit avec la commune qu'elle est tranchée.

S'il apparaît que le projet ne complique pas les futures modifications des plans d'affectation, le SDT retire son opposition.

**Question 4 : Est-ce que le SDT a l'intention de continuer à s'opposer à des projets de construction dans certaines communes ? Si oui, jusqu'à quand ? Jusqu'à l'entrée en vigueur de la quatrième adaptation du Plan directeur cantonal ? Ou jusqu'en juin 2021 ? (date à laquelle les révisions des plans communaux d'affectation doivent être réalisés, selon le communiqué de presse de l'Etat du 28 avril 2016) ?**

La surveillance des permis telle qu'elle est pratiquée par le service demeurera utile tant que les communes se trouvent dans la phase de redimensionnement, soit potentiellement jusqu'en 2021. Cela étant, elle devrait considérablement se réduire au fur et à mesure des révisions des PGA. De plus, de nombreuses communes prennent elles-mêmes des mesures conservatoires à la suite des contacts avec le SDT, par exemple en élaborant des zones réservées communales, rendant ainsi la surveillance inutile sur leur territoire.

**Question 5 : Le chef du SDT a précisé dans la presse qu'un projet de zone réservée avait été mis à l'enquête dans les trois mois après le dépôt d'une opposition à Dompièrre. Est-ce que le SDT a l'intention de déposer des projets de zone réservée dans les 44 autres cas d'opposition annoncés à ce jour ?**

Dans la plupart des cas, il n'est pas nécessaire de mettre une zone réservée à l'enquête. Après avoir déposé son opposition, le service entretient un dialogue constructif avec les communes. Une solution

concertée peut très souvent être trouvée qui dispense le SDT de prendre des mesures plus contraignantes.

Aussi, à l'heure actuelle seules dix zones réservées ont été mises à l'enquête par le service.

**Question 5.1 :** *Si oui, est-ce que le SDT n'a pas d'autres priorités que d'élaborer 45 projets de zone réservée ?*

La surveillance des permis de construire est un moyen efficace de garantir l'application dans le canton de la LAT et du plan directeur révisé, ce qui fait assurément partie des tâches du SDT. Comme mentionné dans la réponse précédente, le mandat qui a été confié au SDT ne mène pas à la mise à l'enquête systématique d'une zone réservée.

**Question 5.2 :** *Si non, est-ce que le SDT est conscient que les oppositions qu'il dépose n'ont pas de base légale ?*

Le SDT est conscient que des oppositions fondées sur l'article 134 LATC doivent être validées par la mise à l'enquête d'une zone réservée. Cependant, comme mentionné plus haut, dans la grande majorité des cas, il est inutile de procéder ainsi car le SDT parvient à une solution concertée avec la commune. Dans de tels cas, passée l'opposition formelle, la démarche est non contentieuse.

**Question 5.3 :** *Si non, est-ce que le Conseil d'Etat estime admissible, sur le plan politique, de déposer des oppositions dans le seul but de faire pression sur les communes ?*

Les oppositions ne sont pas déposées pour faire pression sur les communes. Le but visé est de permettre une application conforme de la LAT. L'opposition permet d'ouvrir le dialogue avec les communes.

**Question 6 :** *Est-ce que le Conseil d'Etat considère que les oppositions déposées par le SDT sont compatibles avec le souci de l'Etat "de privilégier le dialogue avec les communes" ?*

L'expérience acquise depuis le mois de janvier permet de répondre par l'affirmative à cette question. Dans la plupart des cas, l'opposition permet de débiter un dialogue constructif avec la commune sur la mise en conformité de sa planification.

## **5.7 INTERPELLATION JEAN-FRANÇOIS THUILLARD - QUI EST COMPETENT POUR S'OPPOSER A LA DELIVRANCE DE PERMIS DE CONSTRUIRE PAR LES COMMUNES ? LE DEPARTEMENT OU LE SDT ?**

### **Rappel de l'interpellation**

Développée le 31 mai 2016, l'interpellation a le contenu suivant :

*Le 3 mai 2016, j'ai déposé l'interpellation 16\_INT\_503 intitulée : "Privilégier le dialogue avec les communes tout en s'opposant à la délivrance de permis de construire : est-ce vraiment compatible ?".*

