

PRÉAVIS N° 2022/73

AU CONSEIL COMMUNAL

Elaboration du plan directeur communal (PDCom) : Nyon 2040, une vision ambitieuse pour la ville de demain

Demande d'un crédit de CHF 880'000.- TTC pour l'élaboration du plan directeur communal (PDCom) et d'un crédit de CHF 400'000.- TTC pour la réalisation d'études complémentaires

Demande de création d'un poste de travail pour renforcer le Service du territoire

Réponse à la motion de M. le Conseiller communal Pierre Wahlen intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain »

Déléguée municipale : Mme Stéphanie Schmutz

1^{re} séance de la commission

Date	Mardi 11 octobre 2022 à 19h00
Lieu	Salle des Maquettes, place du Château 3, 3 ^e étage

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Ce préavis fait partie intégrante de la feuille de route climatique **Nyon s'engage**, présentée à votre Autorité dans le préavis N° 201/2020. La Municipalité vous invite à l'étudier à la lumière de cette stratégie municipale générale et sous l'angle de l'urgence climatique.

I. Introduction et rappels des fondamentaux

I.1 Contexte

La révision de la loi sur l'Aménagement du territoire et les constructions (LATC), adoptée par le Grand Conseil en avril 2018, rend le plan directeur communal (PDCoM) obligatoire pour les centres cantonaux et régionaux ainsi que pour les communes se trouvant dans un périmètre compact d'agglomération (art. 17 al. 2 de la LATC). La ville de Nyon est donc concernée à double titre. Par ailleurs, la nécessité de réviser ce document devient urgente sur le plan légal, car la validité d'un plan directeur communal est de 10 à 15 ans, alors que le PDCoM de Nyon a été approuvé par le Conseil d'Etat en 2004 (soit il y a 18 ans).

En outre, il convient de répondre à la motion de M. le Conseiller communal Pierre Wahlen intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ». Celle-ci demandait en effet la révision du RPE et du PGA (aujourd'hui réunis sous le terme de plan communal d'affectation – PACoM). Le Conseil communal avait refusé de prendre acte de la réponse proposée par la Municipalité dans le cadre du préavis N° 220/2020. En proposant une refonte du PDCoM, qui représente un premier jalon nécessaire à la révision du PACoM, la Municipalité apporte ainsi une nouvelle réponse à la motion.

Fixer des objectifs et grands principes de développement est d'autant plus nécessaire que Nyon est au cœur de transformations urbaines importantes, notamment du fait de sa position sur l'Arc lémanique. La ville de Nyon et son district sont depuis l'an 2000 l'un des territoires les plus attractifs de Suisse, marqué par un développement économique conséquent et une forte croissance démographique. À ce rythme, la ville de Nyon devrait accueillir en 2040 plus de 30'000 habitant-e-s, soit environ 10'000 de plus qu'aujourd'hui. De ce fait, celle qui est devenue la 4^e ville du Canton doit pouvoir se développer de façon harmonieuse grâce à des principes directeurs clairs définis dans le PDCoM.

Ce travail sur ce document directeur nécessite de prendre en compte de grandes orientations stratégiques existantes :

- « Nyon s'engage », une feuille de route pour faire face à l'urgence climatique. L'aménagement du territoire constitue l'une des portes d'entrée pour réduire les émissions et s'adapter aux changements climatiques ;
- « Nyon 2030, Ville proche et vivante », les lignes directrices municipales édictées en juin 2022. Le PDCoM représente la traduction spatialisée d'objectifs politiques.

Par conséquent, la nouvelle vision territoriale devra également, en plus de la feuille de route climatique, intégrer ces lignes directrices municipales. Ainsi, la nouvelle planification directrice devra tenir compte des cinq objectifs prioritaires suivants :

- faire vivre et relier les quartiers,
- végétaliser et renforcer la biodiversité,
- valoriser et soutenir le tissu associatif sportif, culturel et social,

- s’engager pour la transition écologique,
- rapprocher autorités, administration et population.

1.2 Nyon 2040, nécessités, opportunités et enjeux

Le futur PDCom « Nyon 2040 » répond ainsi à une nécessité, certes légale, mais également à des enjeux essentiels pour l’avenir de Nyon.

L’élaboration de cet outil doit nourrir et structurer le débat sur l’aménagement territorial municipal et déboucher sur des perspectives cohérentes et partagées pour les prochaines années. Ce processus de planification est l’occasion de créer une dynamique collective en mobilisant, d’une part l’ensemble des services communaux et acteur-riche-s du territoire autour de ces enjeux de manière pluridisciplinaire et transversale et, d’autre part, la société civile. Il constitue ainsi une occasion unique d’associer la population au dessin de sa ville, dans la suite logique des démarches participatives dans laquelle la Ville de Nyon s’est illustrée ces dernières années.

