

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

Une demande de crédit d'études de Fr. 660'000.- pour la révision conjointe du plan directeur communal (PDCoM) (incluant le plan directeur des énergies) et du plan général d'affectation (PGA)

**La réponse à la motion de Mme la Conseillère P. Roulet-Grin du 2 février 2012
« Pour une gestion cohérente du développement d'Yverdon-les-Bains »**



TABLE DES MATIERES

1. ESPRIT DU PROJET	- 2 -
2. PROJET D'AGGLOMERATION ET PDCoM.....	- 3 -
3. BILAN ET PROPOSITION	- 3 -
3.1 Bilan du PDCoM et du PGA actuels.....	- 3 -
3.2 Proposition : réviser conjointement PDCoM et PGA.....	- 3 -
3.3 Plan directeur des énergies	- 3 -
4. BASES LEGALES ET PROCEDURES	- 4 -
4.1 Bases légales.....	- 4 -
5. CONSULTATION	- 5 -
5.1 Implication d'acteurs clés	- 5 -
5.2 Budget prévisionnel.....	- 5 -

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Le plan directeur communal (ci-après PDCom) est une démarche de planification qui cadre le développement urbain, garantit la complémentarité des modes de transports et valorise les espaces libres. Il présente la vision d'aménagement d'une ville. Il est régi par les articles 25 et suivants de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). L'article 30 prévoit la révision périodique des plans directeurs « au moins tous les quinze ans » ; de plus, lorsque les circonstances l'exigent, ils sont tenus à jour. ».

Approuvé le 28 mai 1997, le PDCom doit être révisé à double titre. D'une part, parce que le délai de quinze ans est écoulé et d'autre part, afin de le mettre en phase avec les besoins actuels et le projet d'agglomération élaboré en 2007, puis complété en 2012. Le PDCom révisé définira le projet de territoire d'Yverdon-les-Bains pour les 15 prochaines années.

La révision du PDCom offre donc l'occasion de réfléchir au devenir de la Ville, en y intégrant un ensemble de modifications majeures liées à la croissance démographique, aux réalisations urbaines et aux enjeux de mobilité. Une motion présentée par la Conseillère P. Roulet-Grin, et adoptée par le Conseil communal en février 2012, invitait la Municipalité à aller en ce sens.

A l'horizon 2030, l'agglomération yverdonnoise devrait accueillir quelque 10'000 habitants et 6'000 emplois supplémentaires. Il faudra donc veiller à consolider le tissu urbain existant, en renforçant notamment les liens entre l'offre en transports et les quartiers de la Ville. Avant tout, le PDCom vise à améliorer le cadre de vie urbain, tout en absorbant une croissance démographique soutenue.

Les orientations et les objectifs du PDCom sont traduits dans le plan général d'affectation (PGA) qui met en œuvre le droit du sol, c'est-à-dire son affectation et son degré d'utilisation. Pour maîtriser son développement, la Ville gagnera à réviser conjointement le PDCom et le PGA. En effet, PDCom et PGA sont indissociables. Le PDCom est le projet de territoire, tandis que le PGA affecte ce territoire et fixe les règles de son utilisation. La simultanéité des études garantira la complémentarité, optimisera les ressources allouées et permettra un gain de temps.

Il s'agit donc ici d'obtenir l'aval de votre Conseil pour le lancement de ces procédures de révision, d'en octroyer les moyens financiers, avec un crédit d'études de Fr. 660'000.-, et de répondre par là-même à la motion adoptée par le Conseil, invitant la Municipalité « à mettre en œuvre le processus d'adaptation du plan directeur communal, datant de 1997, selon le processus prévu dans les dispositions de la LATC ».

1. Esprit du projet

Le PDCom actuel est entré en vigueur en 1997. Les évolutions récentes telles que le projet d'agglomération AggloY, la route de contournement ou le plan général d'évacuation des eaux (PGEE) incitent à réviser le PDCom sans tarder. Il s'agit, d'une part, de disposer d'outils adaptés à la planification urbaine, d'autre part, d'intégrer les évolutions précitées. Par ailleurs, d'autres besoins de planification se font sentir, tels que les équipements communautaires, les grandes surfaces commerciales, la zone d'activités ou les espaces publics.

