

# Préavis municipal n° 49-2016 au Conseil communal de Cugy VD

## Adoption du Plan directeur régional (PDR) du Gros-de-Vaud

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le préavis municipal n° 49-2016 sollicitant l'adoption du Plan directeur régional (PDR) du Gros-de-Vaud.

### 1. Préambule

**« Le plan directeur régional détermine les objectifs d'aménagement de la région considérée et la manière de coordonner les problèmes d'organisation du territoire dépassant le cadre communal ».**

En août 2007, la commission environnement de l'Association de la Région du Gros-de-Vaud (ARGdV) documentait les raisons d'une révision du Plan directeur régional (ci-après PDR). Dès 2008, l'adhésion d'une quinzaine de communes à l'Association de la Région du Gros-de-Vaud et l'adoption du tout nouveau Plan Directeur Cantonal (PDCn) par le Grand Conseil rendaient nécessaire la mise à jour d'un instrument de pilotage susceptible de guider le développement régional à court et moyen terme.

Pour l'ARGdV, les compétences attribuées aux Régions par le PDCn, la prise de conscience de la dimension régionale des activités de l'Association et l'opportunité de tisser des liens dans l'intérêt de la population de toutes les communes étaient reconnues comme des facteurs de cohésion et de soutien.

Le 28 octobre 2008, une séance d'information aux communes du district présentait les caractéristiques du nouveau plan directeur cantonal et les tâches régionales obligatoires, un calendrier des différentes étapes de la révision du PDR et une proposition de financement de cette révision.

L'art 42 alinéa 1 de la LATC précisant que « le plan directeur régional est élaboré par les Municipalités intéressées », toutes les communes acceptent de déléguer l'étude du PDR à l'ARGdV et s'engagent en confirmant le financement de ce nouveau PDR pour un total de CHF 7.- par habitant entre 2009 et 2013 (CHF 2.- en 2009, CHF 2.- en 2010 et CHF 3.- en 2013).

Partant du principe que la Commune de Cugy était engagée depuis quatre ans dans un processus identique au travers du Schéma directeur du Nord lausannois (SDNL) qu'elle contribuait à financer, notre commune, comme ses voisines dans la même situation, n'a participé financièrement à cette planification qu'à la fin du processus, soit pour un montant de CHF 6'337.50 (CHF 2.50 par habitant) en 2013.

Elle n'a dès lors pas participé aux divers groupes de travail mentionnés ci-après. La Municipalité s'est toutefois tenue au courant de l'évolution du dossier et s'est inquiétée de garantir la cohérence entre les deux planifications prévues pour la Commune dans le cadre de ces deux opérations conduites en parallèle. Elle a soumis le projet de PDR à sa commission d'urbanisme les 2 juillet et 25 août 2015 et a répondu à la consultation relative au PDR en date du 27 août 2015.

## 2. Motivation (pourquoi un PDR ?)

Les éléments suivants ont conduit la Municipalité à préavis favorablement le PDR :

- **Contexte en transformation**

Au fil des années, la situation des communes du district du Gros-de-Vaud s'est profondément transformée, avec notamment l'élargissement du district à quinze communes du Plateau du Jorat et de la Venoge, une forte croissance démographique (avec une proportion de plus en plus importante de pendulaires travaillant à l'extérieur) et un ratio emplois/habitants en baisse constante. Ces constats imposent une prise de conscience de la dimension régionale des collaborations intercommunales et des besoins de fédérer un nouveau territoire. Ils doivent aussi permettre à la région du Gros-de-Vaud de disposer d'une vision territoriale claire et approuvée par le Canton et les communes, selon les dispositions de la LATC.

- **Evolution des législations**

Ce document stratégique est un plan d'intention et de coordination qui se situe entre la planification cantonale et les planifications communales. Il répond à l'obligation du PDCn d'adapter les planifications régionales dans un délai de cinq ans après sa mise en vigueur (en août 2008), mais ne retire aucune compétence aux communes.

