

Motion 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

Texte déposé

Le Plan directeur cantonal (PDCn) actuel est entré en vigueur le 1^{er} 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 résidente 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.

Demande le renvoi en commission.

Payerne, le 11 septembre 2012.

*(Signé) Christelle Luisier Brodard
et 34 cosignataires*

Développement

Mme Christelle Luisier Brodard : — Les constats sont clairs, la pénurie de logement fait rage dans le canton. Ce thème a d'ailleurs été largement débattu sur tous les tons depuis des mois et ce dans l'ensemble des formations politiques. Nous vivons aussi une croissance démographique sans précédent. Les autorités, en particulier communales, doivent y faire face, pour autant, évidemment, qu'on laisse les communes répondre à ce défi en termes d'aménagement du territoire.

J'aimerais dire tout d'abord que personne ne remet en cause la nécessité de cadrer cet aménagement, de façon à avoir un développement harmonieux du canton et éviter le mitage du territoire. Cependant, il s'agit de prendre garde aux dérives aménagistes arbitraires. Les équilibres sont très fragiles dans ce domaine ; le risque est d'arriver à un blocage complet des constructions de logements. On ne peut pas, d'une part, souhaiter la construction de logements et, d'autre part, mettre tellement d'embûches à cette construction qu'en pratique la création de logements devient quasiment impossible.

Le Plan directeur cantonal (PDCn) n'est pas un document anodin. Il s'impose à l'ensemble des autorités et notamment aux communes. Aujourd'hui, il est interprété de manière très restrictive, contrairement à ce qui avait été promis, en 2008, lors de son introduction. Les guides d'application se sont multipliés, qui n'ont finalement de « guides » que le nom puisqu'ils sont jugés obligatoires. C'est la raison pour laquelle le PLR souhaite revenir sur nombre de mesures de ce plan. Catherine Labouchère vient d'évoquer la mesure A12 et je vais évoquer la mesure A11. Nous reviendrons encore sur d'autres mesures.

La mesure A11 demande la limitation de la croissance des zones constructibles hors centres. Cette mesure est extrêmement contestée dans les communes, mais elle n'a pourtant pas été traitée dans les adaptations du PDCn, dont la dernière a été mise en consultation durant l'été. En même temps, la motion Rémy Jaquier sur cette même mesure n'a pas non plus reçu de réponse. Même si l'on sait que, dans certains cas, des marges de manœuvre sont accordées à de petites communes, il n'y a encore aucune réponse à ce propos.

La mesure A11 concerne toutes les communes, c'est-à-dire pas seulement les petites, mais aussi les grandes communes, en dehors du périmètre compact de leur centre, soit à peu près au-delà de 500 mètres autour de leur gare. Cette mesure A11 demande que le taux de croissance estimé par la commune pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du plan ne dépasse pas le taux cantonal des quinze années précédant son entrée en vigueur. Cette mesure nous paraît inadéquate, car elle est inadaptée d'un point de vue démographique. Elle risque d'aggraver la pénurie et de provoquer un renchérissement des terrains. Elle est contraire à la volonté de développer les centres cantonaux, locaux et régionaux, puisqu'elle limite aussi la croissance démographique dans ces centres. Enfin, la méthode de calcul préconisée est discriminatoire, puisque le fait de tenir compte de la population résidente au 31 décembre 2008 défavorise les régions qui se sont peu développées durant les vingt dernières années, mais qui connaissent aujourd'hui une forte croissance démographique. C'est la raison pour laquelle nous demandons plus de souplesse et un passage à 20% au lieu de 15% actuellement. C'est une mesure équilibrée et qui nous paraît simple à mettre en œuvre. Comme Mme Labouchère, je demande que ma motion soit traitée en même temps que celle qui touche à la mesure A12.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.