

Monsieur
Philippe Biéler
Conseiller d'Etat
Chef du Département des infrastructures
Pl. de la Riponne 10
1014 **Lausanne**

Lausanne, le 14 juin 2001
T:\DIRCVC\INFODIR\PREAVIS\POL0119.doc
GPB/fbr

Révision du Plan directeur cantonal – Mise en consultation des Lignes directrices

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Nous avons bien reçu votre correspondance du 11 avril 2001, relative au projet mentionné sous rubrique, et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Nous vous savons également gré d'avoir invité notre Chambre aux multiples forums régionaux, thématiques et stratégiques, ainsi que de l'avoir associée aux réflexions du Groupe de travail politique chargé du suivi de cet important et ambitieux chantier cantonal.

A. Préambule

A la suite d'un premier échec parlementaire en septembre 1999, le Conseil d'Etat a décidé de diviser l'opération de révision du Plan directeur cantonal (ci-après PDCn) en deux étapes : une première étape durant la présente législature avec l'objet en consultation, ensuite les travaux de révision proprement dits durant la législature 2002-2006.

Constatant, à fin 2000, l'extrême difficulté, voire l'impossibilité, de discuter sereinement de lignes directrices sans connaître les mesures concrètes qui pourraient en découler et les coûts que ces dernières pourraient engager, les associations économiques vaudoises ont demandé au Conseil d'Etat de renoncer aux deux étapes proposées. Nous reformulons ce souhait et proposons simplement d'inciter le Grand Conseil à prendre acte de ces lignes directrices, tout en se réservant la possibilité de les adapter au moment de l'élaboration des mesures concrètes lors de la prochaine législature. Compte tenu du caractère aussi souhaitable qu'obligatoire de cette révision du PDCn 1987, il convient de tout mettre en œuvre pour éviter un deuxième échec devant le Grand Conseil.

La plupart des forums ont démontré une grande méfiance, notamment des élus locaux, quant à la forme de cette vaste démarche de concertation et à la prise en compte des remarques émises. Un net sentiment d'inconfort a régné durant la plupart des forums, les participants flairant l'exercice alibi. La méfiance était encore accentuée par l'utilisation d'un vocabulaire de spécialistes ne permettant pas une réelle appréciation des propositions en dépit de leur apparente banalité.

Pour retrouver cette confiance, nous estimons indispensable de concrétiser les lignes directrices en précisant par quelles mesures et avec quels moyens ces grands principes seront appliqués. C'est uniquement sur cette base qu'une réelle consultation pourra avoir lieu sur un projet de révision du PDCn. Nous considérons ainsi que la présente ne constitue qu'une première ébauche de notre prise de position définitive.

B. Objectifs généraux

1. Répondre à la globalisation

Pour éviter sa marginalisation, le canton doit jouer un rôle central et exemplaire tant en matière économique que sociale et environnementale, à l'échelle de la Suisse occidentale, pour compter au niveau suisse et mondial. Il faut relever le caractère très, voire trop, ambitieux de cet objectif. Il se situe par ailleurs à un niveau nettement différent par rapport aux trois autres objectifs généraux. Si le canton veut être absolument exemplaire, il devrait l'être sur tous les plans, et notamment en matière de finances publiques. Malheureusement, il faut bien reconnaître que cela n'est pas le cas; il doit dès lors restreindre ses ambitions.

Il est en revanche absolument nécessaire que le canton de Vaud « joue son rôle de pôle central de la Suisse occidentale, pour compter au niveau suisse et mondial, en matière tant économique que culturelle ». Nous proposons ainsi une nouvelle description pour clarifier cet objectif. Le canton de Vaud est en effet au centre de la Suisse romande et dispose d'un poids démographique et économique important. Il peut donc jouer un rôle moteur, mais en privilégiant les réalisations concrètes, principalement en matière de collaboration intercantonale : Pays-d'Enhaut - Gstaad, Broye vaudoise et fribourgeoise, Terre-Sainte - Genève, Chablais vaudois et valaisan. Les autres collaborations intercantionales ou transfrontalières (Conseil du Léman, COTRAO, CTJ, Mittelland) ne sont pas du ressort de l'aménagement du territoire; elles sont principalement de nature politique et leur gestion doit être confiée à d'autres services de l'administration cantonale.