Le PDR est un outil de planification régionale dont le contenu est défini par la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (art. 39 à 42 LATC).

- **Défis régionaux et locaux importants à relever**

Localisé entre les deux plus grandes villes du canton (Lausanne avec plus de 133'000 habitants et Yverdon bientôt 30'000 habitants), le Gros-de-Vaud veut renforcer sa cohésion afin de valoriser un cœur du canton multifonctionnel et maintenir l'importance de cette région en regard de ses voisins, comme par exemple le rôle économique et industriel du bassin de la Venoge. Le PDR veut aussi rappeler à sa population les particularités des trois grandes entités qui la composent (le bassin de la Venoge, le plateau d'Echallens et le plateau du Jorat).

- **Des tâches qui dépassent le niveau communal**

Dans une vision de développement à quinze ans, le niveau régional – même si la légitimité du périmètre est sujette à débat – peut être considéré comme le premier niveau de coordination des politiques publiques. Les questions de mobilité, d'emploi ou d'environnement ne peuvent, par exemple, trouver des réponses dans les seules politiques communales.

- **Des compétences communales maintenues**

Le PDR ne modifiant aucune procédure lors des décisions municipales, les compétences des communes ne sont donc pas touchées. Les tâches, obligations et responsabilités communales restent inchangées.

Les mesures du PDR sont à comprendre comme les pièces d'un puzzle dont l'image finale présente une vision collective du développement du Gros-de-Vaud pour les quinze prochaines années.

### 3. Etude

En préambule, il est rappelé que, contrairement à celui de 2003 qui recensait les besoins des communes (accepté par les communes de l'ancien district d'Echallens mais pas entièrement validé par le Conseil d'Etat), le PDR 2015 est un nouveau document qui cherche à décliner le plan directeur cantonal à la région du Gros-de-Vaud, tout en valorisant les marges de manœuvres régionales.

#### a) Organisation

Sur mandat des trente-sept communes du district, le PDR du Gros-de-Vaud a été élaboré par l'ARGdV en partenariat avec l'Etat de Vaud, en particulier le Service du développement territorial (SDT), la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) et la Direction générale de l'environnement (DGE). Le projet a été conduit par une structure de projet regroupée sur deux niveaux :

- le niveau politique a été assuré par le **Comité de pilotage (COPIL)**, constitué de plusieurs délégués représentant les centres régionaux, les différentes composantes de la région du Gros-de-Vaud ainsi que d'un représentant politique au niveau cantonal
- le suivi des études a été assuré par le **Groupe technique (GT)** composé de représentants de la région, des communes et de l'Etat de Vaud ; ce groupe était présidé par le secrétaire général de l'ARGdV et était constitué de représentants ou responsables techniques de niveau régional et cantonal dans les domaines de l'urbanisme, de l'économie, de la mobilité, de la nature, de l'environnement et de l'énergie
- le secrétaire général de la Région a assumé le rôle de chef de projet et du bureau exécutif qui a coordonné l'avancement du projet et constitué le relais entre COPIL et GT.

#### b) Structure

La stratégie qui balise le futur souhaité pour la région du Gros-de-Vaud est déclinée en huit thématiques, à savoir :

- A. *habitat*
- B. *emploi*
- C. *mobilité et transports*
- D. *environnement vert et paysage*
- E. *environnement gris*
- F. *surfaces d'assèchement*
- G. *tourisme et loisirs*
- H. *ressources énergétiques*

Ces thématiques, interdépendantes et inter-reliées, se retrouvent dans les trois phases du document :

- **le diagnostic** (validé par le COPIL le 14 juin 2011)

Ce chapitre constitue un résumé du document diagnostic validé le 14 juin 2011 par le COPIL. Par conséquent, les chiffres et données qu'il contient se rapportent à la situation en vigueur à ce moment-là, notamment en termes de perspectives démographiques et d'emplois. Il vise à rappeler le contexte global du Gros-de-Vaud dans les différents thèmes abordés par le Plan directeur régional. Quelques éléments y ont ensuite été intégrés suite à différentes évolutions au niveau cantonal.

