

PRÉAVIS NO. 28-2020

RAPPORT DE GESTION 2019



COMMUNE DE CUGY / VD

5. URBANISME, PLANIFICATION TERRITORIALE ET DEVELOPPEMENT RÉGIONAL ET ÉCONOMIQUE

RÉVISION PGA

**SYSTÈME DE GESTION
DES ZONES D'ACTIVITÉ**

PPA EOLJORAT SUD

**TRANSPORTS ET
MOBILITÉ**

MÉTAMORPHOSE

**COMMISSION D'URBANISME
ET DE DÉVELOPPEMENT
RÉGIONAL**

**DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
ET ÉCONOMIQUE**

Révision du Plan général d'affectation (PGA)

Afin de diriger ainsi que d'enrichir son premier projet de vision stratégique en matière de développement territorial communal, la Municipalité a organisé successivement deux ateliers participatifs. Le premier s'est tenu le 1er décembre 2018 avec la population de Cugy et le second avec des représentants des autorités de développement économique régional, du Schéma Directeur du Nord Lausannois et des Transports de la région lausannoise en date du 4 décembre 2018. Ces deux événements ont permis à la Municipalité d'obtenir les confirmations attendues ainsi que d'affiner certains aspects de sa vision stratégique communale en matière de développement territorial, laquelle a été arrêtée lors de la séance de Municipalité du 21 janvier 2019. Une restitution des résultats des travaux établis lors des ateliers participatifs a été faite à la population le 7 février 2019. Sur cette base, en vue de la révision du Plan général d'affectation (PGA) de Cugy et la création

d'une future centralité, la Municipalité a travaillé à l'établissement d'un cahier des charges précis à l'attention de l'urbaniste et des autres intervenants spécialisés chargés de la révision (technique) du PGA communal actuel et l'adoption d'un nouveau plan d'affectation conforme aux nouvelles règles de la LATC.

Ainsi, le 19 février 2019, la Municipalité a soumis au Service cantonal du développement territorial (SDT) le questionnaire relatif à l'examen préliminaire de la révision du Plan général d'affectation (PGA), accompagné de la vision stratégique communale pour avis et commentaires de la part de cette autorité. La réponse du SDT était attendue d'ici la fin mai 2019 au plus tard.

Cependant, ce n'est que le 12 août 2019, après plusieurs rappels, que le SDT a fait parvenir son avis préliminaire. Selon cet organe, « [...] Après analyse, nous constatons qu'il

n'y a, a priori, pas de conflit entre les contraintes identifiées et les objectifs du projet. Les thématiques peuvent être traitées conformément au cadre légal. Le projet peut ainsi poursuivre la procédure LATC. » Le SDT n'a en revanche pas validé le bilan des réserves constructibles de la commune et a demandé à la Municipalité de réfléchir et revoir, le cas échéant, l'étendue de son périmètre de centre dans le cadre de ses travaux de planification. A cet effet, il a proposé à la Municipalité de suivre à titre optionnel une « phase de coordination » avant de transmettre le dossier à l'examen préalable, au vu de la nature et de la complexité du projet.

Le territoire de Cugy (Bureau GEA, 2019)





L'Exécutif a décidé de ne pas suivre cette phase de coordination et de maintenir le calendrier qu'elle s'était fixé, à savoir de déposer à l'examen préliminaire un dossier d'ici la fin de l'année 2019, voire la fin du premier trimestre 2020 au plus tard.

De sorte à mieux appréhender les priorités de la révision de sa planification territoriale et ainsi optimiser les chances de faire valider le nouveau plan d'affectation par le SDT, la Municipalité a travaillé sur un projet de plan-guide de la future centralité du village. Elle souhaite proposer à ses habitants un projet d'aménagement du territoire conforme à ses attentes et privilégiant une approche plus urbanistique que celle d'une croissance pure de la population. Dans cette optique, et sur la base des conclusions tirées du Projet MétamorpHouse (cf. section suivante), elle a entamé des réflexions avancées sur la révision de son Règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions (RGATC), afin de rendre possible une densification vertueuse du milieu bâti du village. Ceci dans le cadre d'un processus de mobilisation des réserves constructibles privilégiant une approche basée sur la durabilité et visant à favoriser le recours à des modes alternatifs de production d'énergies. Ces travaux sont encore en cours au moment de la rédaction de ce rapport.