*En janvier 2016, le Service du développement territorial (SDT) s'est vu confier par le Conseil d'Etat une mission de surveillance des communes en matière de délivrance de permis de construire dans des zones constructibles considérées comme "mal situées" et "excédentaires". Depuis lors, le SDT s'est opposé à la délivrance de permis de construire dans 45 cas. Pour exercer son activité de surveillance des permis de construire, le SDT s'appuie sur les articles 77 et 134 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC).*

*Ces différents éléments ressortent du communiqué de presse publié par l'Etat de Vaud le 28 avril 2016.*

*Or, les articles 77 et 134 de la LATC prévoient que c'est le "département" qui est habilité à faire opposition à la délivrance de permis de construire par les communes (pour autant que les conditions strictes précisées dans la loi soient remplies).*

1. Dans les 45 cas mentionnés dans le communiqué de presse du 28 avril 2016, est-ce le département ou le SDT qui a déposé l'opposition ?
2. Dans l'hypothèse où c'est le SDT qui a déposé les oppositions, est-ce compatible avec les articles 77 et 134 de la LATC qui mentionnent expressément le "département" ? Partant, est-ce que ces oppositions sont valables ?

### **Réponse du Conseil d'Etat**

**Question 1 : Dans les 45 cas mentionnés dans le communiqué de presse du 28 avril 2016, est-ce le département ou le SDT qui a déposé l'opposition ?**

Les oppositions sont déposées par le SDT, selon le mandat qui lui a été confié par le Conseil d'Etat.

**Question 2 : Dans l'hypothèse où c'est le SDT qui a déposé les oppositions, est-ce compatible avec les articles 77 et 134 de la LATC qui mentionnent expressément le "département" ? Partant, est-ce que ces oppositions sont valables ?**

Ces oppositions sont valables. En effet, l'article 67 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) permet, avec l'approbation du Conseil d'Etat, à un chef de département de déléguer à un fonctionnaire supérieur certaines compétences dans des domaines déterminés. La Chancellerie d'Etat tient un registre de ces délégations de compétences. Sur cette base, le Conseil d'Etat a délégué la compétence au chef du SDT de déposer des oppositions selon les articles 77 et 134 LATC.

## **5.8 INTERPELLATION ERIC ZÜGER ET CONSORTS – " L'ETAT DE VAUD FAIT-IL TOUT CE QUI EST POSSIBLE POUR ASSURER LE DEVELOPPEMENT URBAIN VERS L'INTERIEUR ? "**

### **Rappel de l'interpellation**

Déposée le 3 mai 2016, l'interpellation a le contenu suivant :

*Historiquement et afin de garantir l'approvisionnement de la population en cas de crise majeure, la Confédération exige des cantons qu'ils distinguent les parties de leur territoire se prêtant à l'agriculture et qu'ils préservent ces surfaces d'assolement (SDA).*

*L'Ordonnance sur l'aménagement du territoire prévoit que les cantons circonscrivent les surfaces d'assolement (art. 28 OAT). C'est pourquoi, chaque canton doit recenser ses surfaces de meilleures terres cultivables et assurer à long terme leur valorisation (mesure F12 du Plan directeur cantonal PDCn). Ainsi, la répartition suisse exige que le canton de Vaud participe à 17% de l'ensemble des surfaces d'assolement (438'460 ha), ce qui fixe un quota cantonal de 75'800 ha. Ces dernières années les réserves cantonales sont en baisse constante.*

*Le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), quant à lui, précise quels sont les sites stratégiques du territoire : ces zones identifiées comme les plus propices à accueillir du développement sont prioritaires pour l'urbanisation. Elles font l'objet de projets territoriaux aptes à maîtriser la qualité urbaine. Il est à noter que le PALM est pris à titre d'exemple, mais la problématique se retrouve pour le projet d'agglomération Rivelac (Riviera/Veveyse/Haut-Lac).*

*Depuis 2007 et la première version du projet d'agglomération Lausanne-Morges, le Canton collabore étroitement avec les communes en vue de définir le positionnement des sites stratégiques à l'intérieur des périmètres compacts d'agglomération. À ce jour, les sites stratégiques de l'agglomération Lausanne-Morges comptent près de 160 hectares compris en surfaces d'assolement. Le Canton, étant chargé de garantir le quota de SDA, savait donc pertinemment que, tôt ou tard, il aurait à compenser les SDA situées dans les sites stratégiques. Pourtant des projets se trouvant en zone à bâtir semblent être prioritaires face à d'autres se situant en SDA, quand bien même ils ne sont pas considérés comme des sites stratégiques prévus par le PALM.*

