

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 2'050'000 au crédit-cadre de CHF 5'000'000 accordé par le Grand Conseil le 12 mai 2015 afin de financer une aide aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation en relation avec le Plan directeur cantonal et les mesures transitoires de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

1. PRESENTATION DU CREDIT INITIAL

1.1 Le crédit du 12 mai 2015

La modification de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 a entraîné la nécessité de réviser le plan directeur cantonal et, pour les communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée, l'obligation de la réduire. Le Conseil fédéral a approuvé la 4^e adaptation du plan directeur cantonal le 31 janvier 2018, ce qui a permis au Canton de sortir du moratoire sur la création de nouvelles zones à bâtir.

Il découle de la mesure A11 du plan directeur cantonal que 169 communes ont l'obligation de réviser leur plan d'affectation afin de redimensionner leur zone à bâtir. Cette mesure stipule en outre que « 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 ». Les communes ont un délai à juin 2022 pour soumettre leur plan à l'approbation du Canton.

Afin d'encourager les communes à entreprendre rapidement la révision de leurs plans d'affectation et de les soutenir dans cette tâche importante, le Grand Conseil a adopté le 12 mai 2015 un crédit-cadre de 5 millions de francs. Celui-ci est destiné à financer une aide aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation. Ce décret prévoit un soutien s'élevant au maximum à 40% des frais à charge des communes en lien avec le redimensionnement de leur zone à bâtir. Entré en vigueur le 1^{er} septembre 2015 pour une durée de 4 ans, des subventions ont pu être accordées jusqu'au 31 août 2019.

1.2 Utilisation du crédit du 12 mai 2015

La plupart des communes ont attendu l'adoption du plan directeur cantonal par le Grand Conseil, en juin 2017, voire la modification de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11) entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, pour entreprendre la révision de leur plan d'affectation. Il s'ensuit que les demandes de subvention ont été peu nombreuses entre 2015 et 2017 ; elles se sont accélérées ensuite pour atteindre un pic durant les derniers mois de validité du crédit.

Au 31 août 2019, la situation était la suivante :

	Nombre de demande	Montant des subventions	Subvention moyenne
Subventions octroyées	118	CHF 4'994'360	CHF 42'325
Subventions en attente ¹	53	CHF 2'053'294 ¹	CHF 38'741
Demandes reçues²	171	CHF 7'047'654²	CHF 41'214
Montant du crédit-cadre		CHF 5'000'000	
Crédit additionnel requis (arrondi)		CHF 2'050'000	

Notes

¹ Il s'agit de la somme des montants demandés, avant analyse.

² Il s'agit de la somme des montants éventuellement adaptés afin de tenir compte des conditions d'octroi (subventionnement uniquement de la part des études consacrées au redimensionnement de la zone à bâtir, accomplissement économe et efficace de la tâche, etc.). Ces chiffres ne concernent en outre que les demandes recevables. Une demande a été refusée car elle a été déposée après que les travaux ont été effectués.

Il faut relever que le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat prévoyait un taux de subventionnement maximum de 20% et une limite de subvention à CHF 40'000 par commune. Le taux maximum a été relevé à 40% et la limite de subvention supprimée par le Grand Conseil, sans que le montant total à disposition ne soit adapté. Si le taux avait été maintenu à 20%, ce sont un peu plus de CHF 3.5 millions qui auraient suffi à répondre aux demandes de subventions ; ce montant aurait été ramené à un peu plus de CHF 3.3 millions avec en plus la limite par commune à CHF 40'000.

Par ailleurs, nombre de communes ont décidé d'établir une zone réservée avant d'entamer la démarche de révision de leur plan d'affectation. Une telle démarche renchérit le coût global du dézonage, mais elle permet de sécuriser les terrains pouvant potentiellement être dézonés.

Des communes ont également souhaité effectuer une démarche participative, ce qui a forcément un coût mais augmente les chances d'acceptation du projet ensuite et correspond à une volonté de la LATC.

Le décret et la directive du Conseil d'Etat préoyaient de conditionner le taux de la subvention à l'importance du dézonage à effectuer. Ce critère s'est révélé dans les faits difficile à appliquer en tant que tel. En effet, il faut distinguer la surface théorique à dézoner de la surface pouvant réellement l'être. Or le second chiffre diffère souvent fortement du premier, mais il ne peut être connu qu'au terme de la démarche de redimensionnement de la zone à bâtir. Le service du développement territorial (SDT) a vérifié scrupuleusement la plausibilité du devis présenté et a parfois limité le montant entrant dans le calcul de la subvention, sans ensuite appliquer des taux de subventionnement différenciés en fonction des situations. Toutes les subventions accordées l'ont donc été à un taux de 40% des montants retenus comme pouvant être subventionnés.

