

Lausanne, le 26 février 2016

Consultation publique
sur la 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal vaudois :
Prise de position de la FSU

FSU
Section romande

1. Commentaire général

L'avant-projet de 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn4) présente globalement une stratégie de développement intéressante et des mesures pertinentes. La FSU salue les objectifs de densification, de même que le souci de maintenir les activités secondaires et tertiaires dans les centres et les agglomérations, et de densifier les zones d'activités. Le principe d'offrir un bonus aux communes qui s'engagent pour la construction de logements d'utilité publique participe également aux éléments positifs de cette 4^{ème} adaptation du PDCn.

Cependant, la FSU regrette que le rapport sur l'aménagement du territoire 2015 et le rapport explicatif n'étayent pas suffisamment les analyses, stratégies et orientations choisies. Dans ces conditions il est difficile de prendre position sur les modifications introduites au PDCn. Grâce à une information complète et compréhensible, la consultation devrait être l'occasion de collecter des propositions afin que les décisions de l'autorité soient meilleures et plus facilement réalisables.

De plus, nous aurions vivement souhaité être associés plus en amont du projet. Les échanges auraient sans doute facilité la compréhension mutuelle des analyses et des propositions.

1.1 La répartition de la croissance démographique

La répartition de la croissance a montré des lacunes dans les agglomérations et les centres puisqu'en 2000, 73.6% de la population étaient localisés dans les centres, contre 72.4% en 2013. En parallèle et s'agissant de création de zones à bâtir, les statistiques pour la période 2008-2014 montrent que seulement 62% se sont localisés dans les périmètres de centre. N'aurait-il pas été utile d'analyser en profondeur les causes de cette évolution afin de s'assurer que la stratégie du PDCn4 puisse corriger la situation ? Les perspectives démographiques cantonales sont basées sur le scénario « haut » de StatVD, lui-même plus élevé que le scénario « moyen » de l'OFS. Cela va dans le sens de la croissance de la précédente décennie, plus intense que celle à l'échelle du pays (respectivement 22% et 14% entre 2000 et 2013). Cela donne également une marge de souplesse appréciable. En revanche, la FSU s'inquiète de la répartition à venir de cette croissance.

Au vu de la répartition démographique observée ces dernières années, l'objectif cantonal d'implanter 3 habitants sur 4 dans les centres (75%), est-il atteignable ? Quand le rapport explicatif avance que « *la LAT révisée ne permet plus de créer de potentiel d'accueil sans seuil maximal prédéfini dans les agglomérations et centres* », ne peut-on pas légitimement redouter des effets indirects indésirables ?

Fédération
suisse
des urbanistes

Fachverband
Schweizer
RaumplanerInnen

Federazione
svizzera degli
urbanisti

Federaziun
svizera
d'urbanists

section romande :
rue Beau-Séjour 16
1003 Lausanne
T. 021 323 06 26
F. 021 320 55 59
info@uplav.ch

Par ailleurs, l'agglomération Lausanne-Morges a été celle qui a eu la plus forte croissance de zones à bâtir (41% des nouvelles zones pour la période 2008-2014) et les prévisions de StatVD pour la période 2010-2025 estiment que 70% de la croissance démographique devraient se concentrer sur l'Arc lémanique et l'agglomération yverdonnoise. Pourquoi dès lors en dehors des périmètres de centre, le taux de croissance des communes de l'Arc lémanique est-il identique à celui des autres communes du canton ? Pourquoi les agglomérations Lausanne-Morges et Rivelac sont-elles celles qui présentent les taux de croissance les plus faibles selon la mesure A11 ? Cet aspect est d'autant plus surprenant lorsqu'on considère que les zones mixtes sont sous-dimensionnées et que la dernière décennie a montré la peine que les agglomérations ont eu à capter la croissance. Dans le même sens, la maison individuelle est restée le type de bâtiment le plus construit entre 2008 et 2014 (52% des nouveaux bâtiments construits dans l'ensemble des régions), même si une légère baisse de la construction de logements en maisons individuelles en dehors des centres a été constatée depuis 2008 (29% contre 16% en 2013). Bien que l'objectif cantonal vise à relocaliser les réserves hors centres dans les agglomérations et les centres, en quoi un plafonnement de leur croissance pourrait faciliter à court et moyen termes le développement de projets dans le cadre des périmètres d'agglomérations et de centres ? Enfin, pourquoi le centre cantonal de Payerne et Chablais aggro ont-ils les taux de croissance si élevés ? Cela ne va-t-il pas encourager la croissance de la périphérie du canton au détriment de son cœur ?

Comme on le voit, le plafonnement des taux de croissance dans les centres et les agglomérations nécessite un éclaircissement méthodologique et justificatif, d'autant plus que les Directives techniques sur les zones à bâtir de l'ARE ne mentionnent pas de tels plafonnements dans les centres. C'est pourquoi la FSU souhaiterait que les études de base qui ont mené à définir les taux de croissance soient rendues publiques.