*La mesure B31 rappelle que les sites stratégiques sont prioritaires pour l'urbanisation. En ce sens, les projets situés dans les sites stratégiques du périmètre compact du PALM doivent bénéficier de l'intérêt prépondérant au sens de la mesure F12. Si le Canton entend satisfaire à l'objectif fixé dans le PDCn et accueillir 75 % du total des habitants du canton en zone de centre d'ici à 2030, il est temps de donner aux communes qui abritent des sites stratégiques les moyens de réaliser les projets en cours de planification. En vue d'assainir la situation actuelle, il serait souhaitable que le Canton, qui ambitionne de gérer les compensations, entre en négociation avec les institutions fédérales concernées afin d'obtenir une compensation différée des SDA situées dans les périmètres compacts. A Morges, l'exemple du Plan partiel d'affectation (PPA) Prairie Nord - Eglantine se trouvant en SDA, illustre bien cette problématique. En effet, ce PPA a la possibilité d'aller à l'enquête publique, mais étant dans l'incapacité de compenser les SDA, sa mise en vigueur reste différée. Partant de ce qui précède, je me permets d'adresser, sous la forme d'une interpellation, diverses questions au Conseil d'Etat :*

- 1. Quelle stratégie en matière de SDA le Canton entend-il mettre en œuvre à très court terme en vue de garantir le développement urbain vers l'intérieur ? Est-ce qu'une compensation différée est envisageable ?*
- 2. Comment le Conseil d'Etat explique-t-il le changement de paradigme qui semble s'être installé dans le cadre de la 4<sup>e</sup> révision du PDCn, qui tend à donner une priorité aux projets se trouvant parfois situés hors sites stratégiques ?*
- 3. Pour quelle raison devrait-on favoriser les zones à bâtir ne se trouvant pas dans le périmètre compact du PALM et qui sont inappropriées en termes d'urbanisation ?*

Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

**Question 1 : *Quelle stratégie en matière de SDA le Canton entend-il mettre en œuvre à très court terme en vue de garantir le développement urbain vers l'intérieur ? Est-ce qu'une compensation différée est envisageable ?***

Les exigences fédérales en matière de protection des SDA sont très strictes. Le Canton doit en effet garantir en tout temps que le contingent de 75'800 hectares soit maintenu. Fin 2015, sa marge par rapport au quota s'élevait à 89 hectares seulement. Pour la Confédération, le quota cantonal n'est pas négociable et la compensation des emprises ne peut pas être différée.

Le Conseil d'Etat estime que la manière la plus efficace de répondre à la problématique de la protection des SDA est de mettre en place un système basé sur trois principes centraux :

1. s'en tenir aux exigences légales fédérales définies dans l'article 30 alinéa 1<sup>bis</sup>OAT pour définir les projets qui peuvent empiéter sur les SDA ;
2. préciser dans la mesure F12 les objectifs "que le canton également estime importants" sur la base d'une liste découlant de la mise en œuvre des mesures du PDCn dans tous les domaines concernés (urbanisation, mobilité, formation, protection de la nature, assainissement, etc.) ;
3. le Canton se charge de reconstituer une marge en investiguant dans les zones spéciales, en encourageant les procédures de dézonage et en révisant l'inventaire des SDA.

Avec un tel système, les communes et les porteurs de projets sont donc libérés de l'obligation de compenser les emprises sur les SDA.

Sur les 89 ha de marge que le Canton avait à disposition à la fin 2015, plusieurs dizaines sont déjà engagés pour des projets de plan d'affectation ayant passé le stade de l'approbation préalable par le DTE. Il convient par conséquent de considérer que la marge est aujourd'hui presque épuisée. Dans cette situation de pénurie, le Canton ne peut pas garantir que les projets de plans d'affectation empiétant sur des SDA puissent se réaliser à court terme, même s'ils sont situés dans des périmètres

compacts d'agglomération ou dans des sites stratégiques d'intérêt cantonal. Une priorité doit donc être donnée aux projets n'empiétant pas sur les SDA. Par contre, le canton dispose de zones à bâtir existantes bien situées permettant l'accueil de près 100'000 nouveaux habitants et emplois et d'un potentiel de densification d'une capacité d'accueil d'environ 30'000 habitants et emplois, ce qui est largement suffisant pour garantir les besoins à court terme.

