



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie
et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

**Plan directeur
Canton de Vaud**

Première adaptation

Rapport d'examen

Ittigen, 20.10.2011

SOMMAIRE

1	APPRÉCIATION GÉNÉRALE	3
2	OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN	4
2.1	Demande du canton	4
2.2	Objet et validité du présent rapport	4
2.3	Déroulement de l'examen	5
3	PROCÉDURE, CONTENU ET FORME	6
3.1	Déroulement des travaux d'adaptation du PDC	6
3.11	Collaboration avec les autorités fédérales	6
3.12	Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins	6
3.13	Information et participation de la population	7
3.2	Contenu des adaptations	8
3.21	Fiche F51 – <i>Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie</i>	8
3.22	Fiche F12 – <i>Surfaces d'assolement</i>	12
3.23	Fiche E12 – <i>Parcs régionaux et autres parcs</i>	14
3.24	Fiche A22 – <i>Réseaux routiers</i>	15
3.3	Forme du plan directeur	16
3.31	Conception générale	16
3.32	Carte du plan directeur	16
4	PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION	17
	ANNEXE	19

1 Appréciation générale

Le canton de Vaud a transmis à la Confédération pour approbation une première adaptation de son plan directeur cantonal visant essentiellement à répondre aux exigences de la Confédération formulées lors de l'approbation du plan directeur remanié et à celles liées aux projets d'agglomération.

L'approbation des mesures concernant les projets d'agglomération (fiches R1, R11, R12, R13, R14 et R15) a fait, en juillet 2011, l'objet d'un rapport d'examen et d'une décision séparés.

L'examen au niveau fédéral a été effectué en consultant les services fédéraux membres de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) ainsi que les cantons voisins du canton de Vaud. La Confédération salue le fait que le canton ait répondu à la majeure partie des demandes contenues dans la décision du Conseil fédéral de juin 2008 ainsi qu'à celles formulées lors de l'examen préalable des modifications soumises aujourd'hui à approbation. Elle est particulièrement satisfaite de constater que le canton de Vaud dispose désormais d'une carte de synthèse du plan directeur.

Les modifications du plan directeur présentées, notamment celles visant à répondre aux exigences fédérales en matière de surfaces d'assolement et de parcs d'importance nationale, ne posent pas de problèmes fondamentaux. En ce qui concerne l'implantation d'éoliennes, force est en revanche de constater que la planification au niveau du plan directeur n'est pas encore arrivée à son terme et que le degré de coordination réglée ne peut être accepté pour les secteurs d'investigation.

2 Objet et déroulement de l'examen

2.1 Demande du canton

Par envoi du 1^{er} décembre 2010, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a transmis au Conseil fédéral une demande d'approbation de la **première adaptation** de son Plan directeur cantonal (PDC). Cette adaptation concerne des corrections ponctuelles apportées aux fiches existantes, la reformulation intégrale des fiches concernant les parcs régionaux, les surfaces d'assolement et l'énergie éolienne ainsi que la création de quelques nouvelles fiches, notamment celles relatives aux agglomérations.

La demande était accompagnée des documents suivants:

- le *Volet opérationnel du plan directeur cantonal*, adopté le 16 novembre 2010 par le Grand Conseil [uniquement la rubrique *Mesure* (cadre gris) des fiches] et le 24 novembre 2010 par le Conseil d'Etat;
- la *carte de synthèse* au 1:100'000 adoptée le 16 novembre 2010 par le Grand Conseil;
- le *Rapport explicatif*;
- le rapport intitulé *Résultats de la consultation publique et de l'examen préalable*.

Cette première adaptation vise essentiellement à répondre aux exigences de la Confédération formulées dans le *Rapport d'examen* du 19 mai 2008 relatif à l'approbation du plan directeur cantonal et à celles liées aux projets d'agglomération. Conformément à la demande du Conseil fédéral de 2008, le canton a par ailleurs établi une carte de synthèse du plan directeur qu'il a également transmis pour approbation par la Confédération.

La documentation envoyée s'est révélée **globalement adéquate** pour l'examen et l'évaluation de l'adaptation du PDC par les services fédéraux. D'éventuelles lacunes mises en évidence par un examen plus détaillé sont mentionnées dans le chapitre 3.2 ci-après.

2.2 Objet et validité du présent rapport

Le présent rapport d'examen a pour but d'évaluer si l'adaptation du PDC est **conforme au droit fédéral** et répond aux exigences matérielles et formelles de la loi fédérale (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) en matière de planification directrice cantonale notamment.

La légalité de projets particuliers est examinée de manière sommaire et d'éventuels doutes à ce sujet sont énoncés. Mais il convient de relever que, si le plan directeur approuvé par la Confédération doit permettre aux autorités de rendre rapidement une décision sur ces projets dans le respect des priorités et des appréciations émises dans le plan directeur, il ne garantit pas la légalité d'un projet particulier.

Ce rapport porte essentiellement sur les éléments de l'adaptation du PDc présentée pour approbation qui méritent des corrections, précisions et remarques dans l'optique du droit fédéral et des intérêts de la Confédération. Dans le cadre des travaux d'adaptation régulière de son PDc, le Canton est toutefois invité à tenir compte également des observations formulées par l'ARE dans des rapports d'examen ou prises de position précédents.