Objectifs de la révision du PDCom et du PGA :

- répondre aux exigences légales ;
- tenir compte des planifications supérieures et particulièrement des concepts de mobilité ;
- favoriser le développement d'un réseau mobilité douce, ferroviaire et routier complémentaire et efficace ;
- anticiper les besoins du territoire, pour ne pas y répondre au coup par coup ;

- proposer un concept énergétique répondant aux enjeux environnementaux et sociaux;
- consolider la qualité du cadre de vie ;
- renforcer l'identité d'Yverdon-les-Bains comme ville d'eau ;
- développer le parc scientifique et technologique (PST) Y-Par et la HEIG-vd qui sont reconnus comme des pôles scientifiques de qualité.

2. Projet d'agglomération et PDCom

Le projet d'agglomération Agglo Y de 1^{ère} génération a été élaboré en 2007 (PA1). Les principaux sujets traités sont la mobilité, les secteurs à urbaniser (activités et habitat) et le paysage. Ces grands concepts sont repris et affinés dans le projet d'agglomération de 2^{ème} génération (PA2) 2012.

Le PDCom révisé intégrera le PA2. En effet, la portée des projets d'agglomération a été précisée par la Cour de droit administratif et public (CDAP) dans un arrêt du 11 décembre 2012 (GE.2011.0210) : *(...) le projet d'agglomération AggloY est intégré au plan directeur cantonal (PDCn), qui est un instrument prévu par le droit de l'aménagement du territoire (art. 6ss LAT et 33ss LATC). (...) On relève au surplus que, selon l'art. 31 LATC, le PDCn approuvé par le Conseil fédéral lie toutes les autorités, alors que les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat, dont font partie les plans directeurs communaux, sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales. Dans ces circonstances, le fait de se fonder sur la hiérarchie du réseau routier prévue par le projet AggloY et non pas sur celle du PDCom de 1997 ne prête pas le flanc à la critique.*

L'articulation du projet d'agglomération avec le PDCom renforce la légitimité des deux instruments. En effet, le projet d'agglomération n'est pas adopté par les législatifs des communes qui composent l'agglomération. Par ailleurs, le PDCom actuel doit intégrer le projet d'agglomération.

3. Bilan et proposition

3.1 Bilan du PDCom et du PGA actuels

Le PDCom est peu utilisé par les services et par les élus. En effet, son format et son graphisme rendent son utilisation difficile. Toutefois, on peut souligner la manière synthétique et transversale avec laquelle l'information est présentée.

Le PGA est entré en vigueur en 2003. Il a été modifié en 2009, une légère modification est en cours et il devra l'être, encore une fois, sur la zone d'utilité publique, notamment avant sa révision complète. Il est quotidiennement utilisé, mais du fait des évolutions récentes, il apparaît indispensable de le réviser. En effet, il n'intègre pas entièrement les objectifs du projet d'agglomération en matière de densification et il gagnerait à intégrer les nombreux plans de quartier (PQ) aujourd'hui réalisés.

3.2 Proposition : réviser conjointement PDCom et PGA

Le PDCom et le concept de mobilité doivent être révisés. C'est pourquoi il est proposé d'anticiper la révision du PGA dans le programme d'études du PDCom. Le PDCom fixera les grandes orientations, tandis que le PGA les traduira directement dans les règles d'utilisation du sol. PGA et PDCom sont en effet indissociables. Au niveau des études, c'est aussi une meilleure garantie d'efficacité et d'économie d'échelle.