Dans l'immédiat, le Conseil d'Etat prévoit d'une part de recenser les surfaces qui répondent aux critères des SDA mais qui n'ont pas été considérées comme telles à ce jour, notamment dans les zones militaires et dans d'autres zones spéciales. D'autre part, les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées doivent revoir leurs plans d'affectation au plus tard d'ici 2021 afin de gagner des SDA et reconstituer une marge cantonale. Ces différentes possibilités permettront de retrouver plusieurs centaines d'hectares de SDA.

Le Conseil d'Etat prévoit aussi de réviser entièrement l'inventaire des SDA. Des gains et des pertes de SDA découleront de l'amélioration de la précision des données, mais globalement cette révision permettra de gagner des SDA. La Confédération est entrée en matière sur la mise à jour de ces données à condition que des analyses pédologiques prouvent la fertilité des nouvelles surfaces identifiées.

**Question 2 : *Comment le Conseil d'Etat explique-t-il le changement de paradigme qui semble s'être installé dans le cadre de la 4<sup>e</sup> révision du PDCn, qui tend à donner une priorité aux projets se trouvant parfois situés hors sites stratégiques ?***

Le projet de mesure F12 du PDCn propose de s'en tenir aux exigences légales fédérales, notamment celles découlant de l'article 30 alinéa 1<sup>bis</sup>OAT qui stipule que "*des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement*", et de simplifier l'approbation des projets en abandonnant le principe de la compensation simultanée de chaque projet. Cette approche, qui vise à faciliter le processus d'approbation des projets, implique que le Canton reconstitue une marge de surfaces d'assolement suffisante pour permettre la réalisation de l'ensemble des projets identifiés comme pouvant empiéter sur les surfaces d'assolement.

**Question 3 : *Pour quelle raison devrait-on favoriser les zones à bâtir ne se trouvant pas dans le périmètre compact du PALM et qui sont inappropriées en termes d'urbanisation ?***

Le Conseil d'Etat cherche à éviter la création de nouvelles zones à bâtir dans des zones inappropriées, ce qui serait contraire au PDCn et à la LAT. La stratégie de gestion des SDA proposée dans le cadre de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn apporte une réponse proactive et efficace pour éviter un blocage des projets d'urbanisation localisés au bon endroit.

## **5.9 INTERPELLATION VALERIE SCHWAAR ET CONSORTS – PRESERVATION DES SURFACES D'ASSOLEMENT (SDA) : MANGE SELON LA HAUTEUR DE TON SAC A PROVISIONS, MARCHE SELON LA LARGEUR DE TON PAS (PROVERBE TIBETAIN)**

### **Rappel de l'interpellation**

Développée le 28 juin 2016, l'interpellation a le contenu suivant :

*Afin de garantir l'approvisionnement de la population même en cas de crise majeure, la Confédération exige des cantons qu'ils distinguent les parties de leur territoire se prêtant à l'agriculture et qu'ils préservent les surfaces dites d'assolement (SDA) par des mesures d'aménagement du territoire. (art. 6, al. 2, let. a LAT).*

*En 1992, le Conseil fédéral a approuvé le Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) qui vise le maintien à long terme du potentiel de production agricole. Dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable, le Conseil fédéral a précisé que, dans la mesure du possible, les besoins en surfaces d'habitat et d'infrastructures doivent être satisfaits sans porter atteinte aux sols à haut*



*potentiel d'utilisation agricole.*

*Ce plan sectoriel attribue à chaque canton un quota de surfaces à garantir. Pour le canton de Vaud, ce quota a été fixé à 75'800 ha, soit 17 % de la surface nationale des SDA (438'560 ha). Ce chiffre correspond aux SDA inventoriées dans le canton en 1987 et 1988 à la demande de la Confédération.*

*Au vu de l'enjeu que cela représente pour le canton et son développement, nous avons l'honneur de poser une série de questions y relatives :*