L'approbation des mesures concernant les projets d'agglomération (fiches R1, R11, R12, R13, R14 et R15) a fait l'objet d'une décision séparée (voir à ce sujet le rapport d'examen de l'ARE du 13 juillet 2011 et la décision du DETEC du 14 juillet 2011). Le présent rapport ne traite donc pas de ce thème.

2.3 Déroulement de l'examen

Par envoi du 22 décembre 2010, l'ARE a consulté les services fédéraux membres de la *Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire* (COT) ainsi que les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Neuchâtel et du Valais en tant que cantons voisins.

La carte du plan directeur n'étant parvenue en nombre suffisant à l'ARE qu'à la fin du mois de janvier 2011, le délai fixé aux services fédéraux et aux cantons voisins pour leur prise de position a dû être prolongé d'un mois.

Par envoi du 30 juin 2011, le Service cantonal du développement territorial et les services fédéraux membres de la COT ont été invités à s'exprimer sur une première version du rapport d'examen. Le présent rapport d'examen tient compte des avis exprimés.

Par envoi du 28 septembre 2011, le Chef du Département de l'économie (responsable du domaine de l'aménagement du territoire du canton de Vaud) a été invité à s'exprimer sur le rapport d'examen; il s'est déclaré d'accord avec le contenu de ce rapport dans sa réponse datée du 13 octobre 2011.

3 Procédure, contenu et forme

3.1 Déroutement des travaux d'adaptation du PDc

3.11 Collaboration avec les autorités fédérales

Une première version de cette adaptation du PDc a été envoyée à la Confédération pour **examen préalable** (art. 10 al. 3 OAT) en août 2009. Les résultats de l'examen préalable sont contenus dans la lettre ARE du 29 octobre 2009 et dans le complément du 18 mars 2010 pour ce qui concerne plus particulièrement la question des surfaces d'assolement (SDA).

La **fiche F51** (*Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie*) a été envoyée pour examen préalable à la Confédération en mars 2010. Les résultats de l'examen préalable sont contenus dans la lettre ARE du 2 juin 2010. Ce thème a également fait l'objet d'une rencontre (23 août 2010) entre l'ARE et le SDT à la suite de laquelle la fiche F51 a été modifiée et présentée à l'ARE pour examen informel. L'ARE s'est exprimé sur la modification par courriel du 5 novembre 2010.

En outre, plusieurs contacts informels sont intervenus entre l'ARE et le SDT pour clarifier des aspects ponctuels de la documentation présentée pour approbation. On peut donc considérer que la collaboration entre canton et autorités fédérales s'est déroulée de **manière appropriée**.

3.12 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

Les cantons voisins ont eu l'occasion de s'exprimer sur les adaptations du PDc dans le cadre de la consultation publique.

En général les cantons de Suisse occidentale ont la possibilité de collaborer de manière active et régulière dans le cadre des travaux de la *Conférence des offices romands d'aménagement du territoire et d'urbanisme* (CORAT).

En outre, pour ce qui concerne certains projets particuliers (par exemple l'agglomération franco-valdo-genevoise, l'agglomération du Chablais, le projet de 3^e correction du Rhône), le canton de Vaud travaille de manière régulière avec les cantons voisins et les régions des pays voisins.

De manière générale, on peut affirmer que le canton de Vaud collabore de façon satisfaisante avec les cantons et régions qui l'entourent. D'éventuelles lacunes liées concrètement à la présente adaptation du PDc sont mentionnées dans le chapitre 3.2.

3.13 Information et participation de la population

La carte du PDc et les modifications apportées aux rubriques de compétence du Grand Conseil (rubrique « Mesure » des fiches E12 *Parcs régionaux et autres parcs*, E25 *Rives de lac*, F12 *Surfaces d'assolement*, F42 *Déchets*) ont été soumises à la **consultation publique**. Le canton indique cependant que par souci de transparence les propositions de modifications du *Volet opérationnel* (de compétence du Conseil d'Etat ou du Département) étaient annexées pour information.

La consultation publique s'est déroulée du 1^{er} septembre au 2 octobre 2009. D'après le *Rapport explicatif* quatre cantons, trois communes, trois régions, deux partis politiques, ainsi que des associations, des groupes d'intérêt et une entreprise ont profité de cette occasion pour exprimer des observations sur les adaptations du PDc publiées.

Les résultats de la consultation publique sont résumés dans le rapport *Résultats de la consultation publique et de l'examen préalable* qui accompagne la documentation du PDc adapté.

De manière générale on peut considérer que la tâche de consultation et participation publiques a été remplie. Nous relevons cependant que la **fiche F51** (*Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie*), établie en 2010, n'a pas été soumise à la consultation publique, ni même annexée pour information. Du point de vue de l'ARE, cette fiche a subi des modifications assez radicales (voir chapitre 3.21). La fiche F51 introduite dans le plan directeur remanié approuvé par la Confédération en 2008 (*Rapport d'examen ARE* du 19 mai 2008) traitait du thème de l'énergie de façon générale. La fiche présentée aujourd'hui pour approbation approfondit la problématique de l'énergie éolienne en définissant une série de critères et de mesures et une première ébauche de localisation de sites propices à l'implantation d'éoliennes. On pourrait donc se poser la question de la nécessité d'une consultation publique déjà à ce stade.