1.3 Etat du travail des communes

171 communes ont déposé une demande de subvention. Parmi ces communes, 139 font partie des 169 communes ayant l'obligation de réviser leur plan d'affectation d'ici à 2022, sachant que certaines de ces communes révisent leur plan sans avoir demandé de subvention. Le solde concerne des communes surdimensionnées qui révisent volontairement leur plan d'affectation. Par ailleurs, il est réjouissant de constater que sur les 169 communes ayant l'obligation de réviser leur plan d'affectation d'ici à 2022, seules 9 communes n'ont encore entrepris aucune action. On relèvera que parmi les 169 communes, à la connaissance du SDT, 61 communes ont établi ou sont en train d'établir une zone réservée. La plupart des communes devraient donc respecter le délai de juin 2022 pour soumettre un projet de révision de leur plan d'affectation à l'approbation du Canton.

2. CREDIT ADDITIONNEL

Comme le montre le tableau au point 1.2 ci-dessus, le montant des demandes dépasse de CHF 2'050'000 environ le montant du crédit initial. Il serait évidemment possible de refuser les aides aux dernières communes ayant déposé leur demande, soit généralement à partir du mois de mai 2019. Le Conseil d'Etat estime toutefois que toutes les demandes déposées pendant la durée de validité du crédit initial doivent être honorées. C'est la raison pour laquelle il demande un crédit additionnel de CHF 2'050'000 destiné à subventionner les communes ayant déposé une demande jusqu'au 31 août 2019.

Dans la mesure où toutes les communes concernées par la mesure A11 du plan directeur cantonal ont largement eu le temps de déposer une demande d'aide dans les délais du crédit initial, il n'y a pas lieu d'ouvrir une nouvelle période pour le dépôt de nouvelles demandes. Cela irait d'ailleurs à l'encontre de l'un des buts du crédit initial qui était d'encourager les communes à entreprendre rapidement la révision de leurs plans d'affectation.

3. CONSEQUENCES

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Le présent crédit additionnel est inscrit sous l'EOTP I.000378.02 et n'a pas été prévu au budget d'investissement. Toutefois, l'objet d'investissement principal, inscrit sous l'EOTP I.000378.01 « Appui aux communes pour leur PGA », présente les montants suivants au projet de budget 2020 et au plan d'investissement 2021-2024 :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024
Projet de Budget d'investissement 2020 et plan 2021-2024	600	800	800	800	800

Les dépenses et recettes faisant l'objet du présent crédit additionnel sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Année 2023 et ss	Total
Investissement total : dépenses brutes	200	500	500	850	+ 2'050
Investissement total : recettes de tiers					-
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	200	500	500	850	+ 2'050

Lors de la prochaine réévaluation, les tranches de crédits annuelles seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe octroyée.

3.2 Amortissement annuel

Le crédit additionnel sera amorti sur une durée de 6 ans pour coïncider avec l'amortissement du décret qui échoira en fin d'année 2025. Il démarrera en 2020. L'amortissement annuel sera de CHF 341'700.- (CHF 2'050'000.- / 6 ans).

3.3 Charges d'intérêt

Au taux de 4%, la charge annuelle théorique d'intérêt de la dette est estimé à CHF 45'100.- (CHF 2'050'000.- * 4% * 0.55) et débutera en 2020.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant.

3.6 Conséquences sur les communes

Le montant du crédit additionnel allégera d'autant les charges des communes devant réviser leur plan d'affectation.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Le redimensionnement des zones à bâtir et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti qu'il favorise sont favorables au maintien de milieux naturels ; ils préservent des terres agricoles et limitent la consommation d'énergie par un regroupement des constructions et la proximité de celles-ci avec les services.

3.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les subventions accordées favorisent la mise en œuvre de la mesure A11 du plan directeur cantonal.

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Le projet de décret prévoit des dispositions temporaires relatives aux subventions, en application de la législation existante en la matière qui s'applique subsidiairement.

3.10 Conformité de l'application de l'art. 163 CST-VD

Le crédit accordé le 12 mai 2015 a été considéré comme une charge liée et n'a donc pas été soumis à compensation. Il en va de même pour le présent crédit additionnel.

Sur la base de la même analyse, le présent décret doit être soumis au référendum facultatif.

3.11 Découpage territorial

Néant.

3.12 Incidences informatiques

Néant.

3.13 RPT

Néant.

3.14 Simplifications administratives

Néant.

3.15 Protection des données

Néant.

3.16 Récapitulation des conséquences sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs

Intitulé	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					
Charge d'intérêt	45.1	45.1	45.1	45.1	+180.4
Amortissement	341.7	341.7	341.7	341.7	+1'366.8
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires					
Total augmentation des charges	386.8	386.8	386.8	386.8	1'547.2
Diminution de charges					
Revenus supplémentaires					
Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements					
Total net	386.8	386.8	386.8	386.8	1'547.2

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 2'050'000 au crédit-cadre de CHF 5'000'000 accordé par le Grand Conseil le 12 mai 2015 afin de financer une aide aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation en relation avec le Plan directeur cantonal et les mesures transitoires de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 30 octobre 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Art. 1

¹ Un crédit additionnel de CHF 2'050'000 au crédit-cadre de 5'000'000 prévu par décret du 12 mai 2015 est accordé au Conseil d'Etat pour financer une aide aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation en relation avec le plan directeur cantonal et les mesures transitoires de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Art. 2

¹ Ce montant est prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et sera amorti en 6 ans.

Art. 3

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