- 1. Selon la fiche F12 du Plan directeur cantonal, l'état au 31 décembre 2010 montrait que le canton disposait d'un contingent de 77'340 ha, supérieur de 787 ha au quota fixé par la Confédération. Qu'en est-il aujourd'hui en juin 2016 ?*
- 2. En janvier 2016, cette marge de manœuvre de 787 ha était jugée suffisante pour "accueillir l'ensemble des projets identifiés par le Plan directeur cantonal". Selon la mesure de la fiche F12 du PDCn, "des surfaces d'assolement peuvent être utilisées à des fins non agricoles mais seulement en présence d'intérêts prépondérants et sur la base d'une pesée complète des intérêts, et à condition que le contingent minimal de surfaces d'assolement à fournir par le canton reste garanti de façon durable. L'examen par le Canton de tout projet susceptible d'empiéter sur ces surfaces doit permettre de vérifier si des intérêts prépondérants le justifient". Or il existe des projets sur des SDA aux quatre coins du canton qui ne sont pas identifiés comme d'intérêt prépondérant dans le PDCn. Ces projets peuvent-ils "bénéficier" de cette marge de manœuvre ?*
- 3. Sachant que le "Canton peut autoriser la compensation partielle des emprises ou alors y renoncer" (p. 288-289 PDCn), quelle est la liste des critères permettant une exemption à l'obligation de compenser totalement ou partiellement ? Existe-il notamment des critères liés à la qualité du sol et notamment les pollutions (résultats d'analyses pédologiques) ? Quelle est la base légale ?*
- 4. L'inventaire vaudois des SDA, dont la géodonnée est accessible sur le portail cantonal [www.geoplanet.vd.ch](http://www.geoplanet.vd.ch) montre que les SDA peuvent être soit en zone agricole, de qualité I ou II, soit en zone intermédiaire, également de qualité de I ou II. La qualité de la parcelle a-t-elle une influence lors de l'examen de l'opportunité d'exempter un projet à l'obligation de compenser ?*
- 5. Quels sont les projets qui ont bénéficié d'une exemption totale et/ou partielle de compensation ?*
- 6. A qui appartient la compétence de sortir les parcelles de l'inventaire, d'exempter totalement ou partiellement un projet à la compensation (SDT, cheffe du département, Conseil d'Etat) ? Quelle est la base légale et quelles sont les procédures ?*
- 7. Quelles sont les voies de recours pour les propriétaires, communes, services cantonaux ?*
- 8. Des actions seront-elles engagées, à l'instar de cantons voisins, pour gagner de nouvelles surfaces en SDA, que ce soit par des mesures d'aménagement (déclassements) ou par une remise en état de certaines parcelles (revalorisation de sols dégradés) ?*

*Nous remercions d'ores et déjà le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

**Question 1 :** *Selon la fiche F12 du Plan directeur cantonal, l'état au 31 décembre 2010 montrait que le canton disposait d'un contingent de 77'340 ha, supérieur de 787 ha au quota fixé par la Confédération. Qu'en est-il aujourd'hui en juin 2016 ?*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la marge cantonale par rapport au contingent de 75'800 ha attribué par le Plan sectoriel de la Confédération au Canton de Vaud était de 89 ha. Sur ces 89 ha de marge, plusieurs dizaines sont déjà engagés pour des projets de plans d'affectation ayant passé le stade de l'approbation préalable par le DTE. Il convient par conséquent de considérer que la marge est aujourd'hui presque épuisée.

**Question 2 :** *En janvier 2016, cette marge de manœuvre de 787 ha était jugée suffisante pour*

***"accueillir l'ensemble des projets identifiés par le Plan directeur cantonal". Selon la mesure de la fiche F12 du PDCn, "des surfaces d'assolement peuvent être utilisées à des fins non agricoles mais seulement en présence d'intérêts prépondérants et sur la base d'une pesée complète des intérêts, et à condition que le contingent minimal de surfaces d'assolement à fournir par le canton reste garanti de façon durable. L'examen par le Canton de tout projet susceptible d'empiéter sur ces surfaces doit permettre de vérifier si des intérêts prépondérants le justifient". Or il existe des projets sur des SDA aux quatre coins du canton qui ne sont pas identifiés comme d'intérêt prépondérant dans le PDCn. Ces projets peuvent-ils "bénéficier" de cette marge de manœuvre ?***

La mesure F12 du PDCn en vigueur stipule que la marge de manœuvre au 31 décembre 2010, de 787 ha, était suffisante. Toutefois, au vu de la réduction de la marge au cours des cinq dernières années, le renforcement des dispositions prévues par la mesure F12 devient indispensable pour que le Canton puisse garantir en tout temps le respect du quota.