L'année 2019 s'est terminée sur un important travail mené par l'Exécutif en lien avec la finalisation du plan-guide de centralité. En effet, une étude de mobilité restreinte a été lancée fin décembre 2019 - avec retour des mandataires d'ici le 31 janvier 2020 -, afin de valider les principales orientations retenues en lien avec certains développements envisagés.

Dans l'intervalle, un premier projet de plan d'affectation communal a été établi par nos mandataires visant à :

- concrétiser les objectifs de la vision stratégique municipale ;
- intégrer les principales orientations de développement résultant du plan-guide ;
- anticiper les effets du nouveau système de gestion des zones d'activités (SGZA) actuellement en gestation sur le plan régional (cf. ci-dessous).

La Municipalité envisage de soumettre ce projet de nouveau plan d'affectation communal à l'examen préalable du SDT d'ici le 31 mars 2020 au plus tard.

De manière à mieux appréhender les exigences liées au processus de mobilisation des réserves constructibles, en particulier dans les zones constructibles à très faible densité (zones villas), la Municipalité s'est intéressée, durant l'été 2019, à un projet modèle de développement territorial durable ; ce dernier, proposé par les mêmes initiateurs que MétamorpHouse, se concevait comme une suite logique au projet précité. Le Conseil communal sensible à ce programme et surtout aux objectifs qu'il poursuivait a approuvé l'octroi d'un crédit d'investissement de CHF 80'000.- pour y participer.

Malheureusement, cette étude, n'ayant pas été sélectionnée par l'Office fédéral de l'Environnement (ARE) en vue de l'octroi d'importants subventionnements, a été abandonnée par ses initiateurs à la fin de l'année 2019. La Municipalité en a pris acte avec regret, sans toutefois renoncer définitivement à la mise en œuvre ou à la participation à une éventuelle étude portant sur les thématiques soulevées par le projet modèle, qui sont considérées comme clés pour Cugy, dont plus de 60% du milieu bâti est composé de villas.

Toutes les opérations menées durant l'année 2019 en lien avec la révision de la planification territoriale ont été financées au moyen du budget, selon le crédit-cadre adopté par le Conseil communal en date du 4 avril 2019 (préavis n°18-2019).

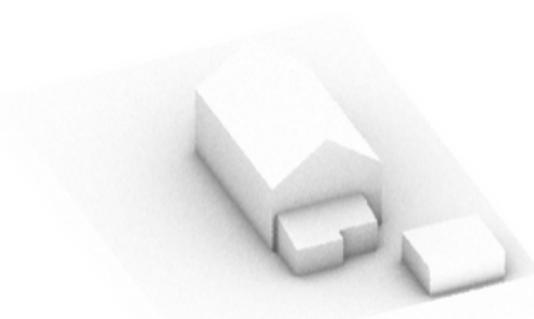
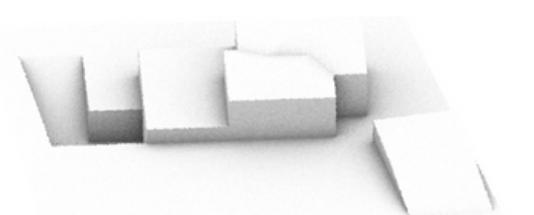
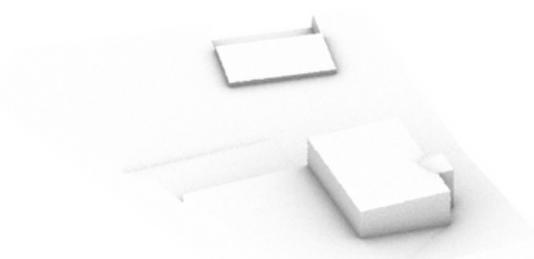
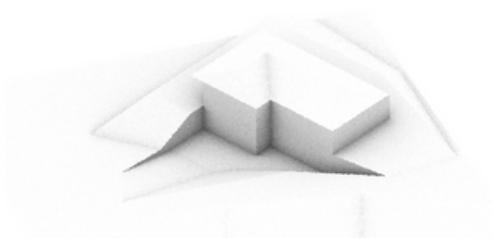
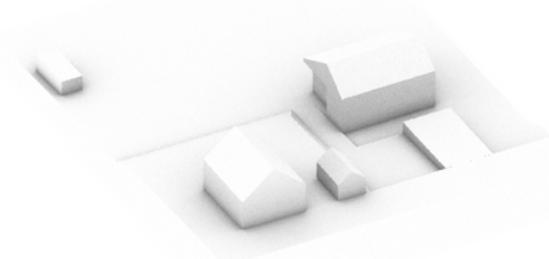
Pour rappel, les communes se sont vu impartir un délai au 30 juin 2022 pour réviser leur plan général d'affectation communal. La Municipalité s'est toutefois fixé comme objectif de parvenir au terme de ces travaux de révision d'ici la fin de la présente législature (juin 2021).