3.3 Plan directeur des énergies

Le PDEn (Plan Directeur des Energies) représente le volet énergétique du PDCom. Il s'agit à proprement parler d'un outil communal permettant la planification de la production des énergies et de leurs utilisations. Il énonce des lignes directrices, les mesures à prendre et les actions à entreprendre, ainsi que la mise en œuvre à moyen et long termes pour une

gestion durable des énergies. Il tient compte des ressources disponibles, des besoins énergétiques actuels et futurs, en misant sur leur caractère renouvelable. Ce plan directeur s'inscrit en complément et dans la suite logique de la planification énergétique territoriale (PlanETer) initiée en janvier par le Service des énergies et dont les données seront exploitables dès septembre 2014

4. Bases légales et procédures

4.1 Bases légales

La Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) fixe un contenu minimum au PDCOM et au PGA.

Le PDCOM :

Il « détermine les objectifs d'aménagement de la commune et tient compte des options cantonales et régionales » LATC art. 35. Il est « obligatoire pour les communes de plus de 1'000 habitants » (LATC art. 38). Il traite de :

- l'utilisation du sol ;
- les constructions d'intérêt public, les équipements techniques ;
- les espaces publics, les réseaux et les voies de communication ;
- les sites, les paysages, monuments et ressources naturelles à préserver ;
- les territoires exposés aux nuisances et aux dangers ;
- les installations de délasserment et de tourisme.

C'est un document qui fixe les priorités communales, mais sans contrainte réglementaire. Il fait l'objet d'une consultation publique et n'ouvre aucune voie de recours.

Le PGA :

Il « règle l'affectation, la mesure de l'utilisation du sol et les conditions de construction sur la base des plans directeurs. Il détermine également le degré de sensibilité au bruit. » (LAT art. 14, LATC art. 43 et 47). Il fixe les prescriptions relatives :

- à l'affectation des zones ;
- au degré de sensibilité au bruit ;
- à la mesure d'utilisation du sol.

Outre les 3 prescriptions ci-dessus, il peut contenir notamment des dispositions relatives aux (LATC art.47) :

- conditions de construction (implantations, distances, limites...) ;
- paysages, sites, rives de lacs et de cours d'eau, bâtiments ou ensemble méritant protection ;
- création et préservation des espaces verts ainsi qu'à la plantation d'arbres ;
- emplacements de délasserment (places de jeu, campings...) ;
- garages, places de stationnement et perception de contributions compensatoires ;
- mesures pour une utilisation rationnelle de l'énergie ;
- étapes de développement de la zone à bâtir ;
- allègements des conditions de construction (par ex. : bonus d'utilisation du sol).

Le PGA est un document opposable aux tiers qui définit de manière stricte l'utilisation du sol. Il fait l'objet d'une enquête publique et est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal.

Le PGA révisé confirmera, absorbera ou infirmera des plans existants (plan de quartier, plan partiel d'affectation, etc.)

5. Consultation

5.1 Implication d'acteurs clés

- la Commission Urbanisme et Mobilité du Conseil communal sera consultée selon un processus à définir ;
- des groupes d'intérêts pourront également être intégrés selon les étapes ou les thématiques ;
- le Conseil communal sera tenu informé des études et invité à des séances de présentation, avant la consultation publique du PDCOM et de l'enquête publique du PGA.

L'implication des services :

Les services communaux sont aussi concernés à plusieurs titres : mobilité, dangers naturels, nature, énergie, etc.

Un planning ambitieux :

Le planning prévisionnel est le suivant :

Descriptifs	Périodes
Définition des objectifs	hiver 2013
Acceptation du crédit d'études	printemps 2014
Consultation publique	été 2016
Adoption par le Conseil communal	printemps 2017
Approbation par le Conseil d'état	automne 2017

Nous proposons de réaliser l'appel d'offres simultanément au vote du crédit d'études par le Conseil communal. La notification du marché sera conditionnée au vote du crédit. Cette modalité sera précisée dans l'appel d'offre. La juxtaposition des procédures optimise les délais et permet donc de commencer les études plus tôt.