Par conséquent, le Conseil d'Etat estime que la manière la plus efficace de répondre à la problématique de la protection des SDA est de mettre en place un système basé sur trois principes centraux :

1. s'en tenir aux exigences légales fédérales définies dans l'article 30 alinéa 1<sup>bis</sup> OAT pour définir les projets qui peuvent empiéter sur les SDA ;
2. préciser dans la mesure F12 les objectifs "que le canton également estime importants" sur la base d'une liste découlant de la mise en œuvre des mesures du PDCn dans tous les domaines concernés (urbanisation, mobilité, formation, protection de la nature, assainissement, etc.) ;
3. le Canton se charge de reconstituer une marge en investiguant dans les zones spéciales, en encourageant les procédures de dézonage et en révisant l'inventaire des SDA.

La justification montrant qu'il n'existe pas d'alternative permettant de répondre au besoin sans empiéter sur les SDA et que les surfaces sollicitées sont utilisées de manière optimale, en application de l'art. 30 OAT, doit également être apportée pour chaque projet.

***Question 3 : Sachant que le "Canton peut autoriser la compensation partielle des emprises ou alors y renoncer" (p. 288-289 PDCn), quelle est la liste des critères permettant une exemption à l'obligation de compenser totalement ou partiellement ? Existe-il notamment des critères liés à la qualité du sol et notamment les pollutions (résultats d'analyses pédologiques) ? Quelle est la base légale ?***

En réponse à un certain nombre de prises de position récoltées lors de la consultation publique de la 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn ainsi qu'à une réserve exprimée dans l'examen préalable de la Confédération, la mesure F12 a été entièrement remaniée. Elle ne prévoit plus de système de compensation projet par projet mais propose de s'en tenir aux exigences légales fédérales, notamment celles découlant de l'article 30 alinéa 1<sup>bis</sup> OAT. Cette approche, qui vise à faciliter le processus d'approbation des projets, implique que le Canton reconstitue une marge de surfaces d'assolement suffisante pour permettre la réalisation de l'ensemble des projets identifiés comme pouvant empiéter sur les surfaces d'assolement.

***Question 4 : L'inventaire vaudois des SDA, dont la géodonnée est accessible sur le portail cantonal [www.geoplanet.vd.ch](http://www.geoplanet.vd.ch) montre que les SDA peuvent être soit en zone agricole, de qualité I ou II, soit en zone intermédiaire, également de qualité de I ou II. La qualité de la parcelle a-t-elle une influence lors de l'examen de l'opportunité d'exempter un projet à l'obligation de compenser ?***

La qualité de la parcelle (qualités I et II) est prise en considération dans l'étude de variantes pour l'implantation d'un projet : si plusieurs variantes sont envisageables et qu'il est démontré que le projet ne peut être réalisé qu'en empiétant sur des SDA, le choix devra alors se porter sur celle qui empiète sur les moins bonnes terres agricoles. L'affectation du sol en zone agricole ou intermédiaire n'entre quant à elle pas en ligne de compte dans l'étude de variantes.

**Question 5 : *Quels sont les projets qui ont bénéficié d'une exemption totale et/ou partielle de compensation ?***

Selon les dispositions de la mesure F12 introduite lors de la 1<sup>re</sup> adaptation du PDCn en 2011, une "compensation par pérennisation", soit l'affectation d'une zone intermédiaire en zone agricole, ou une exemption étaient possibles pour les projets d'intérêt public prépondérant. Dès lors, de nombreux projets ont été exemptés ou compensés par pérennisation, ce qui a contribué fortement à la réduction de la marge cantonale. Le SDT n'a pas la liste de toutes les exemptions accordées puisque les projets exemptés relevaient de plusieurs procédures différentes (affectation du sol, projets routiers, projets ferroviaires, revitalisations de cours d'eau, etc.).

**Question 6 : *A qui appartient la compétence de sortir les parcelles de l'inventaire, d'exempter totalement ou partiellement un projet à la compensation (SDT, cheffe du département, Conseil d'Etat) ? Quelle est la base légale et quelles sont les procédures ?***

Le PDCn prévoit que le SDT est le service gestionnaire des données cantonales sur les SDA. La législation fédérale en vigueur (art. 30, al. 4 OAT) prévoit en outre que l'inventaire est transmis au minimum tous les quatre ans à la Confédération, qui approuve les modifications apportées. De plus, le Canton doit notifier l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de l'agriculture si la modification d'un plan d'affectation entraîne une diminution de plus de trois hectares de SDA, conformément à l'art. 46, al. 1 et 3 OAT.