MétamorpHouse

En date du 5 mars 2018, Cugy a été officiellement sélectionnée par le Service cantonal du développement territorial (SDT) pour devenir l'une des communes pilotes de l'étude test MetamorpHouse. Pour rappel, ce projet vise à :

- mettre en avant les avantages liés à une densification douce en vue de créer des logements supplémentaires ;
- favoriser, autant que possible, la mixité générationnelle ;
- requalifier les quartiers des années 1960-1970, tout en développant des services de proximité et en optimisant les équipements, infrastructures et services à disposition. L'objectif final est bien entendu de contribuer à réduire le mitage du territoire.

Le projet MetamorpHouse a connu un franc succès dans notre Commune. Les responsables de projet ont poursuivi leurs travaux jusqu' à l'été 2019, afin de répondre à la demande des 32 propriétaires finalement sélectionnés pour participer à l'accompagnement individuel. Lors de cette étape, les réserves à bâtir et à habiter ont été relevées et des scénarios de densification étudiés, visualisés et discutés avec les propriétaires. Le potentiel de densification a été analysé selon le Règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions (RGATC), adopté en 2005 (Indice d'utilisation du Sol IUS = 0.30).



Un rapport de synthèse nous a été remis le 22 octobre 2019 par la cheffe de projet Mme Mariette Beyeler. Il est disponible sur le site Internet de la Commune.

Il résulte en substance de ce rapport ce qui suit :

