

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Arnaud Bouverat et consorts au nom Alexandre Berthoud - Motion pour la
préservation de l'emploi et des terrains industriels et artisanaux vaudois (Lex Vetropack)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 13 août 2024, à la Salle Romane, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Valérie Zonca, Laurence Creteigny, de MM. Patrick Simonin (remplaçant Philippe Miauton), Nicolas Suter, Michael Wyssa, Arnaud Bouverat, Sébastien Cala, Romain Pilloud, Alexandre Berthoud, Denis Dumartheray, Cédric Weissert, Oscar Cherbuin, sous la présidence de Yannick Maury, confirmé dans son rôle de président.

Christelle Luisier Bordard (présidente du CE) était accompagnée de Mme Isabelle Merle-Ronseaux (responsable Domaine Sites et projets stratégiques DGTL) et de M. Alain Turatti (DG-DGTL).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de commissions parlementaires, a établi les notes de séances.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire déclare ses intérêts : secrétaire syndical UNia impliqué dans le licenciement collectif Vetropack. Il explique que c'est le cas Vetropack qui a suscité cette intervention. Le but de cette motion étant d'élargir la problématique, pas seulement à la rareté et à la difficulté de disposer de terrains à vocation industrielle, mais également à vocation artisanale. Et ce afin de préserver les emplois et un tissu industriel et artisanal de proximité, que l'on estime menacé, par différents éléments : une difficulté à trouver des terrains disponibles dans notre canton ; une recherche par des promoteurs de nouveaux terrains sur lesquels des investissements très rentables puissent être effectués, avec une capacité à immobiliser les terrains pendant plusieurs décennies pour pouvoir en tirer un rendement suffisant ; et une difficulté à maintenir des activités industrielles souvent considérées comme nuisibles.

Vetropack est propriétaire d'un terrain équipé pour une verrerie mais souhaite partir. Cette société a d'autres projet qu'un projet industriel dans le même domaine pour ces terrains, et ne met pas les terrains à disposition d'investisseurs intéressés par des projets industriels, dont l'un consistait à maintenir une activité de verrerie, l'autre de recyclage de verre pour faire du matériel d'isolation. Deux projets qui se cassent les dents sur la maîtrise du foncier par Vetropack, qui souhaite tuer toute concurrence et à son avis toute réaffectation industrielle du site – des contacts avec des promoteurs immobiliers non spécialisés dans les activités industrielles ayant été pris par la société avant même la restructuration. Des sociétés faisant des acquisitions importantes dans les friches urbaines, ayant des capacités financières leur permettant de racheter et attendre trente ou quarante ans pour revaloriser l'ensemble du terrain. En morcelant et faisant évoluer ces terrains vers des activités mixtes, avec à terme un terrain qui n'aurait plus une vocation purement industrielle, et ce malgré les signaux politiques donnés par les autorités cantonales et communales.

Il y a d'autres exemples dans l'Ouest lausannois, où des entreprises qui disent être en contact avec des promoteurs faisant des promesses d'achat de terrains industriels – souvent imbriqués entre différentes zones de logement – et qui sont aujourd'hui prêts à faire de telles acquisitions. Puis à louer

dans un premier temps les terrains pour que la vocation industrielle soit préservée mais comptant bel et bien sur le fait qu'à un moment donné les affectations changent.

En tant que syndicat, nous avons été en contact avec les autorités cantonales qui ont été très claires quant au souhait de maintenir une activité industrielle. Les autorités communales l'étaient tout autant. Mais ces dernières sont inquiètes de se retrouver avec un immense terrain qui reste une friche industrielle. Quand elles sont en contact avec un propriétaire de la taille de Vetropack, sa fondation familiale et sa caisse de pension, qui ont une unité stratégique, ces propriétaires ont un sacré bras de levier. Il s'agit de se demander quels outils doivent être mis en place. On évoque une modification du Plan directeur cantonal pour le rendre plus coercitif sur certains terrains industriels. On peut imaginer évoluer avec un instrument à l'image de la FTI (Fondation des Terrains Industriels) mise en place à Genève nantie d'un capital dans le but d'acquérir et préserver les terrains à vocation industrielle voire artisanale – le but étant d'éviter une spéculation ; on peut également se poser la question du droit de préemption d'autorités ou d'une fondation cantonale sur certains grands terrains industriels d'importance stratégiques, dans le but d'éviter une simple spéculation et de les préserver pour une vocation industrielle.