Le Conseil d'Etat envisage de réviser entièrement l'inventaire, notamment dans le but de gagner des SDA. La Confédération est entrée en matière sur la mise à jour de ces données à condition que des analyses pédologiques prouvent la fertilité des nouvelles surfaces identifiées.

Dans le projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn, tout projet nécessitant d'empiéter sur les SDA doit être compris dans la liste des types de projets répondant à un objectif "*que le canton également estime important*" (art. 30, al. 1<sup>bis</sup> OAT) figurant dans la mesure F12, élaborée et mise à jour par le Conseil d'Etat, selon les indications du PDCn.

**Question 7 : *Quelles sont les voies de recours pour les propriétaires, communes, services cantonaux ?***

La législation en vigueur considère les SDA comme une donnée de base et non pas comme une affectation du sol. De ce fait, aucune procédure de recours n'est prévue spécifiquement au sujet de l'intégration d'une surface dans les SDA ou de son retrait. Lors de leur élaboration, les géodonnées cantonales actuelles ont été transmises aux municipalités concernées et leurs remarques ont été prises en compte dans la mesure du possible. Des voies de recours existent au moment de la procédure d'approbation des plans d'affectation, ceux-ci devant tenir compte des SDA.

**Question 8 : *Des actions seront-elles engagées, à l'instar de cantons voisins, pour gagner de nouvelles surfaces en SDA, que ce soit par des mesures d'aménagement (déclassements) ou par une remise en état de certaines parcelles (revalorisation de sols dégradés) ?***

Le Canton prévoit d'une part de recenser à court terme les surfaces qui répondent aux critères des SDA mais qui n'ont pas été considérées comme telles à ce jour, notamment dans les zones militaires. D'autre part, les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées doivent revoir leurs plans d'affectation au plus tard d'ici 2021, ce qui permettra de gagner des SDA. La révision des données cantonales, qui devrait permettre de gagner globalement plusieurs centaines d'hectares de SDA à moyen terme, est aussi prévue dans le projet de mesure F12.

## **6 CONSEQUENCES**

### **6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Néant.

### **6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant.

### **6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

### **6.4 Personnel**

Néant.

### **6.5 Communes**

Révision des plans d'affectations d'ici au 30 juin 2021 ; mise en place d'un système de gestion des zones d'activités à l'échelle cantonale et régionale ; contraintes renforcées pour préserver les surfaces d'assolement.

### **6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

### **6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

L'adaptation du PDCn est l'objet du présent EMPD.

### **6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant.

### **6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

### **6.10 Incidences informatiques**

Néant.

### **6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **6.12 Simplifications administratives**

Néant.

### **6.13 Protection des données**

Néant.

### **6.14 Autres**

Néant.

## **7 CONCLUSION**

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil

- de prendre acte du présent exposé des motifs et des rapports du conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Christelle Luisier Brodard et consorts, sur la motion Catherine Labouchère et consorts, sur le postulat Rémy Jaquier et consorts, sur le postulat Jacques Nicolet et consorts et sur le postulat Jean-Marc Genton et consorts, ainsi que des réponses du Conseil d'Etat aux interpellations Jean-Marc Sordet et consorts, Yves Ravenel et consorts, Régis Courdesse et consorts, Fabienne Freymond Cantone et consorts, Stéphane Rezzo et consorts, Jean-François Thuillard (deux interpellations), Eric Züger et consorts et Valérie Schwaar et consorts ;
- d'adopter le projet de décret ci-après.

# PROJET DE DÉCRET

## portant adoption de la quatrième adaptation du Plan directeur cantonal

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 6 à 12 de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) vu les articles 8, 29 et 30 de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

**Art. 1**        **1 La quatrième adaptation du Plan directeur cantonal, portant sur les éléments contraignants du projet de territoire cantonal, des lignes d'action A1, A2, B1, D1, E1 et F1, des mesures 1.2.2, 1.3.3, 1.4.2, 3.1.1, 3.2.1, 3.3.1, A11, A12, A22, B11, B44, D11, D12 et F12 ainsi que de la carte, arrêtée par le Conseil d'Etat le 7 septembre 2016 est adoptée.**

**Art. 2**        **1 La quatrième adaptation du Plan directeur cantonal ainsi adoptée sera soumise à l'approbation du Conseil fédéral.**

**Art. 3**        **1 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.**

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

Le président :

*P.Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*