Au rang des opportunités, ajoutons le fait que ce travail va offrir la possibilité à l’administration d’opérer une mise à jour et une synthèse de ses politiques sectorielles, en intégrant les problématiques actuelles liées par exemple à des enjeux urbanistiques, paysagers, de mobilité, énergétiques ou encore sociétaux :

- En termes d’urbanisation, le PDCom doit pouvoir offrir une réponse à la pénurie de logements et au besoin en équipements et espaces publics, tout en conservant de la place pour la « ville productive » (emplois et entreprises).
- La qualité du paysage nyonnais structuré à partir des trois rivières (Boiron, Cossy et Asse) représente un enjeu de préservation majeur du nouveau PDCom. Une attention particulière sera portée sur la gestion de l’eau, la gestion du sol et la végétalisation, tant du point de vue d’adaptation climatique que du maintien et valorisation de la biodiversité.
- En ce qui concerne la pacification de la place de la Gare, le report modal vers des mobilités actives, l’optimisation de l’utilisation des transports publics ainsi que la gestion de la circulation de transports individuels sont aussi des questions à traiter.
- L’élaboration du plan directeur de l’énergie est en cours d’étude. Il représente une opportunité en termes d’articulation entre la planification des réseaux thermiques avec le développement territorial prévu dans le cadre du PDCom.
- Les questions relatives au « vivre ensemble » et à la place de la culture dans notre société devront aussi trouver des réponses par le biais des démarches participatives et d’un dialogue soutenu avec la population.

1.3 Un plan directeur communal (PDCom), de quoi parle-t-on ?

Un plan directeur communal consiste à fixer un fil rouge pour orienter l’action publique. Il exprime les intentions et les volontés communales, pour la gestion et le développement du territoire en termes d’urbanisation, de mobilité, d’agriculture, de la protection de la nature, du paysage et de l’environnement ainsi que du vivre ensemble. Autrement dit, il sert à anticiper les besoins, orienter les projets, programmer les équipements et planifier les moyens financiers correspondants.

Ce document a une valeur légale et est contraignant pour les autorités cantonales et communales, mais n’est pas opposable aux tiers. Il s’agit en quelque sorte d’un contrat réalisé entre le délibérant et l’exécutif communal, auquel est associé le Conseil d’État (voir schéma de la procédure en annexe).

Pour être mis en vigueur, il doit être mis en consultation publique (mais pas soumis à enquête publique), adopté par le Conseil communal et approuvé par le Conseil d'État.

Le PDCom se compose d'une carte et d'un texte, sous forme d'une série de fiches de coordination, qui portent sur les principaux domaines d'activité à incidence spatiale. Pour chacune de ces thématiques, le PDCom fixe des objectifs et des mesures.

1.4 Le plan d'affectation communal (PACom), la traduction réglementaire du PDCom

Un plan directeur communal, même s'il établit une vision directrice (politique communale), ne permet pas une mise en œuvre des principes édictés sur le territoire. La refonte du PDCom suppose donc, dans un deuxième temps, la révision du plan général d'affectation (PGA) et de son règlement associé (RPE), désormais réunis en une seule entité, appelée « plan d'affectation communal » (PACom). Un deuxième préavis devra donc être soumis en temps nécessaire au Conseil communal afin d'entamer la révision de cet instrument subsidiaire.

Le PACom représente la mise en œuvre et le dispositif réglementaire du PDCom. Il définit les règles de construction pour les propriétaires et leurs architectes, notamment la nature et l'intensité de l'utilisation du sol en indiquant à l'échelle de la parcelle, le type de constructions autorisées, en quantité et en qualité. Ainsi, il traduit sous forme de règles contraignantes les grands principes de développement de la ville, édictés dans le PDCom.

Il s'agit d'un outil légal, opposable aux tiers, composé d'un plan, d'un règlement et d'un rapport explicatif selon l'art. 47 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (47OAT). Le PACom doit être réexaminé au moins tous les 15 ans, ou lorsque les « circonstances ont sensiblement changé » (art. 27 LATC).

2. La refonte du PDCom – description du projet

2.1 Objectifs principaux et approche

Le rôle du PDCom est de fédérer les actions à incidence territoriale de la Commune autour d'un certain nombre d'axes, d'idées fortes, qui assoient et consolident le travail de l'administration à long terme en assurant une cohérence d'ensemble. Pour que ce document reste pertinent et légitime au cours de sa durée de vie (10-15 ans), il convient d'en faire un outil souple et agile, qui se focalise plus sur les objectifs (orientations stratégiques et principes d'actions) que sur le détail ou l'exhaustivité des mesures à mettre en place (ceci sera l'objet de la révision du PACom).