Le but de cette motion n'est pas de venir avec un projet rédigé de toute pièce, mais de connaître l'analyse faite par le Conseil d'État des mesures actuellement en place. Le signal politique ayant été insuffisant dans le contexte de Vetropack sinon les décisions n'auraient pas été celles qui a été prise. La nécessité de prospecter de plus en plus loin des centres pour trouver des locaux étant par ailleurs le quotidien des entreprises artisanales pour trouver des locaux afin d'implanter leur activité. Les terrains industriels et artisanaux sont extrêmement difficiles à trouver dans notre canton, à des prix acceptables, le but de cette motion étant de donner un signal et d'avancer vers la résolution de ce problème.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du CE partage l'intérêt pour la réflexion sur le maintien des zones industrielles dans le Canton de Vaud. Elle rappelle la demande de la motion, à savoir le « renforcement de la LATC ou/et du Plan directeur cantonal ou la création d'un nouvel outil afin de sceller à très long terme la vocation industrielle / artisanale des terrains affectés jusqu'à aujourd'hui à ces activités », ainsi que la volonté d'être plus coercitif par l'introduction d'« un dispositif particulier [...] pour les sites jugés d'importance stratégique par le Grand Conseil et le Conseil d'État qui seraient menacés par un changement / départ d'activités. »

Au-delà du constat d'un besoin d'un tissu économique diversifié, une des richesses du canton est justement d'avoir des activités industrielles et artisanales ; outre le constat qu'effectivement ces vingt dernières années il y a eu beaucoup de « tertiarisation » des activités et de reconversion de zones d'activité en logement – parfois à la demande du Canton jusqu'en 2018, période où il y a eu une évolution du paradigme dans le cadre de la reconversion de ces zones d'activité. On sait aujourd'hui que notre canton a besoin de zones industrielles et artisanales, et que ces zones doivent être maintenues, au-delà de la question de Vetropack. Précisant qu'elle doute que des règles d'aménagement du territoire auraient pu éviter la fermeture de Vetropack, et rappelant qu'il y a également un manque dans le domaine du tertiaire et qu'aujourd'hui on ne construit pas assez de logements dans le canton pour absorber la demande – il y a un besoin de l'ordre de 5000 logements supplémentaires par année alors qu'on en est à 3800 par année, elle relève que les équilibres ne sont pas simples à mettre en œuvre. En matière d'aménagement du territoire, il faut regarder les choses manière globale. Pour les autorités et les acteurs du développement économique ou d'habitation, il est important de pouvoir garder un peu de marge de manœuvre et pouvoir faire des pesées d'intérêts.

Cette mise en contexte ne vise pas à minimiser l'importance des zones industrielles et artisanales. Sur ces aspects, il y a essentiellement deux éléments : les règles d'aménagement du territoire (AT) et une politique foncière industrielle active. S'agissant des règles d'AT, à son avis il faut travailler sur trois

éléments : l'affectation du sol, la gestion des sites une fois le sol affecté, la thésaurisation dans des sites affectés en zones industrielles et artisanales par des propriétaires en vue de jours meilleurs, de reconversion, etc. Aujourd'hui, on dispose de mécanismes importants dans le cadre du PDCn pour assurer le maintien des zones industrielles et artisanales dans le canton. On souhaite en effet garantir plus de 3000 ha de terrains industriels dans le canton, dont un tiers dans les sites stratégiques d'activité.

S'agissant de la question de l'affectation, on a eu un énorme changement de paradigme avec la LAT. On s'est d'abord beaucoup occupé de la question du logement et du dimensionnement des zones à bâtir. Mais la LAT s'applique aussi aux zones d'activité (ZA) : en matière de ZA, le grand changement de paradigme est le fait qu'une commune pour elle-même ne peut plus définir ses zones industrielles et artisanales et ses ZA. Il y a une nécessité de prévoir ces ZA sur le plan intercommunal, régional voire cantonal, respectivement d'avoir une gestion de ces ZA sur le plan régional ou cantonal. Ce qui a pour conséquence que nous sommes en pleine mutation suite à ce changement de paradigme et qu'on n'est pas au bout de ces démarches notamment en ce qui concerne les SRGZA (Système de gestion des zones d'activités), les ZA régionales ou les sites cantonaux. Aujourd'hui il est très important de laisser avancer ce processus qui est en cours et n'est pas évident à mettre en place. Avec cette nouvelle stratégie pour les zones industrielles et artisanales, on a défini dans le PDCn des zones cantonales qui sont des sites stratégiques d'activité, au nombre d'une vingtaine, en priorité destinées aux activités industrielles et artisanales. Le Canton étant à la manœuvre en termes de maintien d'activités industrielles et artisanales sur ces sites qui sont jugés d'importance cantonale. Dans les organes de gestion, le Canton est partie prenante, tel que défini dans le PDCn. Ceci est accompagné pour les communes par le fait que le Canton participe au financement des coûts collectifs, la rentabilité de ces terrains étant moins importante pour les communes, avec des crédits votés par le Grand Conseil site par site, à l'instar de ce qui a été fait à Vernand.