5.2 Budget prévisionnel

Descriptifs	Montants en Fr. TTC
Etudes (actualisation, nouvelles études, élaboration des études)	450'000
Volet énergétique	60'000
Communication	50'000
Démarche participative	40'000
Divers & Imprévus	60'000
TOTAL	660'000

La répartition du budget est indicative. Toutefois, elle fixe un cadre financier restrictif aux études. Celles déjà menées, dans le cadre du projet d'agglomération, constituent une solide base pour la révision du PDCoM et du PGA. D'autres études seront aussi reprises, par exemple le plan directeur du stationnement. Un volet énergétique important, sera intégré dans le PDCoM, en collaboration avec le Service des énergies. Il s'agira :

- de s'appuyer sur les études existantes ;
- de cibler précisément les nouvelles études.

Le but est de réaliser des documents synthétiques, complémentaires et stratégiques.

6. Coût et financement

La révision du PDCoM et du PGA est inscrite au plan des investissements pour un total de Fr. 600'000.-, à raison de Fr. 150'000.- en 2014, Fr. 300'000.- en 2015, Fr. 100'000.- en 2016 et Fr. 50'000.- en 2017.

Pour mémoire, la demande de crédit faite en 1991 pour l'élaboration du PDCoM et du PGA était de Fr. 1'400 000.-.

Les charges annuelles d'exploitation s'élèvent à Fr. 140'000.- et comprennent les frais d'intérêt variables du capital investi Fr. 8'000.- (2,5%) et l'amortissement Fr. 132'000.- (5 ans).



Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

sur proposition de la Municipalité,

entendu le rapport de sa Commission, et

considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

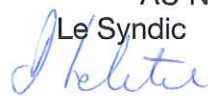
Article 1: La Municipalité est autorisée à entreprendre l'étude conjointe de la révision du plan directeur communal, du plan général d'affectation et du plan directeur des énergies ;

Article 2: Un crédit d'études de Fr. 660'000.- lui est accordé à cet effet.

Article 3: La dépense sera financée par la trésorerie générale, imputée sur le compte n° 1327 « Révision PDCoM et PGA » et amortie sur 5 ans au plus.

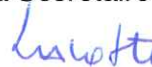
Article 4: Le présent rapport est considéré comme la réponse à la motion de Mme la Conseillère P. Roulet-Grin « Pour une gestion cohérente du développement d'Yverdon-les-Bains » développée et validée lors de la séance du Conseil communal le 2 février 2012.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic


D. von Siebenthal

La Secrétaire



S. Lacoste

Déléguée de la Municipalité : Mme Marianne Savary, municipale du dicastère Urbanisme et Bâtiments

Annexe 1: motion du 2 février 2012

Annexe 2: schémas – procédures: PDCoM et PGA

Odj. 02.02.2012 / PU point 12.1.

Motion « Pour une gestion cohérente du développement d'Yverdon-les-Bains »

Pierrette Roulet-Grin, conseillère communale – 2.2.12

Madame la Présidente, Mmes et MM. les conseillers, chers collègues,

Les Yverdonnois qui sont attentifs aux décisions prises par leurs autorités communales ont assurément été interpellés par les débats nourris qui ont largement occupé l'assemblée de notre Conseil de début décembre, que ce soit pour l'étude de requalification de certaines rues ou sur la manière de conduire le projet d'agglomération. De plus, ces derniers mois, par pétitions ou recours interposés – les plus concernés de nos concitoyens ont aussi fait part de leur scepticisme face à des mesures de circulation qu'ils ne comprennent pas. Enfin, plus de 3800 électeurs de notre commune viennent de signer une initiative demandant que la Municipalité mette en œuvre sans délai le processus de réalisation – au Sud-Ouest de la ville - d'une route de contournement améliorant la fluidité du trafic aux entrées de la ville, délestant ainsi les rues du centre d'une circulation manifestement de transit.

Même si l'on sait que l'être humain est sensible -si ce n'est facilement réfractaire- aux changements touchant son proche environnement – on sait aussi qu'un changement est plus facile à faire passer si le citoyen devient acteur du dit changement. En matière d'urbanisme et de circulation, les communes vaudoises possèdent heureusement une solution dans leur boîte à « outils politiques », il s'agit du plan directeur communal.

