

Monsieur le Directeur général
Pierre Imhof
Direction générale du territoire et du logement
Avenue de l'Université 5
1014 Lausanne

Pully, le 27 novembre 2020

Consultation Plan directeur cantonal – 4^e adaptation ter

Monsieur le Directeur général,

Le projet de consultation cité en titre a été soumis aux communes membres de l'Union des communes vaudoises, pour lesquelles nous relevons les éléments ci-dessous, qui vous seront présentés dans l'ordre des mesures établies.

D'une manière générale, on ne peut que saluer la volonté des instances cantonales d'engager une démarche de consultation élargie aux organismes régionaux ainsi qu'aux associations de communes. Les mesures ayant fait l'objet de modifications représentent en effet des enjeux importants pour le développement des communes.

L'implication des communes dans l'ensemble des mesures relevant de leur compétence est marquée et nécessitera d'importantes ressources financières et humaines. Nous pensons notamment ici aux mesures portant sur les infrastructures publiques ainsi qu'aux installations permettant le traitement des eaux usées sans oublier bien entendu l'ensemble des mesures dédiées à l'économie dans le contexte tendu que nous connaissons en cette période de crise sanitaire exceptionnelle.

Les principales prises de position remontées auprès de notre Association proviennent principalement des différents organismes régionaux mais pas uniquement, les communes étant diamétralement impactées par le biais de ces structures. Aussi, la dynamique de travail semble déjà bien engagée par ces dernières pour se conformer aux mesures comprises dans cette nouvelle adaptation du Plan directeur cantonal (ci-après : PDCn).

Remarques générales

Le Géoportail cantonal (<https://www.pdcn.vd.ch/>) a été désigné comme l'outil métier pour l'ensemble des mesures faisant partie du PDCn. Ce Géoportail est utilisé pour représenter l'ensemble des données nécessaires (qualitatives et quantitatives) à l'évaluation des mesures à mettre en œuvre. Ces dernières constituent la base de référence pour les prises de décision qui en découlent. Certaines problématiques se posent alors sur l'exploitation de cet outil comme aide à la décision pour le choix de la localisation des infrastructures publiques mais aussi pour recenser les réserves en zone d'activités par exemple. Sera-t-il toujours maintenu à jour une fois que les mesures auront pu être mises en œuvre (état d'avancement des mesures) ? Qui a la charge de le mettre à jour de façon extensive ? Est-ce que cet outil fait foi pour les informations recensées par les communes ? Comment les communes sont-elles intégrées dans le processus de mise à jour de ces données ?

De manière générale, il est important de souligner que le principe même d'une 4^e adaptation du PDCn ne doit pas amener les communes, ayant d'ores et déjà engagé un processus de révision d'un quelconque règlement basé sur les versions antérieures du PDCn, à devoir changer la teneur des planifications qu'elles auraient eu l'occasion d'approuver. On peut citer ici l'exemple de la révision des plans d'affectation communaux (ci-après : PACom) touchant actuellement la plupart des communes du Canton, comme c'est le cas pour la commune de Crans, plusieurs aspects relatifs à la mesure E25 – Rives des lacs¹ ayant été réglés dans le PACom, et son règlement d'application, récemment entrés en force. Aussi, la révision des différents plans d'affectation est compromise, notamment quant au développement de certaines zones d'activités et autres plans d'affectation communaux, jusqu'à ce que l'approbation de cette version du PDCn soit effective. Ainsi, se pose la question de savoir si d'éventuels soutiens cantonaux sont prévus pour les communes qui se verraient en contradiction avec les nouvelles mesures et qui auraient déjà pris des dispositions, par le biais des études de terrain par exemple ?

Mesure A23 – Mobilité douce

Cette mesure est intéressante pour autant qu'elle soit combinée avec une offre en transports publics suffisante. Cas échéant, effectivement, la mobilité douce sera favorisée essentiellement dans les agglomérations et les centres urbains qui disposent déjà de dessertes adéquates. Une approche comportant des objectifs quantifiables dans le suivi de la mesure est à privilégier plutôt que des intentions qui ne sont pas accompagnées d'un calendrier d'exécution. Si cette manière de faire, comme proposée dans les versions antérieures du PDCn, était maintenue, les communes pourraient dès à présent envisager l'évolution des travaux qui les concerneront à terme.