Selon le *Rapport explicatif*, une modification plus conséquente de cette fiche est d'ores et déjà prévue lors de la deuxième adaptation du PDc. Cette révision en profondeur se fondera sur les résultats de la coordination intercantonale initiée par les cantons romands concernant la planification de l'implantation des éoliennes en Suisse occidentale. Les propositions de modification feront l'objet de la procédure prévue pour l'adaptation des rubriques de compétence du Grand Conseil, notamment une consultation publique.

L'ARE prend acte que la fiche F51 fera l'objet d'une adaptation ultérieure qui sera soumise au Grand Conseil et à la consultation publique et peut donc accepter cette manière de procéder, d'autant plus qu'elle permettra d'intégrer dans la fiche les remarques et demandes d'adaptation exprimées au chapitre 3.21.

3.2 Contenu des adaptations

Les chapitres qui suivent traitent des adaptations qui, du point de vue de l'ARE, soulèvent des remarques ou nécessitent des modifications.

3.21 Fiche F51 – *Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie*

L'adaptation de cette fiche consiste essentiellement dans l'introduction d'une série d'indications destinées à régler l'**implantation d'éoliennes**, sous la forme de parcs ou d'éléments isolés, d'une hauteur supérieure à 30 m.

La fiche présente brièvement, sous *Principes de localisation*, la stratégie cantonale en matière d'énergie éolienne (objectif de développement de l'énergie éolienne) et décrit les secteurs du territoire cantonal qui peuvent ou ne peuvent entrer en ligne de compte pour l'implantation des éoliennes. Sous *Principes de mise en œuvre* sont ensuite expliquées les procédures ultérieures à la planification directrice cantonale nécessaires pour la validation d'un projet d'implantation d'éoliennes. Les tâches de tous les acteurs concernés sont rappelées sous *Compétences*.

Selon les documents transmis (rapport explicatif et fiche), le canton de Vaud ne semble pas disposer d'études de base au niveau cantonal (art. 6 LAT, art. 4 et 5 al. 1 OAT) qui puissent justifier les critères proposés et les nouvelles mesures introduites, comme c'est le cas par exemple des cantons de Neuchâtel ou de Soleure qui ont élaboré un concept en la matière.

Le *Rapport explicatif* cite une étude menée conjointement par les cantons romands et celui de Soleure pour approfondir la question de l'implantation des éoliennes et renforcer la collaboration entre cantons voisins sur ce point; cette étude est en cours et n'est donc pas citée sous le chapitre *Références* de la fiche. Selon le *Rapport explicatif*, les services vaudois vont élaborer, sur la base de l'étude intercantonale, une stratégie cantonale (objectifs d'aménagement) au cours de 2011. On constate donc que l'élaboration de véritables études de base pour le développement d'une stratégie cantonale générale qui prenne en compte tous les aspects significatifs du thème (territoriaux, économiques, sociaux, techniques) est encore en cours.

Le canton a formulé un objectif de développement de l'énergie éolienne de 500 à 1'000 GWh/an. Aucun délai de réalisation de cet objectif n'est cependant précisé, ce qui empêche d'évaluer la planification temporelle de la mise en œuvre de la stratégie énergétique cantonale et sa coordination avec celle des autres cantons et de la Confédération. Suisse Eole estime que, sur la base des objectifs de production du *Concept d'énergie éolienne pour la Suisse* (600 GWh/an) et des planifications cantonales en cours, 1'500 GWh/an pourraient être produits en 2035 et 4'000 GWh/an en 2050 sur le territoire suisse.

Si l'objectif majeur du canton de Vaud (**1'000 GWh/an**) est mis en relation avec ces données, on constate qu'il représente 2/3 de la production d'énergie possible d'ici à 2035 et 1/4 de celle possible d'ici à 2050 dans toute la Suisse. En considérant une puissance de 2.5 MW par éolienne (ce qui représente un standard technique moyennement élevé en l'état actuel), cela signifie à peu près **200 éoliennes** sur le territoire cantonal.

Les mesures inscrites dans la fiche pour la localisation des endroits les plus propices à l'implantation d'éoliennes sur le territoire cantonal peuvent être résumées comme suit:

- sont d'abord définis des *secteurs d'exclusion* à l'échelle régionale et des *zones d'exclusion* à l'échelle locale (planification négative).
Les premiers comprennent les périmètres de *l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels* (IFP), *l'Inventaire fédéral des sites marécageux*, les abords de lac et de zones à bâtir. Les deuxièmes comprennent une grande partie des autres inventaires avec effet contraignant et effet d'alerte décrits dans la fiche E11;
- sont ensuite délimités six secteurs d'investigation (deux situés sur les crêtes du Jura, un au pied du Jura, deux sur le Plateau et un dans la plaine du Rhône) *sur la base de leur intérêt économique, fondé sur le recensement des projets actuellement connus du service en charge de l'énergie*, permettant ainsi de *confirmer la demande réelle pour les différents secteurs (Rapport explicatif, page 6)*.
D'après la fiche, *l'implantation d'éoliennes peut être étudiée à l'intérieur de ces secteurs. L'identification d'un site pour un projet d'éoliennes est le résultat d'une première évaluation pour déterminer, à l'intérieur d'un secteur d'investigation, si l'ensemble des critères énergétiques, environnementaux, sécuritaires et sociaux énumérés dans la fiche est respecté* (F51, page 256). L'affectation d'une zone pour un projet d'éoliennes intervient seulement lorsque la démarche complète a démontré le respect de ces critères;
- il existe en outre une possibilité d'implantation d'éoliennes en dehors des secteurs d'investigation et d'exclusion. Le porteur du projet doit prouver que les critères énoncés dans la fiche sont respectés par le lieu proposé. Ensuite les services cantonaux conduisent une pesée des intérêts et *déterminent si une modification des périmètres des zones d'investigation peut être proposée au Conseil d'Etat. Le cas échéant, la proposition de modification du périmètre est intégrée à une adaptation du PDC et suit la procédure ordinaire de mise à jour* (F51, page 257).