A titre de remarque générale, il convient d'ailleurs de relever que **le PDCn n'a pas pour vocation de régler l'ensemble des problèmes culturels, démographiques, économiques et sociaux du canton.** Il doit se limiter aux problèmes ayant un effet sur le territoire et non **pas se transformer en un programme de gouvernement.**

2. Réduire les déséquilibres entre l'Arc lémanique et les autres régions

Cet objectif est certainement le plus important des quatre objectifs généraux; il postule une volonté politique claire d'assurer un développement équilibré sur l'ensemble du canton. Sans une telle volonté, il faut bien reconnaître que le projet n'aurait aucune chance sur le plan politique. En revanche, il faut relever deux éléments :

- Le premier plan directeur cantonal de 1987 souhaitait aussi réduire les déséquilibres en renforçant les centres secondaires du canton. Cette volonté n'a jamais été respectée, ni par les communes et régions ni par le canton. Un travail d'élaboration de plus de 10 ans n'a ainsi servi quasiment à rien et il convient de ne pas répéter un tel échec. Dès lors, il faut se poser sérieusement la question des capacités, notamment financières, du canton à respecter une telle volonté politique et à la traduire en mesures concrètes.
- Un mouvement naturel de développement est manifestement visible sur l'arc lémanique et provoque ainsi une forte croissance démographique et économique. Cette dernière doit être gérée, tant sur le plan urbanistique qu'au niveau des équipements (routes, transports publics, écoles, etc.). La gestion de ce développement (afin de respecter notamment l'objectif 3) nécessite donc aussi des moyens financiers importants; il suffit de penser à la réalisation du métro M2 ou d'une troisième voie autoroutière entre Genève et Lausanne.

En conclusion, si nous sommes éminemment favorables à réduire les déséquilibres entre les différentes régions du canton, nous demandons, d'une part, que le coût politique et financier d'un tel objectif soit bien mesuré et que, d'autre part, le rééquilibrage ne se fasse pas au détriment de l'arc lémanique qui fournit, et subit, la majorité de la croissance de notre canton.

3. Augmenter l'attractivité des villes et villages

Cet objectif comprend une multitude d'aspects de nature bien différente. Les problèmes d'étalement urbain n'ont pas grand chose à voir avec la création d'une zone villa; l'habitat dispersé est par ailleurs une réalité dans bien des régions de notre canton. L'objectif visant à augmenter l'attractivité des villes et villages est bien entendu louable, mais cette attractivité doit surtout s'exprimer par un habitat diversifié, permettant de répondre aux souhaits des habitants de notre canton (qualité, prix, équipement) ainsi que par un réseau de transport permettant de relier convenablement ses différentes localités.

Selon la documentation remise lors des forums, les Vaudois font 38 km par jour, dont 90 % pour des transports individuels et 50 % pour les loisirs. Cet élément factuel doit être pris en compte dans la réflexion, tout en essayant d'infléchir cette évolution. Améliorer la densification et la mixité constituent certainement des potentiels importants; en revanche, nous refusons l'idée de restreindre la création de nouvelles zones d'habitation non desservies par des transports publics. Pour des raisons financières, il est en effet impossible de créer une nouvelle ligne de transport public sans un bassin de population suffisant; on ne peut donc pas renverser les priorités.

Pour atteindre cet objectif, il est enfin nécessaire de définir la liste des services essentiels (éducation, santé, justice, sécurité, par ex.). Il convient de les fixer non pas dans le cadre d'une mesure d'aménagement du territoire, mais par une décision politique et en tenant compte de l'ensemble des facteurs, notamment financiers.