1.2 Le monitoring du PDCn

Comment le Canton entend-il maîtriser le développement territorial de manière cohérente ? Des bilans intermédiaires ne devraient-ils pas être prévus afin de réajuster les projets communaux ? Autrement dit, quelles seront les modalités de monitoring de ces taux de croissance ?

1.3 Les mesures quantitatives

La FSU aurait souhaité voir davantage de mesures incitatives plutôt que restrictives car les effets en résultant pourraient être contreproductifs. La FSU salue par exemple la ligne d'action et les mesures D qui mettent l'accent sur le travail partenarial entre le canton, la région et les communes. Les objectifs mobilisateurs sont rédigés de manière à laisser une marge de souplesse pour la mise en œuvre.

2. Commentaires spécifiques

2.1 Localiser l'urbanisation dans les centres (mesure A11)

Les conditions proposées par le PDCn4 amènent de nouvelles contraintes pour les agglomérations et les centres (il serait d'ailleurs souhaitable de préciser comment les taux de croissance fixés pour les centres bipolaires tels que Puidoux-Chexbres seront

appliqués). En conséquence, ne faut-il pas s'attendre à une accentuation du phénomène de dispersion observé depuis 2008 ? De plus, le plafonnement dans les agglomérations et les centres n'aura-t-il pas tendance à conduire à une baisse de densité des projets ou à renoncer à la densification des zones existantes ?

Les communes doivent vérifier et mettre en conformité leurs plans d'affectations d'ici le 30 juin 2021. Au-delà de ce délai, les communes ne pourront plus délivrer de permis de construire et le Canton pourra agir par substitution. Or, l'expérience montre que la révision d'un Plan général d'affectation s'étend sur une période allant de 4 à 8 ans. Dès lors l'échéance fixée au 30 juin 2021 est-elle réaliste ?

Plusieurs cas particuliers sont également évoqués par la mesure A11 :

- les pôles et destinations touristiques peuvent faire valoir dans le calcul du dimensionnement les besoins en lits touristiques (mesure D21) : quelle en est la méthode de calcul ? Les communes concernées doivent-elles attendre la 5^{ème} adaptation du PDCn pour régler cet aspect (important pour de nombreuses communes surdimensionnées) ?
- les communes qui procèdent dans les délais au redimensionnement peuvent prévoir des projets de logements d'utilité publique supplémentaires (24 habitants dans les centres et 12 habitants hors des centres) : les chiffres sont-ils identiques pour toutes les communes et tous les types de centres ? Ce bonus est-il véritablement incitatif ?
- les localités à densifier sont des périmètres particuliers introduits par le PDCn4 : le concept est intéressant et bienvenu mais pas suffisamment déterminé. En effet, quelle est la différence réelle avec un centre local, au-delà des critères de sélection ?

De manière générale, une question méthodologique se pose pour la définition de la mesure A11 : pourquoi l'année de référence est-elle maintenue à 2008 ? Dans le cas par exemple de communes mal desservies par les transports publics qui ont connu un taux de croissance entre 2008 et 2015 bien supérieur à celui qui était autorisé, on peut comprendre la volonté du Canton de vouloir rectifier la situation. Toutefois, cette règle aura des effets très discutables dans le cas de communes bien situées qui ont aussi profité d'une croissance soutenue durant cette période. Enfin, cette règle pose une question de légalité, la LAT prescrivant de prendre en compte les besoins futurs des 15 prochaines années, et non de se baser sur une situation passée, à une date arbitraire.

Finalement, la mesure A11 du PDCn4 ne reprend pas le mode le calcul de la densité humaine (potentiel en habitants et emplois) d'une nouvelle zone à bâtir. Il serait intéressant de le justifier et, cas échéant, de se réinterroger sur la distinction entre les différents types de territoire, comme cela se pratique d'ailleurs dans d'autres cantons romands.

2.2 Faciliter l'accueil des entreprises et soutenir le tissu économique existant (mesure D12)

La création de nouvelles zones d'activités devant se faire dans des secteurs à proximité immédiate des centres régionaux ou locaux et accessibles en transports publics, le Canton exige leur justification sur la base d'une analyse régionale. Un système de gestion est envisagé par le Canton : quand sera-t-il mis en place ?

2.3 Surfaces d'assolement (mesure F12)

Le tableau en p. 304 du PDCn4 devrait être adapté pour faciliter la comparaison avec le quota fixé à 75'800 ha pour le Canton de Vaud. De plus, les explications sur la baisse de la marge cantonale semblent lacunaires. En effet, Les 726 ha de cultures fruitières intensives ne devraient pas y figurer, ce qui permettrait de comprendre l'état de la marge cantonale à fin 2014, annoncée à 175 ha. En l'état, l'explication est trop complexe et mériterait d'être clarifiée.

Les gains en SDA provenant de la mise en conformité des zones à bâtir sont destinés à garantir la marge de manœuvre cantonale. Par qui les études de sols nécessaires à la mise en SDA devraient-elles alors être financées ?