De manière générale, la **planification négative** opérée par le canton (secteurs et zones d'exclusion) respecte les indications contenues dans les *Recommandations pour la planification d'installations d'éoliennes* publiées par la Confédération en 2010.

A l'aide du guichet cartographique sur le site internet du canton, la surface des secteurs d'investigation peut être estimée à environ 400 km², ce qui signifie 12% de la surface globale du Canton (à peu près 3'200 km²). L'ARE est d'avis que l'étendue des secteurs d'investigation ne correspond pas à proprement parler au principe de concentration des éoliennes sur le territoire prôné par la Confédération et pratiqué par d'autres cantons de la région, notamment Neuchâtel et Soleure (en l'état actuel de leur planification). Selon la fiche, les secteurs d'investigation correspondent à une **première esquisse de surfaces dans lesquelles les endroits les plus opportuns** pour l'implantation d'éoliennes doivent encore faire l'objet d'un processus d'évaluation par le biais de l'analyse de plusieurs critères territoriaux à respecter.

En résumé:

- les études de base sont encore en cours d'élaboration et n'ont pas encore abouti à des résultats concrets;
- le nombre possible d'éoliennes découlant de l'objectif énergétique fixé par le canton peut avoir un impact important sur le territoire, sur le paysage et sur la nature, non seulement du fait des installations elles-mêmes mais aussi en raison des infrastructures qu'elles nécessitent (accès, raccordements, etc). Une coordination spatiale plus précise au niveau du PDc apparaît indispensable;
- les vastes secteurs d'investigation résultent essentiellement de la prise en considération de leur intérêt économique. De plus, ils ne représentent qu'une première indication: la détermination des endroits les plus propices à l'implantation d'éoliennes à l'intérieur de ces secteurs doit encore suivre une procédure d'évaluation basée sur des critères de nature territoriale.

Cette manière de traiter le thème des éoliennes dans le cadre du PDc ne prend pas en considération certaines indications de base des *Recommandations* de la Confédération lesquelles reflètent les principes et exigences du droit fédéral sur l'aménagement du territoire:

- le fait de disposer d'**études de base**, sous la forme d'un concept (supra) cantonal de l'énergie éolienne, d'une stratégie ou d'analyses d'aptitude des sites permettrait entre autres **d'évaluer l'impact** des installations éoliennes envisagées;
- dans les cantons où l'énergie éolienne est un enjeu important (comme pour le canton de Vaud), le PDc devrait régler les problèmes soulevés par l'implantation d'éoliennes **de manière concrète**;
- il faut miser sur la **concentration des éoliennes**;
- la définition de territoires ou sites favorables devrait résulter d'analyses préliminaires et d'une **pesée globale des intérêts** en présence.

Pour ces raisons, l'ARE est de l'avis que **la coordination concernant l'implantation d'éoliennes n'est pas encore achevée** et que le degré de *coordination réglée* ne peut pas être accepté pour les secteurs d'investigation.

Modification

Les secteurs d'investigation représentés en brun sur la carte de la fiche F51 (*Resources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie*) sont approuvés comme «Coordination en cours» (au lieu de «Coordination réglée»).

Mandats au canton

Pour que le degré de coordination réglée puisse être appliqué aux sites dans lesquels le canton prévoit l'installation d'éoliennes, le PDc doit être adapté comme suit:

- les études de bases doivent être élaborées et concrétisées sous forme de concept, stratégie ou analyses selon les *Recommandations fédérales*;
- sur la base de ces études, d'une pesée globale des intérêts, d'une prise en compte complète des critères énumérés dans la fiche F51 doivent être délimités des territoires ou sites propices à l'implantation d'éoliennes plus précis, qui permettent une réelle concentration des installations et une compréhension de leurs impacts déjà à l'échelle du PDc.

Le canton est en outre invité à rechercher avec les autres cantons de l'Arc jurassien une solution pour aboutir à une planification coordonnée et concentrée des éoliennes dans cette région sensible du point de vue du paysage et de la nature.

Cette démarche peut être intégrée dans l'adaptation majeure de la fiche F51 prévue lors de la deuxième adaptation du PDc, comme indiqué dans le *Rapport explicatif* (p. 3).

En ce qui concerne la possibilité d'implanter des **éoliennes en dehors des secteurs d'investigation** et d'exclusion par le biais d'une modification des périmètres d'investigation prévus dans le PDc, l'ARE exprime les remarques suivantes.