En effet, selon la LATC – la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions - chaque commune doit se doter d'un tel plan directeur. Celui-ci doit prévoir - si ce n'est anticiper - l'évolution démographique et économique de la commune pour les quinze années à venir. On y dit aussi que la municipalité doit associer la population à l'élaboration - ou à la révision – de ce plan directeur. Adopté ensuite par le Conseil communal puis ratifié par le Conseil d'Etat, ce plan solidement construit devient alors la ligne de conduite pour les autorités, comme pour les urbanistes travaillant à leur service. Ce plan est utile en matière d'affectation du sol – de l'habitat aux activités économiques, en passant par les équipements collectifs ou les installations sportives, comme il protège les patrimoines naturels ou historiques. Il prévoit aussi la hiérarchisation du réseau routier - avec ses axes principaux, ses dessertes de quartier, ses cheminements cycliste ou piétonnier, son réseau de transport public et son plan de stationnement.

L'actuel plan directeur communal d'Yverdon-les-Bains est déjà vieux de 17 ans. Conçu en 1995, il a été adopté en 1996. A ce moment là, Yverdon-les-Bains comptait une population totale (résidents secondaires ou temporaires compris) de 25'828 habitants. Aujourd'hui, ce chiffre est de plus de 28'000 habitants. On note aussi que le nouveau plan directeur cantonal - qui pousse à densifier l'habitat dans les villes et qui restreint les constructions en zone rurale - ne va pas inverser la tendance. Dans ce contexte, les prévisions à 15 ans parlent volontiers d'une ville d'Yverdon-les-Bains comptant 35'000 habitants à l'horizon 2025.

La LATC dit aussi à son article 30 je cite que « les plans directeurs communaux sont réexaminés tous les 15 ans au moins, tenus à jour et adaptés lorsque les circonstances l'exigent. » fin de citation. A fin 2007, en signant avec ses communes voisines la convention de mise en œuvre du projet d'agglomération, notre Municipalité s'était formellement et logiquement engagée par écrit à adapter son plan directeur communal entre 2008 et 2009, et à réviser son plan général d'affectation du sol entre 2008 et 2010. Nous sommes en 2012 et il n'a pas été donné suite à cet engagement, malgré les multiples projets portant le label AGGLO-Y qui fleurissent tout azimut, que ce soit en matière de nouvelle affectation du sol, de philosophie en matière de mobilité ou de stationnement, pour n'évoquer que ces points-là.

Il ne serait pas ^{mal} heureux de répéter à maintes reprises le genre de débat que nous avons eu en décembre dernier. Faisons plutôt en sorte d'éviter - à nos concitoyens et à notre commune - des démarches administratives ou juridiques aussi coûteuses en argent qu'en énergie pour cause d'incompréhension ou d'opposition à de nouvelles mesures d'aménagements. Pour ce faire, la Ville d'Yverdon-les-Bains doit disposer à brève échéance d'une planification d'ensemble cohérente et anticipative. Les multiples études et projets conduits - pour plus de 3 millions de francs, rappelons-le - depuis l'adoption du concept d'agglomération en 2008 - constituent déjà une bonne part des pièces du puzzle permettant d'établir ce plan.

Pour une gestion cohérente du développement de notre ville, pour les Yverdonnois d'aujourd'hui et pour ceux qui les rejoindront demain, il est temps, M. le Syndic, Mmes et MM. les Municipaux, d'élaborer en harmonie avec nos concitoyens cette planification directrice. Et je vous demande, Mmes et MM. les conseillers, chers collègues, de montrer un signe fort et constructif à notre population, aux acteurs économiques, aux investisseurs et aux communes voisines, en soutenant la motion qui suit :

« Durant l'année 2012, la Municipalité d'Yverdon-les-Bains réexamine et adapte le plan directeur communal datant de 1996, selon le processus prévu à l'art. 36 de la LATC. Elle soumet cette révision à son Conseil communal en 2013, après procédure telle que contenue dans les articles 28 et suivants de la LATC ».