- le profil de la commune de Cugy est celui d'une commune périurbaine de moyenne densité ;
- la proportion de maisons individuelles dans le parc de bâtiments est de 68.60% (moyenne Suisse : 57.20%) ;
- sur une population résidente permanente de 2'742 habitants, 40.10% de la population réside dans des maisons individuelles (1099 personnes) ;
- les 32 ménages pilotes disposent de réserves à bâtir d'un potentiel d'accueil de 103 habitants, ce qui représente une augmentation potentielle du nombre actuel d'habitants (92) de +112% pour atteindre 195 habitants, soit plus du double du nombre actuel (= 2.12×92 habitants). En cumulant le potentiel d'accueil des réserves à bâtir (103) et des réserves à habiter (50), les 32 exemples disposent d'un potentiel d'accueil total de 153 habitants, ce qui représente une augmentation potentielle du nombre actuel d'habitants (92) de +166% pour atteindre 245 habitants, à savoir plus de deux fois et demie le nombre actuel (= 2.66×92) ;
- un certain écart entre notre RGATC et son application concrète sur le terrain a été observé. Pour les propriétaires, cette situation rend difficile la compréhension des possibilités et des limites de la valorisation de leurs réserves ;
- plusieurs éléments de notre RGATC influencent l'activation des réserves. Une révision de ce règlement devra donc être envisagée si la Commune entend densifier ses zones villas ;
- ainsi, avec une superficie minimale de 1'000 m² par parcelle et un IUS de 0.30, la Surface Brute de Plancher utile (SBPu) constructible par parcelle est élevée. Or, notre RGATC limite le nombre de bâtiments à un par tranche de 1'000 m² de superficie de parcelle. Cela génère des réserves importantes, tout particulièrement pour les biens-fonds dont la superficie est supérieure à 1'000 m², mais inférieure à 2'000 m² (50 % des cas analysés ont une superficie supérieure à 1'300 m²). Dans ces cas, une division parcellaire n'est pas possible et la seule réalisation d'une habitation supplémentaire ne permet pas de valoriser toutes les réserves à bâtir disponibles, sauf s'il s'agit d'habitations très généreuses ;
- l'augmentation du nombre d'habitations/de ménages entraîne une augmentation du nombre de véhicules et de places de stationnement. Une maison subdivisée en deux habitations peut entraîner - même sans augmentation de la surface ou du volume bâtis - un dédoublement du nombre de voitures. Les chemins d'accès aux parcelles et aux maisons ne sont pas dimensionnés pour absorber une augmentation significative du trafic. De plus, plusieurs chemins d'accès aux parcelles sont privés ;
- la division parcellaire, l'implantation de bâtiments non contigus ainsi que l'aménagement d'habitations juxtaposées plutôt que superposées peuvent entraîner une multiplication de chemins de distribution fine et d'accès, de surfaces de stationnement et de clôtures au détriment de jardins généreux ;
- une densification par extension verticale devra donc être privilégiée. Des habitations superposées se partagent généralement un chemin d'accès, regroupent les places de stationnement et n'entraînent pas (ou en tous cas moins) la parcellisation du jardin ;
- enfin, il s'agira d'introduire des mesures qui favorisent une densification « douce » concentrée sur une partie définie de la parcelle et une limitation des surfaces dédiées à la voiture. Le risque serait, sinon, de voir la valorisation des réserves entraîner une imperméabilisation des surfaces (dans des quartiers qui étaient appréciés pour la qualité de leurs espaces verts).



Suite à la remise de ce rapport, la Municipalité a été conviée à un workshop de synthèse avec les représentants des Communes et du Canton, le 14 novembre 2019. Ce workshop avait pour objectif principal d'identifier et de débattre sur les forces et faiblesses d'une densification douce des zones à très faible densité, ainsi que sur les opportunités et les risques liés. Il en a découlé qu'une telle densification ne pourrait avoir lieu de manière efficace et harmonieuse qu'à condition qu'une planification rigoureuse ait lieu en amont et des mesures d'accompagnement soient mises en œuvre. Les travaux réalisés dans le cadre de ce projet ont permis à la Municipalité d'obtenir une vision plus spécifique des zones à bâtir à faible densité dans la Commune. L'Exécutif a ainsi pu tirer de cette étude-test des enseignements précieux qu'elle a intégrés dans son projet de plan-guide sur la centralité, ainsi que dans le premier projet de plan d'affectation communal.

Système de gestion des zones d'activités (SGZA)

Tout comme les zones à bâtir, les zones d'activités sont concernées par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). A ce titre et jusqu'à l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal, ces zones d'activités font l'objet d'un moratoire qui est encore en cours actuellement. Cela signifie qu'il n'est plus du tout possible de créer de nouvelles zones d'activités sur le territoire cantonal, tant et aussi longtemps qu'un système de gestion des zones d'activités n'aura pas été mis en place. Ceci concerne donc également notre Commune en tant que centre local.

Après avoir tenté dans un premier temps de régler cette problématique en déléguant cette tâche aux régions économiques, le Canton a dû se rendre à l'évidence qu'un tel projet ne pourrait être mené à terme de manière efficace. Il a donc décidé d'adopter une nouvelle stratégie dont les enjeux sont d'assurer à terme la gestion efficace d'environ 3'100 ha de zones d'activités qui hébergent environ 100'000 emplois, soit le tiers des emplois vaudois.