Les éoliennes peuvent avoir un impact très important sur le territoire; elles nécessitent la coordination la plus précoce possible de tous les intérêts (environnementaux, économiques, sociaux) et de tous les acteurs concernés (entre autres cantons voisins et Confédération).

Une modification des périmètres des secteurs d'investigation par le biais d'une adaptation du PDc sans une analyse et une pondération globale de ces intérêts et sans une participation de leurs porteurs risque de vider de fait la signification de la planification directrice et d'aller à l'encontre du principe de la stabilité du droit. Cela pourrait aussi s'avérer contraire au principe d'une concentration des éoliennes.

Cette manière de procéder ne peut être acceptée qu'à la condition que les modifications des périmètres d'investigation, redéfinis selon le mandat formulé à la page précédente, soient soumises à la **procédure d'adaptation du PDc** (et pas à celle de simple mise à jour comme mentionné à la page 257 de la fiche F51) et qu'elles **soient envoyées à la Confédération pour approbation** au sens de l'art. 11, al. 1 et 2 OAT (voir aussi rapport d'examen ARE du 19 mai 2008, page 16).

Mandat au canton

Les modifications des secteurs d'investigation (ou des sites pour l'implantation d'éoliennes selon le mandat exprimé dans l'encadré précédent) sont soumises à la procédure d'adaptation du PDc et sont envoyées à la Confédération pour approbation.

En plus des deux secteurs d'investigation proposés par le canton sur les crêtes du Jura, le PDc prévoit un *secteur d'investigation sous réserve* qui recouvre partiellement un **périmètre IFP** (objet 1022, *Vallée de Joux et Haut-Jura vaudois*).

Les autorités cantonales examinent la possibilité de demander une modification du périmètre IFP au Conseil fédéral afin de pouvoir réaliser un projet d'implantation d'éoliennes (EolJoux). Au cours d'une vision locale effectuée le 10 mars 2010 en présence de représentants des autorités cantonales et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), ce dernier s'est dit prêt à entrer en matière sur une modification du périmètre IFP à la condition que le Canton présente un projet incluant notamment des mesures de protection, de compensation et d'information à la région frontalière française. Pour le moment le Canton n'a pas encore présenté ce projet à l'OFEV.

Il paraît opportun de relever que, dans sa prise de position sur cette adaptation du PDc, la **Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage** se prononce négativement sur ce secteur d'investigation pour les raisons évoquées dans l'annexe à ce rapport (*Remarques complémentaires des cantons voisins et des services fédéraux*).

3.22 Fiche F12 – Surfaces d'assolement

L'ARE constate avec satisfaction que le canton a fait des efforts considérables pour respecter la législation fédérale en matière de protection des surfaces d'assolement (SDA), en particulier pour ce qui concerne le principe de compensation des emprises. Quelques précisions à ce sujet sont cependant nécessaires.

Parmi les mesures de compensation, la fiche prévoit la «pérennisation» : *il y a pérennisation lorsque des surfaces d'assolement sises précédemment en zone intermédiaire ou en zone affectée au sens des articles 17 et 18 LAT sont affectées à la zone agricole, agricole protégée, viticole ou viticole protégée* (F12, page 215, chapitre B. Compensation).

Ce paragraphe a été partiellement modifié par rapport à la version de la fiche présentée pour examen préalable dans le sens qu'en plus de la zone agricole ont été ajoutées la *zone viticole* et la *zone viticole protégée*. L'ARE a demandé des renseignements au SDT sur ce point. Selon la pratique du canton, les SDA sont inventoriées dans les *zones intermédiaires et dans toutes les zones agricoles (agricoles, agricoles protégées, viticoles et viticoles protégées) qui ne sont plus plantées en vigne*.

Les explications données par le canton permettent de clarifier sa manière de procéder, en particulier sa volonté d'exclure les vignobles existants des SDA. Par souci de clarté et pour éviter d'éventuels malentendus, l'ARE souhaite rappeler le contenu du document *Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Aide à la mise en œuvre 2006*, concernant la compatibilité des SDA avec les vignes : *les surfaces d'assolement où l'on prévoit de planter des nouvelles vignes peuvent toujours être comptées comme surfaces d'assolement à condition que leur exploitation n'entraîne pas de pollution du sol (en particulier par des métaux lourds). En cas de nécessité, elles doivent pouvoir être réaffectées en surfaces d'assolement dans un délai d'une année (Aide à la mise en œuvre 2006, p.6)*.

Selon la fiche F12, les SDA doivent être affectées à la zone agricole. Ceci se fait, en particulier, par le biais de la révision des plans d'affectation des communes (chapitres *Principes de mise en œuvre* et *Compétences-Communes*). Le délai de mise en œuvre de cette tâche est établi dans la mesure 3.3.1 *Adapter les planifications existantes – Délai de mise à jour* (encadré gris contraignant) du *Volet stratégique* : dix ans après l'entrée en vigueur du PDc, c'est-à-dire en 2018. Les résultats de cette procédure doivent être présentés à la Confédération, en particulier en ce qui concerne les SDA sises en zone intermédiaire.