S'agissant des ZA régionales, il y a une obligation pour les communes d'établir des plans directeurs régionaux pour ces ZA, avec mise en place d'une stratégie. Un processus lourd pour ces communes, mené d'entente avec le Canton. Onze stratégies régionales sont en cours d'élaboration, dont huit ont passé l'examen préalable et quatre ont déjà procédé à la consultation publique. Cela a été tellement difficile à mettre en place avec les communes, notamment en raison de l'obligation de s'intégrer dans une stratégie régionale. Elle cite l'exemple du PALM où chaque zone a dû être définie avec une affectation propre. Le niveau de détail est important dans les PD régionaux. Une certaine logique économique et souplesse devant être gardée, les règles d'affectation dans le secondaire se traduisant par des hauteurs, des charges garanties, ce qui est envisageable pour des rez-de-chaussée et des premiers étages, mais la rationalité économique pouvant amener à privilégier d'autres activités pour des troisièmes ou quatrièmes étages où ce ne serait plus économiquement viable et où le tertiaire doit être privilégié : il faut garder un peu d'élasticité dans le cadre de l'affectation et de la gestion de ces ZA. Les règles sont définies, ces démarches d'affectation sont en cours, elle est défavorable à changer les règles en cours de processus.

S'agissant de la problématique de la thésaurisation, la présidente du CE rappelle que des règles ont été mises en place dans la LATC, lesquelles s'appliquent aux ZA. Des taxes sont perceptibles lorsque les propriétaires ne construisent pas, ces taxes s'appliquent également aux ZA. Si on veut aller au-delà politiquement, il s'agirait de se diriger vers des outils comme le droit de préemption ou d'expropriation, outils pour lesquels elle est défavorable en termes de balance avec les intérêts privés, étant précisé qu'il s'agit d'abord à ses yeux d'utiliser les outils dont on dispose dans la loi et qui sont peu utilisés pour les ZA. Peut-être par méconnaissance du fait qu'ils s'appliquent aussi par analogie à ces zones industrielles et artisanales.

S'agissant de la politique foncière, la DGTL va lancer cet automne un projet figurant dans le Programme de législation, consistant à étudier l'intérêt de mettre en place une politique foncière

active, pas forcément liée à un droit de préemption. Le premier mandat consiste en un benchmarking des politiques foncières industrielles avec les autres cantons, notamment Genève avec la FTI et Fribourg qui s'est récemment doté d'outils législatifs dans ce domaine. Elle n'a pas encore d'avis à ce stade sur les outils les plus adaptés, mais il s'agit d'évaluer l'intérêt de mettre en place un outil dans le domaine foncier et non pas seulement en matière d'AT.

Il y a également un mandat à la DGTL quant à la question de l'équipement des sites industriels stratégiques, afin d'évaluer les modalités de leur financement, notamment de clarifier les règles à appliquer (condition pour les promoteurs et les communes notamment).

Cette motion répond à une problématique réelle. Des outils sont en train de se mettre en place, des mandats sur la politique foncière vont être menés. Par contre, en termes de renforcement elle estime qu'il faut veiller tant à maintenir le tissu industriel qu'à conserver la flexibilité. Un processus est en cours, à la fois pour les sites stratégiques cantonaux et les ZA régionales via des PD régionaux, pour lesquels elle estime compliqué de changer les règles du jeu en cours de route. Dans ce contexte, elle est défavorable au renvoi au Conseil d'Etat d'un outil contraignant comme cette motion.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député, ancien directeur de l'ARCAM, évoque son expérience dans l'élaboration du Plan Directeur régional, un processus long et complexe qui a permis de définir des besoins en prenant en compte les spécificités régionales. Il met en avant l'efficacité des outils politiques et financiers existants, comme les fonds de l'industrie LADE et PADE, qu'il considère comme mieux adaptés pour accompagner les régions, les communes et le canton dans le maintien de l'industrie. Il exprime des réserves quant à l'ajout de nouvelles lois, insistant sur le fait que ces outils actuels suffisent et que compliquer davantage le cadre légal ne serait pas utile. Il se montre favorable à des outils complémentaires aux Plans Directeurs régionaux, mais pas à un renforcement législatif.

Un député s'interroge sur les implications légales des propositions de la présidente du CE, en particulier sur la nécessité de modifier la Réglementation des Zones d'Activités (RGZA) en lien avec le Plan Directeur Cantonal (PDCn) et la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Il soulève l'incertitude quant à savoir si ces adaptations nécessitent un renforcement de la législation.