Les marquages cyclables se confondent avec la route empruntée par les automobilistes, les aménagements doivent ainsi permettre une harmonisation de la cohabitation de tous les acteurs de la route. Il en est de même pour tous les nouveaux moyens de transport de

¹ PGA de la commune de Crans : cheminement piétonnier (mesures C5 et C6) et protection de la rive du lac Léman en raison d'un biotope de valeur (mesure N11 et Annexe 5.2).

mobilités douces qui se retrouvent sur la route. Le projet relève à cet effet l'importance de l'aspect sécuritaire qui est aujourd'hui peu pris en considération, la mise en place rapide des bandes cyclables occultant ce critère majeur.

Du fait de leurs prérogatives en matière de planification et de l'obligation qui leur est faite de favoriser la mobilité douce, les communes doivent pouvoir être pleinement intégrées dans la mise en place de ces mesures et obtenir un soutien financier adéquat. En effet, la mesure prévoit que les communes supportent entièrement les dépenses relatives aux aménagements piétons et cyclables dont elles ont la responsabilité, mais également aux frais d'entretien des aménagements pour les modes doux, conformément à la loi cantonale sur les routes, sans autre contrepartie. Dès lors, un appui technique et financier doit pouvoir être trouvé, sans quoi elles ne pourront pas garantir la cohérence de l'ensemble du parcours et cela au détriment de l'utilisateur final. Par conséquent, il est nécessaire de s'assurer d'une bonne coordination préalable avec les communes avant d'équiper des tronçons en infrastructures cyclables, même s'ils sont définis dans une stratégie cantonale.

Mesure B44 - Infrastructures publiques

La mesure portant sur les infrastructures publiques doit bénéficier au développement des infrastructures nécessaires à la population de façon coordonnée et performante entre les différents services de l'Etat et les communes. De telles infrastructures sont souvent d'envergure et représentent des projets complexes à mettre en œuvre et revêtent tout un ensemble de critères auxquels il faut répondre.

L'exemple de l'hôpital Riviera-Chablais a pu mettre en lumière cette complexité. En effet, une telle infrastructure aurait dû faire l'objet d'une coordination d'ensemble quant aux impacts en matière d'emploi, de la nécessité de créer de nouvelles zones d'habitation ou encore de prévoir des accès et une desserte raisonnable aux 1'500 employés de l'hôpital.

Enfin, il convient de préciser la terminologie de l'avant-projet qui évoque les « équipements sportifs *prévus* dans le cadre des Jeux olympiques de la jeunesse 2020 ». A présent, il est plus pertinent de parler des « équipements sportifs *construits* dans le cadre des Jeux olympiques de la jeunesse 2020 ».

Lignes d'action D1 - Faciliter l'accueil des entreprises et soutenir le tissu économique existant

L'UCV salue le choix pertinent de faciliter l'intégration des activités du secteur tertiaire dans les zones mixtes et habitables afin de laisser des surfaces libres en zones d'activités aux activités du secteur secondaire et artisanal.

Cela étant, il est possible de constater que le rôle des communes devient secondaire, voire inexistant, pour ce qui a trait à leur implication dans le cadre de l'élaboration des stratégies régionales de gestion des zones d'activités. Les communes se voient ainsi extraites du processus, leur implication s'arrêtant à la gestion opérationnelle des zones d'activités locales. Elles doivent alors se coordonner avec les structures régionales pour ce faire. Bien que ces changements aient pour objectif de se conformer au fonctionnement actuel, il est regrettable que cet élément ne soit pas mis en évidence dans le rapport explicatif. Les communes perdant ainsi, de fait, une compétence importante formellement établie de leur ressort.

Nous relevons encore que, selon le texte de l'avant-projet, l'application d'un plan directeur régional ou intercommunal pourrait ne s'étendre qu'aux communes qui l'ont adopté, après approbation dudit plan par le Conseil d'Etat. Cette approche sort de l'application de l'article 30a de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT). La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) ne semble, par ailleurs, pas prévoir une telle possibilité. Aussi, comment est-il admissible de dissocier d'une même planification, les communes qui n'auraient pas approuvé une stratégie qui doit s'appliquer à l'ensemble d'un territoire. Cette particularité interroge fortement quant à son fondement légal. De plus, comment garder alors une évaluation précise de l'état des réserves si, à un certain moment, des données sont soustraites par le retrait de certaines communes ? Comme évoqué plus haut, les données à disposition et l'évaluations des réserves sont cruciales pour la définition des périmètres affectés en zone d'activités. Or, plusieurs communes ont relevé la problématique de la fiabilité de ces données. Un travail de mise à jour semble encore nécessaire avant de pouvoir formellement engager les communes dans des planifications en bonne et due forme.