En ce qui concerne plus concrètement son contenu et pour faire face aux nouveaux enjeux contemporains (disruption technologique, transition écologique, évolution sociétale), un équilibre est à trouver dans la détermination des éléments territoriaux structurants et stables tout en permettant d'établir également des éléments évolutifs dans le temps.

Ces nouveaux enjeux doivent être traités non pas comme un volet parmi d'autres, mais comme une toile de fond sur laquelle tous les autres thèmes (paysage, mobilité, mixité, économie, environnement, etc.) devraient pouvoir s'intégrer. Ainsi, le PDCom devra poser les principes d'une ville des courtes distances, capable de garantir les fonctions sociales de base telles que vivre, travailler, s'approvisionner, profiter, apprendre et se soigner tout en garantissant le bien-être de la population, l'économie des ressources ainsi que la protection de la nature.

2.2 Démarche préparatoire et collaboration interservices

Compte tenu de l'ampleur et de l'ambition que revêt le PDCom, mais aussi de la nature transversale du travail nécessaire à sa réalisation, le Service du territoire a estimé essentiel d'établir une approche pluridisciplinaire à travers une démarche préparatoire permettant de poser les fondements de l'élaboration du PDCom.

Par conséquent, trois ateliers d'échanges ont été organisés avec tous les services concernés, de près ou de loin, par le travail d'élaboration du PDCom, dans l'objectif de mettre en commun l'expertise des différents services et de bénéficier des perspectives propres à chacun sur des thématiques transversales. Cette collaboration interservices se poursuivra tout le long de la démarche, car elle est nécessaire pour travailler de manière systémique et profiter ainsi non seulement des inputs de l'ensemble des politiques publiques mais également de leurs interactions.

2.3 Études de référence

Les ateliers interservices menés lors de la démarche préparatoire ont permis de répertorier les études déjà réalisées (à valoriser) ou en cours d'élaboration, et d'identifier de manière collective les éventuels manques à combler. En effet, les services sont dépositaires d'une quantité considérable d'informations, études et projets qui peuvent venir nourrir le PDCom. La demande de crédit que constitue ce préavis vise à obtenir les fonds pour pouvoir mener – en parallèle du PDCom – certaines études déjà identifiées comme « manquantes », à savoir le concept de la mobilité décarbonée et les études de base en matière d'environnement. Une ligne budgétaire a également été prévue pour d'autres études complémentaires qui s'avèreraient nécessaires pour alimenter le PDCom. Le détail et les montants correspondants figurent dans le budget estimatif (voir chapitre 4).

3. La refonte du PDCom - plan d'action (à déployer)

3.1 Méthodologie

Le plan directeur communal sera établi sur la base d'études qui seront confiées à plusieurs bureaux spécialistes (urbanisme, paysagisme, mobilité, et environnement) et challengés par des expert-e-s dans des domaines complémentaires. Le cahier des charges du PDCom mentionnera ce qu'il est attendu des différents mandataires (en fonction des priorités politiques) afin de préciser formellement la démarche et décrire plus précisément les thématiques qui seront traitées.

Au regard de l'évolution de nos modes de vie (liés à la disruption technologique et à l'adaptation aux enjeux écologiques) et de la volonté de rendre ce document opérationnel, l'établissement de cet instrument de planification directrice ne pourra se limiter à une « simple » révision, mais devra plutôt être considéré comme la refonte d'une vision territoriale.

3.2 Démarche participative

Pour construire la ville de demain, une démarche participative sera également conduite en parallèle à l'élaboration du PDCom afin de permettre à la population et aux associations de s'exprimer. L'intégration des citoyen-ne-s dans la démarche, dès l'étape de diagnostic, permettra de bénéficier de leur connaissance fine du territoire, et au fil de la démarche, de percevoir l'acceptabilité des principes envisagés et de répondre aux demandes de la population.

En effet, l'implication citoyenne est une des clés pour garantir la qualité et la pertinence de ce document en tant que projet commun pour l'avenir de notre ville.

Les enseignements tirés de ces démarches participatives seront croisés avec les démarches techniques lors de chacun des ateliers précités. Il est également prévu de traduire le PDCom – qui reste un document extrêmement codifié légalement parlant – en un document grand public, plus accessible et engageant.

3.3 Calendrier intentionnel

L'élaboration du projet de PDCom aura lieu pendant les années 2023 et 2024, de manière à ce que la procédure d'adoption (enquête publique, adoption par le Conseil municipal, approbation par le Conseil d'Etat) ait lieu avant la fin de la législature actuelle. S'agissant d'une procédure longue de plusieurs années, il ne sera bien sûr pas obligatoire d'attendre l'adoption finale du PDCom pour engager la révision en parallèle du PACom. Ainsi la révision du PACom débutera vers la fin de l'année 2024, sous réserve de ressources humaines et financières suffisantes.