4. Développer et promouvoir les qualités du territoire rural

La notion de territoire rural mérite en premier lieu d'être mieux définie. A l'issue de plusieurs discussions, parfois contradictoires, nous avons cru comprendre qu'il s'agissait de l'ensemble du territoire vaudois à l'exception des zones dites constructibles, y compris les zones vertes. Il ne s'agit donc pas uniquement des zones agricoles.

A notre sens, cet objectif mérite d'être complété de la manière suivante : « développer et promouvoir les qualités et la vitalité du territoire rural ». Si l'on veut maintenir les qualités de ce territoire, il faut en effet garder un poids important à la fonction de production sur ce territoire, y compris pour l'entretien du paysage. L'initiative privée doit par ailleurs être favorisée, notamment en facilitant la réhabilitation des bâtiments ruraux.

Il faut en outre rappeler que le paysage est, dans la quasi totalité des cas, le reflet des interventions humaines. Des défrichements ont été effectués à certaines périodes de notre histoire pour assurer les pâturages estivaux du bétail vaudois. Pour réaliser des pistes de ski, des défrichements doivent donc pouvoir également se justifier; ils répondent en effet aux nécessités économiques de notre époque. Les besoins étant différents, il faut donc un cadre souple qui puisse évoluer au fil des années.

C. Orientations thématiques

En préambule, nous tenons à préciser que la majeure partie des orientations thématiques rencontrent notre approbation quant à leur libellé général. En revanche, nous devons reconnaître que les compléments rédactionnels apportés pour chaque orientation dans le Cahier no 1 suscitent des interrogations, voire de franches oppositions. Nous revenons ici, une nouvelle fois, sur la problématique citée en introduction, à savoir qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, de se prononcer valablement sans savoir par quelles mesures et avec quels moyens ces orientations vont se traduire dans les faits après l'adoption de cette révision du PDCn.

3.1. Territoire rural

1. Promouvoir un développement cantonal équilibré s'appuyant sur la diversité des régions vaudoises et valorisant leurs qualités spécifiques

L'objectif principal du PDCn est de pouvoir déterminer les moyens qu'il sera nécessaire de mettre en œuvre pour offrir un cadre de vie agréable à 760'000 habitants en 2025. Nous réitérons dès lors notre opposition à cette volonté de vouloir contenir la pression résidentielle due à l'étalement urbain. Notre population est multiple, elle a des souhaits différenciés et elle doit pouvoir trouver des logements à différents niveaux de qualité et de prix, en propriété comme en location.

2. Reconnaître et organiser la multifonctionnalité du territoire rural dans une optique globale de qualité, en particulier dans les secteurs sous forte pression

L'objectif premier de l'agriculture est de produire des biens agricoles; d'éventuelles diversifications sont judicieuses; ces activités resteront néanmoins accessoires.

3. Promouvoir un cadre apportant les conditions nécessaires au maintien d'une agriculture vivante et diversifiée.

Tout en se référant à notre commentaire ci-dessus, il faut encore ajouter que les grands espaces agricoles vierges ne sont pas une réalité sur l'ensemble du canton; un habitat dispersé existe notamment au Pays-d'Enhaut et dans le Jorat.

3.2. Ville et territoire urbanisé

4. Contenir l'étalement urbain et proposer différentes actions pour améliorer la qualité des espaces urbanisés.

Nous réitérons notre opposition à la volonté de contenir l'étalement urbain. En revanche, nous retenons dans cette orientation la "nécessité de favoriser une offre différenciée de logements répondant aux multiples attentes sociales"; nous y sommes même particulièrement favorables. Cet objectif peut être atteint par différentes mesures: la densification, l'affectation de nouvelles zones constructibles et, vraisemblablement aussi, la révision de certaines réglementations relatives à la transformation et à la rénovation d'immeubles.

5. Préserver et requalifier les espaces publics.

L'objectif est particulièrement louable. Les expériences montrent toutefois que les rues résidentielles ne peuvent pas se multiplier; la mixité est déjà difficile à organiser entre les trottoirs et les piétons.