Mandat au canton

Dans le cadre du prochain rapport au sens de l'art. 9 al. 1 OAT, le canton présentera les démarches entreprises pour affecter les SDA à la zone agricole selon les indications de la fiche F12 et les résultats obtenus, en particulier concernant les SDA en zone intermédiaire.

Selon le chapitre *D. Mesures de précaution dans la zone à bâtir* (F12, page 216), *dans les communes où les zones à bâtir sont manifestement surdimensionnées au sens de la mesure A12 ou mal situées, le canton incite les communes à prendre des mesures pour préserver de toute construction ou dégradation les terres qui répondent aux caractéristiques des SDA*. L'ARE considère que cette mesure représente, certes, un premier pas en vue de la garantie à long terme des SDA en zone à bâtir, mais qu'elle mériterait d'être mieux étoffée en ce qui concerne les tâches du canton et des communes.

3.23 Fiche E12 – *Parcs régionaux et autres parcs*

D'après cette fiche le canton prévoit la formation de deux parcs naturels régionaux (Jura vaudois et Gruyère Pays-d'Enhaut qui s'étend aussi sur le canton de Fribourg) et d'un parc périurbain (parc du Jorat). Concernant le parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut, le canton a envoyé en janvier 2011 à l'OFEV une demande d'aides financières globales et d'attribution du label « Parc » selon l'*Ordonnance fédérale sur les parcs d'importance nationale* (OParcs). Une demande semblable sera déposée en 2012 pour le parc Jura vaudois.

En général l'ARE est de l'avis que les remarques exprimées lors de l'Examen préalable du 29 octobre 2009 et qui se basent sur sa notice *explicative Inscription des parcs selon la LPN dans le Plan directeur cantonal* (ARE, août 2009) ont été prises en considération par le canton. Ceci vaut pour les deux parcs naturels régionaux, dont les travaux d'élaboration sont avancés et pour lesquels des objectifs et mesures, le périmètre et les mandats pour la réalisation ont été inscrits dans la fiche.

Le parc périurbain se trouve par contre encore en phase de démarrage. Son périmètre est indiqué comme périmètre à l'étude à la page 171 de la fiche E12 et sa coordination avec le périmètre du secteur d'investigation des éoliennes sur le Plateau doit encore être vérifiée, en particulier pour sa zone centrale protégée laquelle, selon les *Recommandations pour la planification d'installations d'éoliennes* publiées par la Confédération en 2010, est un des critères d'exclusion des éoliennes.

La fiche envoyée pour approbation présente un état de **coordination en cours** pour les trois parcs. Cela ne correspond pas tout à fait à la réalité, dans ce sens que le contenu de la fiche traitant des deux parcs naturels régionaux mériterait d'être classé en **coordination réglée**.

Ce constat a été confirmé par le chef du Département de l'économie du canton de Vaud, lequel par lettre du 10 mai 2011 communique au DETEC sa décision (de sa compétence exclusive) d'arrêter les deux parcs naturels régionaux en *coordination réglée* et de maintenir le parc périurbain en coordination en cours, en le priant d'en tenir compte dans le cadre de l'approbation des adaptations du PDC.

L'approbation en *Coordination réglée* des deux parcs naturels régionaux représente une des conditions pour pouvoir obtenir le label «Parc» selon l'OParcs.

Modification

Sur la base de la décision de l'autorité cantonale compétente, le contenu de la fiche E12 (*Parcs régionaux et autres parcs*) traitant des deux parcs naturels régionaux Jura vaudois et Gruyère Pays-d'Enhaut est approuvé comme «Coordination réglée» (au lieu de «Coordination en cours»).

Le contenu de la fiche E12 traitant du parc périurbain du Jorat est en revanche approuvé en «Coordination en cours».

Le Secrétariat général du DDPS a exprimé le souci d'assurer l'utilisation de ses installations situées dans des parcs d'importance nationale. Or, à l'intérieur des deux parcs régionaux du canton de Vaud se trouvent des installations militaires. L'ARE rappelle que la présence et l'utilisation de telles installations sont garanties conformément au plan sectoriel militaire et qu'une collaboration avec le DDPS doit être recherchée dans le cadre des projets de parcs.

Lors d'éventuelles futures adaptations liées au parc périurbain du Jorat ou à d'autres parcs d'importance nationale, le canton est invité à intégrer dans la fiche E12 des indications concernant la nécessité de coordonner les activités des parcs avec celles des installations militaires.

3.24 Fiche A22 – Réseaux routiers

En général, les projets concernant les routes nationales mentionnés dans le PDc sont confirmés. La mention dans le PDc sert uniquement aux besoins de coordination spatiale. Restent réservées les décisions que les autorités fédérales seront appelées à prendre dans le cadre des procédures consécutives au PDc, par exemple concernant leur financement.

Par contre, en ce qui concerne plus particulièrement la **route de contournement de Morges**, le projet est à l'étude sans qu'un tracé précis n'ait encore été identifié et une série de décisions, en particulier de la part des autorités fédérales compétentes, doit encore être prise. La carte du PDc pourrait toutefois laisser penser le contraire, étant donné la représentation cartographique plutôt précise utilisée pour indiquer cette infrastructure.