Cinq enjeux stratégiques ont été identifiés par une étude cantonale menée en 2016, à savoir (i) l'ajustement de l'offre à la demande régionale, (ii) le maintien des zones d'activités existantes dans les agglomérations, y compris par leur reconversion, (iii) la maîtrise de l'implantation du tertiaire, (iv) l'utilisation optimale du sol et (v) la promotion de la mixité entre activités au sein des zones d'activités proprement dites (à ne pas confondre avec la mixité dans les zones à bâtir).

Le système de gestion des zones d'activités projeté par le Canton constitue donc un enjeu majeur tant pour le développement économique que pour le développement territorial parcimonieux du sol.

Afin de pouvoir mettre en œuvre ce programme, le Canton a décidé de prioriser les actions à entreprendre en vue de corriger la mobilisation des réserves et l'utilisation optimale du sol (utilisation de l'existant) dans l'ensemble des zones d'activités. Un plan d'action et monitoring de ces actions devra donc être mis en place.

De sorte à en assurer l'exécution, le Canton entend préciser le rôle et les responsabilités des instances chargées de cette mise en oeuvre. Pour ce faire, il a confié cette tâche aux associations de promotion économique régionales - à cet égard, rappelons que Cugy fait partie de deux associations de ce type, à savoir Lausanne Région et l'Association de la Région du Gros-de-Vaud (ARGDV). Les régions auront donc la responsabilité d'établir, respectivement de réviser la stratégie régionale en matière de zones d'activités, de monitorer la stratégie qui aura été arrêtée et de déterminer la structure qui devra assurer la gestion de telles zones en vue de leur densification durant les vingt prochaines années.

Pour pouvoir aller de l'avant, le Canton exige toutefois de chaque région économique qu'elle formalise au préalable sa stratégie régionale de gestion des zones d'activités dans un plan directeur. A ce stade, le district du Gros-de-Vaud est le seul du Canton ayant adopté son Plan directeur régional. Le travail demandé aux régions économiques par le Canton est donc colossal et va entraîner la nécessité pour chaque région de procéder à d'importants investissements en études. L'établissement d'une stratégie cantonale cohérente nécessitera également que des arbitrages soient effectués. A cet égard, il demeure encore aujourd'hui peu clair qui procédera à de tels arbitrages entre les régions économiques. Dans tous les cas de figure, le Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) a d'ores et déjà déclaré que telle n'était pas sa vocation. Il est évoqué à ce stade que la Coordination du développement économique vaudois (CODEV), c'est-à-dire l'organe faitier des associations de promotion économique régionales, puisse fonctionner dans ce rôle. Encore faudrait-il lui donner la structure et l'assise juridiques à cet effet.

Notre Municipalité participe activement à l'élaboration du système des zones d'activités de la région du Gros-de-Vaud en collaboration avec l'ARGDV. Dans la mesure où le Gros-de-Vaud est le seul district à disposer d'un Plan directeur régional, le Canton n'a exigé qu'une révision du chapitre dédié au développement économique avant de pouvoir mettre en oeuvre son système de gestion des zones d'activités.

Un cahier des charges en vue de mener les études complémentaires nécessaires a d'ores et déjà été établi et adressé à divers mandataires. Seul le District du Nord vaudois a entrepris quelque démarche dans ce sens, le reste du Canton demeurant à la traîne. Cependant, vu son statut de centre local voué à accueillir des zones d'activités locales (ZAL), il y a fort à craindre que notre Commune ne puisse finalement obtenir de zone d'activités supplémentaire, à moins de pouvoir démontrer qu'une entreprise existante désire s'étendre sur notre territoire.

En revanche, notre Commune a un intérêt prioritaire à pouvoir participer à la définition du système de gestion des zones d'activités des régions économiques dans lesquelles elle se trouve. Il en va de son intégration et de son influence politique sur le développement économique régional.

Commission d'urbanisme et de développement régional (Comur)

La Commission n'a pas siégé en 2019. Les travaux de révision du Plan général d'affectation (PGA) n'étant pas encore aboutis, une consultation est prévue en début 2020. D'autre part, en raison de la zone réservée, aucun projet d'importance n'a dû être discuté au sein de la Comur.