6. Promouvoir la diversité et la mixité des villes et villages tout en les protégeant des nuisances.

Nous rappelons que la volonté de répartir l'implantation des services et des équipements collectifs nécessitent des moyens financiers extrêmement importants; ces derniers ont déjà causé l'échec du PDCn 1987 et toutes les réorganisations territoriales récentes démontrent que l'on va dans un sens contraire.

7. Coordonner l'aménagement des espaces urbains avec les infrastructures de transports.

Nous réitérons notre opposition à l'idée de vouloir restreindre la création de nouvelles zones d'habitation non desservies par des transports publics.

3.3. Transports et mobilité

8. Coordonner l'urbanisation et les offres de transports pour offrir une mobilité durable

Les études lancées dans le cadre de la révision du PDCn ont montré que chaque Vaudois se déplace en moyenne de 38 km par jour, dont la moitié pour ses loisirs. Nous sommes dès lors heureux que cette orientation reconnaisse le rôle dominant du transport individuel, notamment dans les territoires faiblement urbanisés. Cette réalité doit être bien prise en compte pour assurer une véritable complémentarité des moyens de transports.

9. Assurer la complémentarité entre les différents moyens de transports par le développement d'offres de transports multiples

Cette orientation démontre soit un bel idéalisme, soit l'instauration d'une planification volontariste. Les moyens financiers du canton étant réduits, il est préférable de se limiter au domaine du possible.

10. Favoriser et améliorer l'attractivité des moyens de transports durables (transports publics, marche, vélo)

Idéalisme toujours : la pratique du vélo est bien entendu possible dans de nombreux endroits, mais pas partout. Cette orientation semble par ailleurs constituer une répétition par rapport aux autres points du chapitre.

11. Assurer l'intégration de la Suisse occidentale au sein des réseaux de transports internationaux

Nous sommes très favorables à cette orientation; notre canton ne doit pas rester en marge des grands réseaux de transports internationaux. Nous demandons en revanche que cette orientation soit complétée dans ses commentaires par la nécessité d'un réseau autoroutier de qualité et disposant de capacités suffisantes pour assurer la hausse de trafic de ces prochaines années.

3.4. Paysage

12. Reconnaître la diversité des régions vaudoises, et l'importance de leur paysage, comme facteur d'identité des habitants

Nous profitons à nouveau de rappeler que le paysage est non seulement un facteur d'identité des habitants, mais le reflet de l'activité humaine. Il n'y a donc pas lieu de figer sans autre un paysage donné à une période précise. Nous ne sommes donc pas favorables à l'orientation proposée. Il nous semble infiniment préférable de travailler au cas par cas et de prendre des mesures de protection ponctuelles en fonction de la qualité de certains éléments bâtis ou paysagers.

13. Prendre en compte les interdépendances entre toute action sur le territoire et le paysage, afin de préserver la qualité et la spécificité des régions

Lors des forums, nous avons appris que notre pays était lanterne rouge en matière de biodiversité au niveau européen; c'est bien la première fois que notre pays montre un certain retard sur le plan environnemental. Plus sérieusement, il s'agit plutôt du reflet de la pression démographique sur notre territoire et des activités que sa population y exerce, notamment dans l'agriculture. Des moyens relativement simples permettent d'améliorer cette diversité et il faut les promouvoir. Cette volonté est toutefois en contradiction avec le souhait de créer de grandes surfaces agricoles.

14. Anticiper et accompagner les transformations du paysage en n'excluant aucun type d'espace (naturel, rural, urbain)

Cette orientation démontre une nouvelle fois une volonté planificatrice à l'échelon cantonal qui n'est pas de mise en matière d'activité humaine. Le défrichement des coteaux du Lavaux serait-il possible aujourd'hui avec une telle disposition ?

3.5. Economie et nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC)

15. Consolider les conditions nécessaires au maintien et au développement du tissu économique existant, à l'innovation et à l'accueil de nouvelles activités

Nous sommes pleinement favorables à cette orientation; en revanche, certaines inclusions telles que « soutenir les synergies entre formation, recherche et entreprise » n'ont rien à faire dans un PDCn.