L'intégration des vignes dans les SDA est saluée par la FSU. Seront-elles considérées comme SDA à part entière ou au même titre que les cultures fruitières actuellement ? Or, cela conduisant à une augmentation significative des surfaces concernées, le quota à garantir sur le Canton, qui est attribué par le plan sectoriel de 1992, soit 75'800 ha, restera-t-il le même ou est-il prévu de l'augmenter par l'ajout de vignes en SDA ? Par ailleurs, compte tenu des nombreuses planifications en cours qui doivent faire l'objet de compensation, comment le Canton va-t-il procéder pour *monitorer* le bilan SDA ?

2.4 Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie (mesure F51)

Concernant l'éolien, les objectifs sont louables, en particulier l'affirmation que « la concentration sur un nombre restreint de sites propices est indispensable pour atténuer le mitage du territoire, éviter la banalisation du paysage et réduire les impacts des installations nécessaires à la construction et à l'exploitation ». La cartographie et l'historique du dossier montrent toutefois que la planification dans ce domaine résulte plus d'une addition de projets que d'une analyse globale et d'une véritable stratégie.

3. Recommandations

3.1 Localiser l'urbanisation dans les centres (mesure A11)

Concernant les taux de croissance, plusieurs points importants peuvent être améliorés à ce stade :

- clarification de leur application (par commune ? par périmètre de centre/d'agglomération ? par année ?) en gardant le souci de ne pas créer un nouveau frein au développement des agglomérations ;

- application circonstanciée du taux de croissance autorisé pour permettre la pesée des intérêts et l'ajustement de la stratégie cantonale suivant l'évolution du bilan global (monitoring annuel).

Par ailleurs, la répartition des capacités doit au moins prendre en compte les planifications menées jusqu'ici et permettre en tout cas la réalisation :

- des projets déjà fortement avancés, notamment ceux qui ont été mis à l'enquête publique ou qui sont proches de l'être, voire qui ont passé le cap de l'examen préalable sans obstacle majeur ;
- des projets d'urbanisation fortement dépendants de mesures infrastructurelles planifiées, en particulier en transports publics.

Au vu de la longueur des procédures et du risque d'érosion de la capacité d'accueil des projets (densité) suite à la prise en compte des contraintes et du processus démocratique, il serait judicieux de considérer un « coefficient de mise en œuvre » (par exemple 70 ou 80 %) permettant de mener de front des planifications plus importantes sans attendre de s'approcher de la prochaine échéance de 15 ans pour les lancer. Ce coefficient pourrait être fixé en prenant également en compte le phénomène de desserrement des ménages, liés à l'évolution des modes de vie, ainsi qu'à la réduction de la pénurie. Dans ce sens et afin de garantir un développement territorial par phases d'aménagement cohérentes et non par poche géographique isolée, il pourrait être pertinent de mettre en place les mesures suivantes :

- affectation en zone d'affectation différée pour les zones bien situées qui seront vraisemblablement nécessaires au développement à l'horizon 2040-2050 ;
- mesure de zone réservée ;
- mesures réglementaires de phasage du développement.

Hors centre, la pesée d'intérêts avec les stratégies C1 (valoriser le patrimoine culturel) et C2 (faciliter la réhabilitation du patrimoine bâti hors de la zone à bâtir) permettraient dans tous les cas la transformation des volumes existants en logements. D'autre part, elle permettrait à « moindre risque » d'éviter un blocage trop drastique du développement des communes ayant déjà consommé le développement admis d'ici 15 ans.

Enfin, les objectifs de densification devraient pouvoir être adaptés en tenant compte notamment du paysage, de la qualité urbanistique et architecturale.

3.2 Centres cantonaux, régionaux et locaux (mesures B11 et B12)

Le rôle des centres, qu'ils soient cantonaux, régionaux et locaux est de constituer des polarités pour l'habitat, l'emploi et les services. Il serait utile de le rappeler.

3.3 Habitat collectif (mesure B31)

En vue de renforcer la marge d'action de l'Etat à court et à long termes en faveur de la réalisation de logements répondant aux besoins prépondérants de la population ou

à des besoins d'utilité publique, il serait judicieux de rajouter la mesure suivante dans les actions à mener par le Canton :

- renforcer, subsidiairement aux communes, la maîtrise foncière publique dans les sites favorables aux logements d'utilité publique.

3.4 Mesures foncières (mesure A13)

La FSU regrette que cette mesure n'aborde pas les enjeux de la politique foncière publique, tant par les communes que par le Canton. Ce volet devrait être intégré en exposant comment la maîtrise foncière publique répond à des considérations d'intérêt général (meilleure capacité d'action et de mise en œuvre des politiques publiques dans divers domaines) et les outils et procédures à disposition pour une telle politique.

3.5 Surfaces d'assolement (mesure F12)

Il est curieux que les intérêts cantonaux identifiés par le PDCn4 justifiant une emprise possible sur les SDA ne mentionnent que celle correspondant à l'habitation (A11). Les surfaces nécessaires aux zones d'activités ou d'équipements publics non cantonaux doivent également être considérées.