Finalement, les mesures issues de la ligne d'action D1 « Valoriser le tissu économique » renforcent le rôle du Canton dans la planification des zones d'activités vis-à-vis des communes et viennent encore alourdir les mécanismes opérationnels en place aujourd'hui. Certes, les communes ne disposent pas de l'impact de promotion économique dont fait preuve l'Etat, mais elles viennent accompagner le développement du tissu économique proche du terrain et des entreprises. Un effort leur permettant d'utiliser des outils d'aménagement plus flexibles viendraient soutenir plus favorablement l'accompagnement qu'elles sont prêtes à engager. Limiter les compétences des communes dans ce domaine ne viendra qu'accroître les difficultés qu'elles rencontrent à pérenniser et développer l'ancrage de PME fortes et durables en zone d'activités.

Mesure D11 - Pôles de développement²

La mesure D11 vient réglementer les sites d'activités stratégiques (SAS) selon les bassins d'emplois et de population dans le cadre de la politique des pôles de développement (PPDE). Ces sites veillent au maintien d'une offre foncière adéquate aux besoins. Cependant, la définition des SAS n'est aujourd'hui pas encore suffisamment claire pour considérer pleinement l'impact que ces sites ont, et auront, pour les communes-hôtes.

Dans la pratique, pour parvenir à garantir que les démarches engagées aboutissent et que les terrains soient bien mis à disposition, se pose alors la question de savoir comment la maîtrise foncière serait-elle exercée et par qui serait-elle financée ? Les organes de gestion des sites d'activités stratégiques ont pour tâche d'assurer une telle maîtrise foncière qui devra se concrétiser avec les communes. Aussi la mesure D11 indique, de manière sous-jacente, que la mise en œuvre se fera en tenant compte, notamment, de la capacité financière des communes concernées. Or, une fois de plus, il est difficile d'évaluer les réels impacts sur les communes touchées et la temporalité de la mise en exécution. Le rapport ne fait aucune

² Les pôles de développement des communes de Daillens et de Villars-Sainte-Croix ont notamment été retirés de la liste sans raisons explicites ; les pôles des communes d'Aigle et de Bex ont été regroupés en un seul pôle.

référence à ces aspects majeurs. Les collectivités publiques communales demeurent les premières impliquées, leur rôle étant ainsi sous-évalué.

De manière plus globale, c'est bien la question des compétences respectives des différents échelons qui se pose. Même si un travail de collaboration semble être proposé par les services cantonaux au travers d'un plan d'affectation cantonal (ci-après : PAC) par exemple, les prérogatives des communes en termes d'aménagement du territoire sont remises en question. Si le Canton souhaite pouvoir mieux contrôler l'ensemble des zones d'activités stratégiques, et passer outre les prérogatives respectives pour une raison d'efficacité, il est alors de son ressort de fournir l'appui technique et financier qui en découle, notamment en ce qui concerne les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des sites d'activités stratégiques. En effet, les communes concernées doivent pouvoir envisager comment va s'articuler la responsabilité de la gestion, à savoir si ces pôles d'emploi comprennent leur participation et leur financement ou si, au contraire, elle est régie au niveau cantonal et est, de facto, substituée. La superposition de gouvernance fait encourir le risque potentiel qu'aucune action ne soit engagée et cela au détriment de l'économie.

Dans la pratique, outre le PAC (article 11 LATC), quelle autre planification peut-elle venir régir un site d'activités stratégiques sous supervision cantonale ? Peut-on imaginer des outils existants à l'échelon de la planification communale ? En effet, les modèles de planification réglementaire existants aujourd'hui pourraient être optimisés afin de répondre aux nouvelles exigences de gestion recommandées par le PDCn.

Finalement, le facteur de la densité d'emploi est utilisé pour fixer les objectifs quantitatifs, ce qui reflète des concentrations d'emploi mais qu'en est-il des aspects qualitatifs de ces emplois et des branches du secteur secondaire à privilégier dans de tels pôles de développement (phares du Canton) ?