Pour chacune des thématiques faisant l'objet d'un volet stratégique, sont ainsi mis en évidence des éléments de constat qui permettent de soulever les points forts, les points faibles et finalement les grands enjeux de la région. Bien que certaines données ne soient plus très récentes au moment de l'entrée en vigueur de ce document, elles restent pour l'essentiel une indication pertinente de l'état du district et leur rappel demeure nécessaire pour comprendre les orientations de ce Plan directeur.

- **le projet de territoire** (validé par le COPIL le 05 juin 2012)

Cette étape constitue le volet stratégique; elle définit les objectifs et fixe les orientations stratégiques. Elle a été construite sur la base de trois scénarii d'évolution qui esquissent le territoire tel qu'il pourrait être dans 15 ans, abordant les thématiques de l'urbanisation, de la qualité de la desserte en transport, de l'environnement, des valeurs du paysage, des pôles d'emplois, des services à la population, etc. De ces trois scénarii a été définie une « **vision territoriale** » vers laquelle la région souhaite tendre.

- **la stratégie de mise en œuvre** (validée par le COPIL le 30 septembre 2015)

Cette dernière partie est le cœur du document. Un rappel du contexte général et une description des objectifs sont proposés pour chaque thématique, traduite ensuite en lignes d'action et en mesures, en fonction de ce que le projet de territoire a retenu. Cette structure rend le document intelligible, abouti, cohérent et transparent. Pour chaque mesure sont spécifiés les acteurs principaux en charge des procédures ou de l'application, les délais de mise en œuvre et les lignes d'action et mesures associées.

### c) Consultation

La consultation publique du 17 juin au 18 août 2015 (60 jours au lieu des 30 légaux) a généré près de cent quarante remarques ou commentaires. Ces dernières ont été rassemblées dans un tableau de synthèse<sup>1</sup> qui propose une réponse pour chaque remarque, et, le cas échéant, des modifications qui ont été prises en compte et intégrées dans le document.

Thème	Remarques	Retenues
Mobilité	31	22
Emplois	16	5
Habitat	21	5
Environnement vert	6	2
Environnement gris	3	1
Énergie	6	2
SDA	9	1
Tourisme	6	3
Contenu général	38	3
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>44</b>

<sup>1</sup> Consultable à l'adresse <http://www.gros-de-vaud.ch/fr/territoire>

#### d) Etapes et coûts

Les coûts de l'étude sont répartis en trois phases. La première (document cadre) correspond à la nécessité de définir le contenu de l'étude et la préparation du cahier des charges. La seconde décrit le déroulement de l'étude et la dernière la phase de consultation.

	Document cadre		PDR		Consultation	
	frais	recettes	frais	recettes	frais	recettes
Mandataires	28'350.00		243'000.00		20'000.00	
Frais ARGdV			10'500.00		2'500.00*	
Jetons de présence			7'500.00		1'400.00	
Heures SG			98'900.00		22'800.00	
Participation des communes				235'900.00		
SBV SDT		21'800.00		45'200.00		10'000.00
SBV SPECo				30'000.00		
Solde à l'ARGdV		6'550.00		48'800.00		36'700.00
	<b>28'350.00</b>	<b>28'350.00</b>	<b>359'900.00</b>	<b>359'900.00</b>	<b>46'700.00</b>	<b>46'700.00</b>

\* estimation

	Total	
	frais	recettes
Mandataires	291'350.00	
Frais ARGdV	13'000.00	
Jetons de présence	8'900.00	
Heures SG	121'700.00	
Participation des communes		235'900.00
SBV SDT		77'000.00
SBV SPECo		30'000.00
Solde à l'ARGdV		92'050.00
	<b>434'950.00</b>	<b>434'950.00</b>

A relever ici que les montants des jetons de présences restent symboliques au regard des vingt séances du Comité de pilotage et des quinze séances du groupe technique qui ont accompagné tout le processus de l'étude. Ne sont pas comptées dans cette récapitulation les heures de lecture des documents par les membres du COPIL et du GT et celles des représentants des services de l'Etat.