Réserve

Concernant le projet de route de contournement de Morges, le tracé indiqué sur la carte du PDc est à considérer comme indicatif. Le tracé définitif sera établi selon les décisions que prendront les autorités fédérales compétentes.

Pour de tels projets qui ne sont pas encore consolidés, le canton est invité, lors des prochaines adaptations du plan directeur, à trouver une représentation graphique plus adaptée.

3.3 Forme du plan directeur

3.31 Conception générale

Dans le cadre de l'approbation du PDc, la Confédération avait exprimé certaines critiques quant au manque de concrétisation spatiale des indications fournies par le plan directeur; elle déplorait en particulier l'absence d'indications précises sur les politiques sectorielles cantonales, sur les projets à incidence territoriale et leur état d'avancement, sur la collaboration entre autorités (*Rapport d'examen* de l'ARE du 19 mai 2008).

En général, l'ARE constate que par cette première adaptation le canton a entrepris des efforts considérables pour améliorer les indications du PDc selon les remarques critiques exprimées lors de l'approbation du PDc, en particulier grâce à la réalisation de la carte. Il serait judicieux de poursuivre dans cette voie lors des prochaines adaptations du PDc.

3.32 Carte du plan directeur

Lors de l'approbation du plan directeur remanié, la Confédération a, sur la base du droit fédéral et notamment de l'art. 6 OAT, jugé la cartographie lacunaire tant du point de vue formel que matériel (*Rapport d'examen* de l'ARE du 19 mai 2008, pages 14-15). Dans sa décision d'approbation, le Conseil fédéral a donc invité le canton de Vaud à compléter le dossier du plan directeur par une carte donnant une vue d'ensemble des domaines sectoriels importants et présentant les projets relevant du plan directeur dans leur contexte spatial, qu'il soumettra pour approbation à l'autorité fédérale d'ici fin 2010 (Décision du Conseil fédéral du 18 juin 2008, ch. 3 a).

Le canton a présenté une première version de cette carte dans le cadre de sa demande d'examen préalable de la première adaptation du PDc. Les services fédéraux ont exprimé des remarques qui, en général, ont été dûment reprises dans la version présentée pour approbation (*Examen préalable* de l'ARE du 29 octobre 2009). L'ARE considère que la nouvelle carte représente une bonne base de départ pour la représentation graphique du PDc au sens de la législation fédérale et qu'elle peut être approuvée. Demeurent réservées les prises de position et décisions des autorités fédérales dans le cadre des procédures d'examen et d'approbation des futures modifications du PDc. En particulier on peut d'ores et déjà remarquer que l'indication des installations militaires mériterait d'être améliorée avec plus de précision et de clarté.

L'ARE prend acte avec satisfaction que, d'après le rapport sur les *Résultats de la consultation publique et de l'examen préalable* (page 27), il sera averti par le Canton de tout projet de modification mineure (texte et carte) de manière à pouvoir juger si un examen (préalable) par la Confédération est nécessaire.

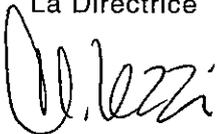
4 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

Suite à l'examen effectué, l'ARE propose au DETEC de prendre la décision suivante.

1. Sur la base du rapport d'examen de l'ARE du 20 octobre 2011, la première adaptation du plan directeur du canton de Vaud est approuvée avec les modifications selon point 2 et sous réserve du point 3 ci-dessous.
2. Le plan directeur est modifié comme suit.
 - a) Les secteurs d'investigation représentés en brun sur la carte de la fiche F51 (*Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie*) sont approuvés comme «Coordination en cours» (au lieu de «Coordination réglée»).
 - b) Sur la base de la décision de l'autorité cantonale compétente, le contenu de la fiche E12 (*Parcs régionaux et autres parcs*) traitant des deux parcs naturels régionaux Jura vaudois et Gruyère Pays-d'Enhaut est approuvé comme «Coordination réglée» (au lieu de «Coordination en cours»).
3. Concernant le projet de route de contournement de Morges, le tracé indiqué sur la carte du plan directeur cantonal est à considérer comme indicatif. Le tracé définitif sera établi selon les décisions que prendront les autorités fédérales compétentes.
4. Le canton de Vaud est en outre invité:
 - a) à entreprendre les démarches nécessaires pour identifier dans le plan directeur des sites pour l'implantation d'éoliennes à classer en «Coordination réglée» qui permettent une réelle concentration de ces installations et une compréhension de leurs impacts à l'échelle du plan directeur cantonal, notamment:
 - établir des études de base sous forme de concept, stratégie ou analyses;
 - effectuer une pesée globale des intérêts et prendre en compte de manière complète les critères énumérés dans la fiche F51;
 - rechercher avec les autres cantons de l'Arc jurassien une solution pour aboutir à une planification coordonnée et concentrée des éoliennes dans cette région;
 - b) à soumettre toute modification des sites pour l'implantation d'éoliennes à la procédure d'adaptation du plan directeur cantonal et à la transmettre à la Confédération pour approbation;

- c) à présenter, dans le cadre du prochain rapport au sens de l'art. 9 al. 1 OAT, les démarches entreprises pour affecter les surfaces d'assolement (SDA) à la zone agricole selon les indications de la fiche F12 et les résultats obtenus, en particulier concernant les SDA en zone intermédiaire.