16. Promouvoir la qualité du cadre de vie comme ressource économique

Les nombreux exemples d'implantations économiques réussies démontrent la justesse d'une telle orientation.

17. Anticiper le développement technologique pour proposer des solutions compétitives et durables aux différentes régions

Cette orientation démontre une prétention qui n'est pas de mise dans un document prospectif. Il serait préférable de tenter d'accompagner correctement le développement technologique. En outre, la formation de la population ne relève pas non plus du PDCn.

3.6. Tourisme et loisirs

18. Soutenir et promouvoir le concept « région-destination » permettant une diversification de l'offre touristique

Des éléments tels que le rapport qualité/prix et les diversités d'offre ou de destination n'ont rien à faire dans un PDCn.

19. Organiser et valoriser le passage à une société de loisirs durable

Cette orientation est difficilement compréhensible et mériterait d'être mieux commentée.

20. Renforcer l'attractivité cantonale dans le domaine du sport

Il s'agit d'un réel atout de notre canton qui mérite d'être développé.

3.7. Relations extérieures

21. Prendre un rôle actif et central dans la construction d'une Suisse occidentale forte aux niveaux suisse et mondial

Il est évident que le canton doit coordonner ses mesures d'aménagement du territoire avec celles de ses voisins; en outre, il doit jouer son rôle de pôle central de la Suisse romande. En revanche, nous jugeons préférable qu'il évite de vouloir jouer un rôle exemplaire, au vu de ses finances publiques particulièrement obérées. Par ailleurs, nous proposons de renoncer aux "grandes réflexions stratégiques sur les enjeux majeurs à traiter à l'échelle de la Suisse occidentale". Cette dernière n'existe d'ailleurs que dans la tête de quelques politiciens. Il faut en outre et malheureusement bien reconnaître que les résultats d'organismes tels que l'espace Mittelland sont particulièrement mitigés.

22. Promouvoir les relations de proximité en fonction des spécificités de chaque région (relations intercantionales et transfrontalières)

Des collaborations intercantionales ou transfrontalières sont nécessaires; elles sont d'ailleurs souhaitées par les populations locales et permettent des collaborations profitables à toutes les parties. Il faut ainsi privilégier des objectifs concrets de collaboration et éviter le caractère « course d'école » de nombreuses séances.

3.8. Structure du territoire

23. Renforcer l'organisation de réseaux de villes et centres régionaux du canton et développer leur complémentarité avec les axes de communication

Pour des raisons économiques, nous sommes favorables au développement de services et de grands équipements dans les centres d'importance cantonale (Lausanne, Morges, Nyon - Gland, Vevey - Montreux, Yverdon, Aigle et Payerne). Afin de ne pas prêter certaines régions décentrées, l'accès aux services publics par des moyens électroniques devra être fortement développé.

24. Lier et relier l'armature urbaine et les territoires régionaux : améliorer l'attractivité et l'accessibilité des centres régionaux

Nous sommes en parfait accord avec cette orientation, qui aurait d'ailleurs mérité de figurer au rang des objectifs généraux.

3.9 Structures institutionnelles à l'échelle cantonale

25. Mettre en place des structures nécessaires à la mise en œuvre du plan directeur cantonal

Cette orientation n'a pas sa place dans des lignes directrices. Il nous semble en effet évident que le PDCn nécessitera des mesures d'application. Ces dernières devront être définies dans le cadre du rapport du Conseil d'Etat et faire l'objet de budgets spécifiques. A ce propos, nous émettons néanmoins des réserves sur la création d'un Observatoire du territoire, interne au Service d'aménagement du territoire. Il serait préférable de confier la partie statistique de cette activité au Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), alors que la partie aménagement du territoire pourrait être assumée par le SAT actuel.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ces lignes et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de notre considération distinguée.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Alain Maillard
Directeur adjoint

Guy-Philippe Bolay
Sous-directeur