La présidente du CE répond que les outils existants sont suffisants pour gérer les défis actuels de planification. Depuis 2018, la révision du PDCn a entraîné des réflexions approfondies, notamment sur les zones d'activités, et elle cite les mesures D11 et D12 du PDCn, qui ont permis la création de vingt sites d'activités stratégiques cantonaux. Le processus de planification est déjà en cours via les Plans Directeurs régionaux, validés par les municipalités. Elle prend l'exemple de la Vallée de Joux pour montrer que, bien que complexe, ce système fonctionne, et que l'implication financière récente du canton dans l'équipement des sites industriels stratégiques fonctionne (avec un premier projet pilote à Vernand). Selon elle, il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux outils législatifs contraignants, tels que le droit de préemption ou d'expropriation.

Le motionnaire se montre attentif à la question de la gestion foncière et suggère d'étudier des comparaisons avec des cantons comme Genève et Fribourg. Il estime que des outils supplémentaires, comme une politique foncière active, pourraient être nécessaires. Si ces études montrent un besoin d'action supplémentaire, une motion pourrait fournir la base légale requise. Il mentionne également l'extension potentielle du projet pilote de Vernand à d'autres zones du canton, ce qui pourrait aussi nécessiter des clarifications réglementaires ou légales. Le motionnaire se demande si le Conseil d'Etat est prêt à aller de l'avant avec de tels instruments.

La présidente du CE indique que le Conseil d'Etat étudie déjà la question d'une politique foncière active, mais qu'aucune décision n'a encore été prise. Elle souligne que la motion, en l'état, pourrait compliquer le travail en imposant des modifications légales avant la conclusion des études en cours.

Elle préfère un postulat, qui permettrait de poursuivre les réflexions sans contraindre le CE à une législation précipitée.

Le débat s'articule également autour de la nécessité de préserver les emplois industriels dans le canton. Plusieurs députés estiment qu'il est crucial d'introduire des outils légaux pour garantir la vocation industrielle et artisanale des terrains à long terme. Selon eux, sécuriser les terrains industriels avec des outils législatifs supplémentaires pourrait aider à maintenir les emplois et attirer d'autres entreprises.

D'autres députés mettent en garde contre le risque d'introduire des contraintes supplémentaires pour les PME et les entreprises locales en renforçant la législation, notamment la LATC et le PDCn. Ils estiment que cela pourrait paradoxalement freiner les investissements, en rigidifiant les affectations des terrains industriels et en empêchant des ajustements nécessaires selon l'évolution des besoins économiques. Ils préfèrent maintenir une certaine souplesse dans l'attribution des terrains pour permettre une adaptation en fonction des circonstances économiques et des particularités régionales.

Certains députés, tout en reconnaissant l'importance de l'industrie dans notre canton, se prononcent en faveur d'une transformation de la motion en postulat. Un postulat permettrait de réfléchir aux outils existants et d'évaluer les résultats des études comparatives sans imposer immédiatement des modifications légales. Selon eux, sceller les affectations des terrains à long terme (comme le propose la motion) manque de flexibilité, et ils préfèrent attendre les conclusions des études avant d'agir. Ils craignent aussi que la motion n'ajoute de la confusion dans les travaux de planification en cours, le Système de gestion des zones d'activités (SGZA) étant déjà complexe.

D'autres députés, en revanche, estiment que la motion est nécessaire pour envoyer un signal clair en faveur d'une politique industrielle proactive. Ils jugent que les conclusions ouvertes de la motion offrent suffisamment de marge de manœuvre pour que le Conseil d'État propose les outils adéquats une fois les études terminées. Ainsi, le texte de la motion permettrait d'adapter la législation aux résultats des études, tout en répondant à l'urgence perçue face à la menace sur les emplois industriels.

La présidente du CE n'est pas en faveur d'une motion, expliquant que les outils actuels sont efficaces pour protéger les terrains industriels, notamment à travers les Plans Directeurs régionaux. Elle affirme qu'aucune modification légale n'est nécessaire à ce stade, car les décrets d'équipement des sites stratégiques permettent déjà de sécuriser ces terrains sans avoir besoin de nouveaux droits d'expropriation ou de préemption. Elle insiste sur le fait que les réflexions sur une politique foncière active sont en cours, mais qu'elles ne justifient pas encore une législation supplémentaire. Adopter une motion contraindrait le CE à agir de manière précipitée.

Le motionnaire ne souhaitant pas transformer sa motion en postulat, un député demande formellement cette transformation. Cette demande est soumise au vote de la commission.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par huit voix pour, cinq voix contre et aucune abstention, la commission recommande au Grand Conseil de transformer cette motion en postulat.

Par huit voix pour, aucune voix contre et cinq abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion transformée en postulat, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Nicolas Suter rapporte pour la majorité ; Arnaud Bouverat annonce un rapport de minorité.

Aubonne, le 24 octobre 2024

Le rapporteur de la majorité :
(signé) *Nicolas Suter*