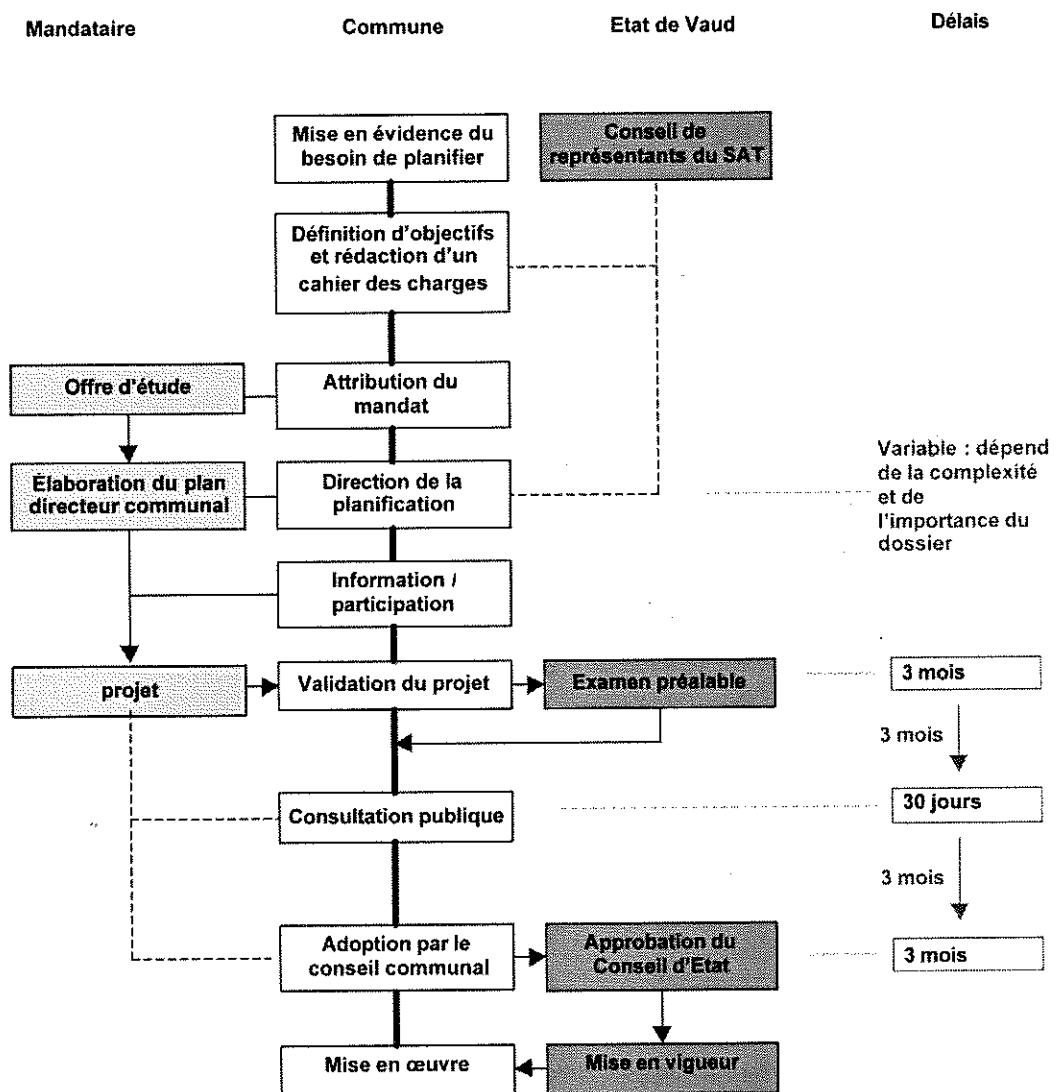
La Municipalité d'Yverdon-les-Bains met en œuvre le processus d'adaptation du plan directeur communal datant de 1996 selon le processus prévu dans les dispositions de la LATC.