Dès le début de l'étude, le comité de l'ARGdV a défendu une version la plus légère possible du PDR. Mais aux coûts projetés (CHF 4.-/habitant en 2008) sont venus s'ajouter des frais supplémentaires (CHF 3.-/habitant en 2013) liés à la nécessité de réaliser un document cadre, suivi d'une procédure de marchés publics pour l'attribution d'un mandat. Dès cet instant, aucun financement supplémentaire n'a été demandé aux communes pour les compléments du PDR. Cette position s'est traduite par une participation supplémentaire de l'Etat et de l'ARGdV.

Toutes les communes se sont acquittées du financement qui leur a été demandé.

#### 4. Les plus-values – Un projet issu d'un consensus

Les lignes d'actions et les propositions de mise en œuvre qui sont tirées du projet de territoire peuvent être considérées comme obligatoires (imposées par des bases légales existantes) ou volontaires (vision de développement régional).

Les mesures correspondant à des obligations légales pour les communes s'appliquent même si le PDR n'existait pas, alors que les mesures non obligatoires pouvant être considérées comme des plus-values régionales auraient des difficultés à se réaliser sans une validation par l'ensemble des communes.

Pour chaque phase de l'étude, les membres du groupe de travail, les représentants régionaux au comité de pilotage et, par moments, le comité de l'ARGdV ont défendu avec opiniâtreté ce qu'ils estimaient juste et visionnaire pour toute la région. On peut, entre autre, citer :

- Les centres locaux

Selon le PDCn les centres locaux doivent être désignés par le PDR selon différents critères, même si des procédures accélérées ont permis à Thierrens et Cugy d'obtenir ce statut avant la fin du PDR.

- Les localités à marge de manœuvre

Sans le PDR, ces localités, qui répondent également à des critères précis, seraient considérées comme tous les villages qui ne sont ni centre régional, ni centre local, et donc limitées à une évolution de leur population de 1% par année (base 2008).

- Les 15 ha de nouvelles zones d'activités

A la fin d'une négociation serrée, et alors que la méthode de calcul en proposait entre 7 et 12 ha et que le groupe technique et la commission économie en voulaient 24 ha, un consensus politique s'est arrêté sur le chiffre cité en titre. En complément, le PDR permet d'une part aux entreprises en place qui auraient besoin de nouvelles surfaces d'en faire la demande sous certaines conditions, et d'autre part de négocier de nouvelles zones d'activités dès que les 2/3 des 15 ha seront occupés.

- La scierie de Rueyres

La scierie Zahnd de Rueyres est la deuxième scierie de Suisse avec un volume de plus de 150'000 m<sup>3</sup> de bois scié par année. La concurrence du marché et ses installations vieillissantes nécessitent des investissements et un développement qui a été reconnu d'importance par le Conseil d'Etat en 2015. Cette importance est relevée dans le PDR en vue de faciliter la réalisation des objectifs de développement de la scierie

- Les routes de contournement

Chaque projet est différent et doit répondre à une analyse des besoins des usagers, mais l'ARGdV a soutenu les demandes et insisté pour que les intentions justifiées apparaissent dans le PDR

- Une vision pragmatique de l'environnement et du paysage

Les notions de paysage sont propres à chacun, mais les paysages ouverts qui font la force du Gros-de-Vaud ont été défendus, et un consensus a été trouvé pour ne pas bloquer les développements nécessaires à l'agriculture

- Une exploitation des ressources régionales

Les sites d'excavation (gravier, marnes) et le dépôt de matériaux d'exploitation restent possibles.

- Un pot commun pour les SDA

Le principe d'un pot commun qui permet une gestion régionale des surfaces d'assolement a été accepté. Sans PDR, chaque commune devrait traiter ces surfaces de manière individuelle avec le Canton, perdant ainsi une vision globale. Cette nouveauté est suivie de très près par toutes les régions du canton.