Office fédéral du développement territorial
La Directrice



Maria Lezzi

Annexe

Remarques complémentaires des cantons voisins et des services fédéraux

Cantons voisins

Canton de Neuchâtel

Fiche F51 – Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie

L'étendue du périmètre [du secteur d'investigation] jusqu'en limite de la frontière cantonale [neuchâteloise] sur une distance importante, surplombant et jouxtant le Val-de-Travers, ne permet pas de se représenter comment et avec quelle intensité le canton envisage l'implantation d'éoliennes dans cette partie du territoire. Dès lors, il est difficile pour le canton de Neuchâtel de se positionner quand à la coordination avec les sites qu'il a planifié par ailleurs et la prise en compte de ses propres intérêts. Il faudrait ou il faudra, sur la base de la coordination cantonale en cours, que le plan directeur vaudois fasse une véritable planification positive en restreignant les sites d'investigation à une échelle comparable aux cantons de FR, BE, SO, VS et NE.

Les cantons voisins doivent aussi être associés lors de la planification directrice. La future révision de la fiche F51 devra effectivement donner suite à la coordination intercantonale.

Le retrait du secteur d'investigation par rapport au Creux-du-Van est insuffisant.

Canton du Valais

Fiche A23 – Mobilité douce

Cette fiche devrait davantage considérer les itinéraires de mobilité mis en place par les cantons voisins de façon à assurer leur continuité voire à créer des nouveaux réseaux communicants.

Fiche F51 – Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie

Concernant le site d'implantation des éoliennes à Lavey, une coordination avec le canton du Valais, déjà au stade de la planification, s'avèrera nécessaire pour trouver une solution qui ménage au mieux la population des communes valaisannes voisines.

Canton de Fribourg

Fiche E25 – Rives de lac

L'avenir du plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat devra être étudié par les cantons de Vaud et de Fribourg. Les réflexions à partir desquelles ce plan a été établi datent d'avant l'entrée en vigueur de la LAT. L'urbanisation a évolué et ne correspond peut-être plus aux principes énon-

cés. Ce plan est toujours important comme document de référence pour la gestion de la question des chalets.

L'autre aspect qui doit impérativement être planifié et coordonné à l'échelle régionale et intercommunale est celui des ports et amarrages. Selon le plan directeur fribourgeois, cet aspect est à traiter dans les plans directeurs régionaux, alors que l'approche est différente dans le canton de Vaud. Le plan directeur régional intercantonal de la Broye, en cours de réalisation, sera l'occasion de voir comment cette problématique peut être abordée. Il est essentiel que des modalités de collaboration soient trouvées puisque la région fribourgeoise du Lac, riveraine du lac de Morat, entreprend également ses travaux de planification régionale.

Services fédéraux

Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage

Fiche F51 – Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie

La Commission refuse le secteur d'investigation pour la réalisation d'un parc éolien proposée au sud-ouest de la Vallée de Joux et donc à l'intérieur de l'objet IFP no 1022 « Vallée de Joux et Haut-Jura vaudois ». Une modification du périmètre IFP dans le seul but de réaliser un projet particulier qui tout probablement ne serait pas compatible avec les dispositions de l'article 6 de la *Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage*, mettrait fortement en cause les principes de l'IFP et l'objectif de protection poursuivi par cet instrument.

La CNFP souligne que le Conseil fédéral, sur proposition de la Commission de gestion du Conseil national, a décidé de renforcer l'efficacité de l'IFP. Le changement de périmètre proposé est diamétralement opposé à ce but. En plus, un tel changement de périmètre aurait un effet de précédent très problématique par rapport à d'autres projets d'utilisation et de construction situés dans des objets IFP. Il constitue enfin une inégalité de traitement par rapport aux autres projets et aux autres cantons, qui se basent sur les recommandations de la Confédération d'éviter les objets IFP.

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Fiches D11 et D12 (Pôles de développement économique et Zones d'activités)

La politique cantonale de développement économique (Avant-projet de politique d'appui au développement économique PADE du canton de Vaud pour les années 2011-2016) devrait être mieux coordonnée avec la politique d'aménagement du territoire (PDc) en particulier avec le renforcement du réseau de centres cantonaux (incluant les agglomérations) et régionaux.

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Fiche F51 – Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie

Le périmètre du secteur d'investigation sous réserve de la Vallée de Joux figurant sur la carte du plan directeur ne correspond pas à celui convenu entre l'OFEV et le canton de Vaud lors de la séance du 10 mars 2010.

Pour l'adaptation ultérieure de la fiche :

- les modalités de validation du secteur d'investigation actuellement sous réserve de la Vallée de Joux se baseront sur les décisions intervenues lors de la vision locale du 10 mars 2010. L'adaptation de la fiche devra être coordonnée avec la décision du Conseil fédéral nécessaire à la modification du périmètre de l'objet IFP 1022 ;
- le canton examinera si les objectifs de production éolienne de la fiche F51 sont réalistes au regard des limites que pose la prise en compte des enjeux territoriaux et environnementaux. Il indiquera quelle contribution le canton de Vaud entend apporter aux objectifs de production éolienne de la Confédération.

Guichet cartographique du plan directeur

Les secteurs de protection des eaux doivent être rajoutés sur le guichet cartographique du plan directeur.