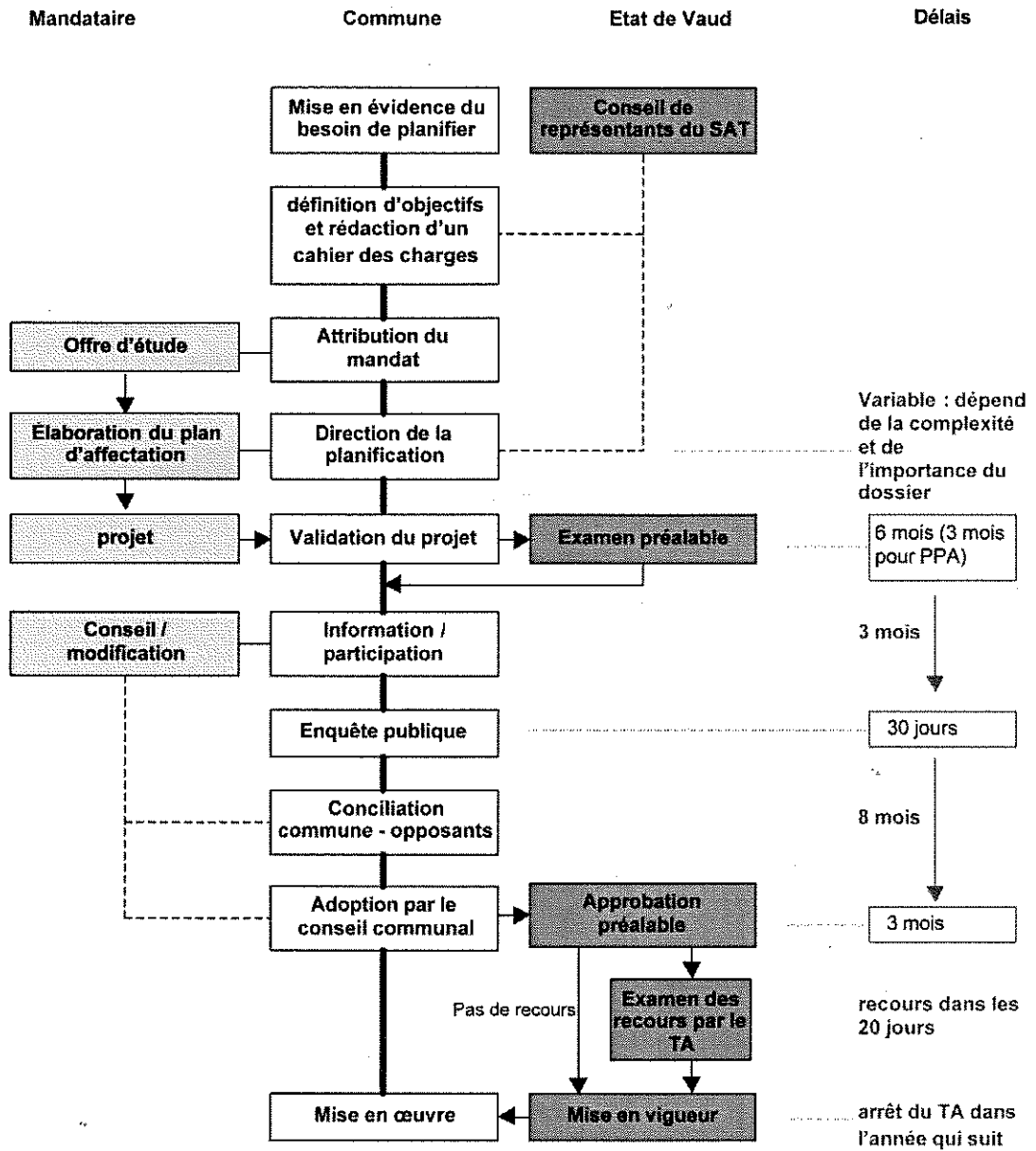
Urbanisme et Bâtiments

1. Schémas : déroulement des procédures

1.1 Déroulement de la procédure d'un PDCom :



1.2 Déroulement de la procédure d'un PGA :



- > Indique le parcours du dossier, hors commune
 - - - Indique les liens sous forme de prestations