- Gare de Cossonay-Penthalaz

L'importance de cette gare pour le trafic régional et toute la région de la Venoge est reconnue. La considération de cette interface est renforcée dans le PDR par l'implication des associations régionales du Gros-de-Vaud et de la région de Cossonay-Morges, en accompagnement de la commune de Penthalaz.

- La limitation des demandes

Depuis la rédaction du cahier des charges, diverses demandes ont été faites pour intégrer différentes thématiques dans le PDR (STEP, zones équestres, etc.). L'ARGdV a régulièrement refusé toutes celles qui ne sont pas reconnues comme indispensables.

A la lecture du nombre et de la diversité des thématiques traitées, le COPIL et le comité de l'ARGdV ont défendu, pendant près de cinq ans, un PDR qui est la résultante d'un consensus entre l'Etat et les communes, mais aussi entre les communes.

Au final, ce PDR est le premier projet qui réunit l'ensemble des communes du district depuis sa création en 2008, et démontre une volonté de travailler en commun pour une vision supra-communale. Cette unité de vue permettra de renforcer une position régionale lorsque le Canton demandera à l'ARGdV de préavisier des projets communaux.

## **5. Financement de la mise en œuvre**

La responsabilité de la réalisation des mesures est attribuée à trois groupes :

- a) Les mesures de responsabilité cantonale seront financées principalement par le canton
- b) Les mesures de responsabilité régionale seront financées par les budgets de l'ARGdV
- c) Les mesures de responsabilité communale seront financées par les budgets communaux selon les règles usuelles.

Les études proposées par certaines mesures peuvent bénéficier d'un appui de différents services de l'Etat. La réalisation des mesures qui impliqueraient spécifiquement une ou plusieurs communes serait alors financée conjointement selon une clé de répartition à définir, et selon les règles d'approbation dans les communes. Les coûts mentionnés sont indicatifs, ils seront précisés au moment de la mise en œuvre.

## **6. Approbation et portée juridique du PDR**

L'article 29a de la LATC en vigueur, indique que les PDR doivent être approuvés par les Conseils communaux ou généraux. Aucune disposition ne règle le cas d'une commune qui n'approuverait pas le PDR.

La validation de ce PDR n'affranchira pas les communes de l'obligation de révision de leur planification communale pour la rendre compatible avec la LAT et le PDCn. Ces planifications communales devront également être compatibles avec le PDR. En cas de refus du PDR, les mesures cadrées par la législation en vigueur (mobilité, habitat, environnement, énergie) s'imposent, même sans PDR.

La consultation a permis de prendre en compte quarante-quatre remarques, mais le PDR ne peut pas être amendé lors du passage devant le Conseil.

## **7. Synthèse**

Si le PDR répond à l'obligation du PDCn d'établir des planifications régionales, la LATC ne rend actuellement pas le PDR obligatoire. Par contre, la modification en cours de cette loi pourrait prévoir l'obligation de réaliser un PDR avec un contenu plus détaillé, générant des contraintes et des coûts supplémentaires.

Le PDR est un document de consensus avec ses avantages et ses inconvénients, mais il est nécessaire de se rappeler que sans le PDR, les contraintes légales s'appliqueront (habitat, aménagement du territoire, etc.) alors que les avantages seront difficiles à concrétiser (pot commun SDA, nouvelles zones d'activités, etc.).



## 8. Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre la décision suivante :

- vu le préavis n° 49-2016 du 7 mars 2016,
- ouï le rapport de la Commission ad hoc chargée de l'étude de ce préavis,
- considérant que cet objet est porté à l'ordre du jour,

le Conseil communal de Cugy (VD) décide :

- d'accepter le Plan directeur régional du Gros-de-Vaud.

Adopté par la Municipalité le 7 mars 2016.

Au nom de la Municipalité

Le syndic

Le secrétaire

R. Bron

P. Csikos

Municipal en charge du dossier : M. Raymond Bron, syndic