Mesure D12 - Zones d'activités

Dans les sites d'activités régionaux, la stratégie vient s'appuyer sur le système régional de gestion des zones d'activités (SRGZA) coordonné par les dix organismes établis dans le Canton. A première vue, la définition du type de zones, régionales ou locales, porte à confusion. Les zones d'activités régionales comprennent-elles à la fois les zones régionales et locales dans leur stratégie ? A ce stade, il est nécessaire de clarifier le niveau d'action de la mesure. Au niveau local, ce sont de fait les communes seules qui doivent concrètement en assurer la gestion en tant que telle ? En ce qui concerne la capacité d'accueil, la création ou l'extension de zones d'activités locales n'est, semble-t-il, possible que pour des entreprises déjà implantées dans la région. Cela n'est pas, à première vue, bénéfique au développement de l'activité des communes car elles n'encouragent pas le dynamisme économique dans le bassin de vie et empêchent une attractivité potentielle de la zone d'activité avant même qu'un projet nouveau leur parvienne.

Le rôle et l'implication des communes s'avèrent à nouveau être relayés au second plan, tant pour ce qui est des zones d'activités régionales que locales. Il est aujourd'hui difficile d'identifier clairement la distinction entre les deux zones mentionnées, ne serait-ce de manière très généralisée. Aussi, l'extension ou la création de zones d'activités locales n'est possible que pour faciliter le maintien ou l'agrandissement d'entreprises existantes dans la commune, à

l'exception de l'application de l'article 52 alinéa 2 lettre a LATC, qui autoriserait la création de nouveaux projets lorsque ceux-ci permettent d'assurer la disponibilité des terrains.

Cette vision restrictive conditionne les communes de manière qu'elles soient peu impliquées dans le processus d'élaboration des différentes stratégies pour lesquelles elles devraient avoir un rôle majeur. La collaboration et la participation des communes à l'élaboration de la planification doivent être garanties.

Tout comme pour les SAS, la problématique de la maîtrise foncière et des prérogatives, certes mieux explicitées, doivent à nouveau se poser.

Mesure F12 - Surfaces d'assolement

La mesure portant sur les surfaces d'assolement représente un enjeu majeur pour le Canton de Vaud. Parallèlement à la préservation des zones identifiées en tant que surface d'assolement (ci-après : SDA), on ne peut qu'encourager à identifier de nouvelles SDA qui n'auraient pas été prises en considération lors du recensement. Cela devrait permettre de trouver de nouvelles terres agricoles de qualité non encore connues. Un équilibre bénéfique pourrait alors se faire entre dézonage obligatoire pour surdimensionnement avéré et assouplissement de l'obligation dans des cas plus nuancés. Si des réserves supplémentaires existent, elles donneront vraisemblablement une certaine marge de manœuvre pour justifier de la liste d'exceptions établies qui autorisent un empiètement sur les SDA.

Concernant l'analyse pédologique pour définir de la qualité des sols, déterminante du statut de SDA, il est surprenant de voir que le financement est répercuté à la charge unique des communes. La mesure ne devrait-elle pas également bénéficier d'un soutien cantonal, comme c'est le cas pour les mesures dédiées au développement de l'économie. La garantie de la préservation de la qualité des terres arables étant le vecteur clé pour une production agricole performante mais également suffisante.

Mesure F45 - Eaux usées et eaux claires

Les nouvelles exigences en matière de traitement des eaux usées et eaux claires impliquent des dépenses nouvelles et des coûts de fonctionnement plus élevés, à la charge des communes, qui devront les répercuter sur les utilisateurs finaux. L'équipement, l'exploitation et le renouvellement des infrastructures seront ainsi à la charge des communes, le tout financé par des taxes. Elles seront aussi contributrices pour ce qui est de la mise en place des nouvelles STEP régionales (traitement des micropolluants). A partir du contenu de cette mesure, il est encore difficile de mesurer l'impact financier pour les communes, indirectement pour les contribuables, et l'aide attribuée par le Canton.

L'UCV espère que ces remarques seront utiles à la 4^{ème} adaptation ter du PDCn et subordonne toute entrée en matière à leur prise en considération.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de nos sentiments très respectueux.

Gianni Saitta



Directeur

Ana Azevedo



Directrice adjointe

Robin Hottelier



Conseiller en aménagement
du territoire