Le calendrier présenté ci-dessous pour l'ensemble de ces démarches, propose des échéances relativement courtes imposant un rythme de travail soutenu tant au niveau communal que pour les prestations à effectuer par les mandataires.

PREVU EN	JALONS - PDCom	JALONS - PACOM
	Phase 0 – Démarche préparatoire	
2022	Ateliers interservices	
	Demande du crédit d'étude - Préavis	
	Rédaction du cahier des charges (pour l'élaboration du PDCom)	
	Validation du cahier des charges	
	Appel d'offres et adjudication (sous réserve du vote du préavis)	
	Phase 1 – Refonte du PDCom	Phase 2 – Révision du PACom
2023	Lancement du mandat	
2023-2024	Établissement du projet (y compris démarche participative)	
2024	Examen préalable	Lancement de la démarche
2025	Consultation publique	
	Adoption au Conseil communal	
	Approbation par le Conseil d'État	

4. Incidences financières

4.1 Principaux coûts du projet

Les lignes de financement à mettre en place sont directement en lien avec la méthode envisagée et exposée au chapitre précédent. Toutes les études prévues ont pour but d'alimenter le travail d'élaboration du PDCom afin de dessiner les contours de « Nyon 2040 ».

Ce préavis à « double tiroir » propose une demande de crédit de CHF 880'000.- TTC pour l'élaboration du plan directeur communal (PDCom) et de CHF 400'000.- TTC pour la réalisation d'études complémentaires identifiées comme « manquantes » et à mener en parallèle du PDCom.

Si deux d'entre elles ont déjà été identifiées, à savoir les études de base en matière d'environnement (CHF 80'000.- TTC) et la mobilité décarbonée (CHF 120'000.- TTC), une ligne budgétaire de CHF 200'000.- TTC a été prévue (voir budget estimatif ci-dessous) pour d'autres études non précisément identifiées à ce jour, mais nécessaires pour alimenter le PDCoM. Toute autre étude ne pouvant s'inscrire dans ces lignes budgétaires devra faire l'objet d'un préavis à part.

Prestations	Coût (CHF/TTC)
Crédit // Mandats PDCoM	
Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)	150'000
Mandataires PDCoM (urbaniste, architecte-paysagiste, ingénieur environnement, ingénieur mobilité, etc.)	440'000
Pool d'experts	60'000
Démarche participative	110'000
Communication, graphisme	40'000
Divers et imprévus (10%)	80'000
Sous-total crédit // Mandat PDCoM	880'000.- CHF/TTC
Crédit // Études complémentaires	
Etudes de base en matière d'environnement	80'000
Mobilité décarbonée	120'000
Autres études nécessaires pour alimenter le PDCoM	200'000
Sous-total crédit // Etudes complémentaires	400'000.- CHF/TTC
TOTAL CHF/TTC	1'280'000.- CHF/TTC

4.2 Evaluation des besoins et incidences financières

L'organisation et le suivi du PDCoM puis du PACoM – étant un processus long et complexe – demandent une implication conséquente de la part du Service du territoire sur de nombreuses années. S'agissant d'outils indispensables au développement de notre territoire, le service a dû mettre en suspens d'autres projets stratégiques afin qu'une cheffe de projet puisse se consacrer à temps plein au lancement du PDCoM et du PACoM.

Ce mode de fonctionnement ne peut être pérenne sans fortement pénaliser les missions du service. Aussi, la Municipalité estime nécessaire de créer un poste supplémentaire au sein du Service du territoire afin d'une part, de reprendre les projets mis à l'arrêt (stratégies multiples et notamment les plans d'affectations, etc.) et d'autre part, de garantir le suivi ainsi que la prise en main des nouveaux projets à venir. Ainsi, la personne qui occupera ce poste pourra suivre et assurer la gestion des autres projets du service de manière qualitative. Ce poste prendra la forme d'un nouvel EPT à 100% en CDI. La demande de crédit de fonctionnement pour le financement de ce poste de travail est estimée à CHF 160'000.- par an. Ce montant comprend le coût annuel du poste – y compris les charges – et correspond au niveau de compétence et d'expérience requis.

5. Aspects du développement durable

5.1 Dimension économique

L'implantation et l'intégration d'un tissu économique diversifié et dynamique est importante et permet notamment de lutter contre « la ville dortoir ».

Il s'agira donc de penser la « ville productive », de lui faire de la place d'un point de vue spatial (localisation dans le territoire), mais aussi de rendre la ville attractive aux yeux des entrepreneur-euse-s et artisan-e-s. Cette dimension pourra être traitée dans le PDCom sous différents angles, par exemple : le maintien des activités par les réseaux techniques (en particulier énergie et transport) ; le regroupement des activités en des points animés de la ville, afin d'optimiser la présence de client-e-s ou usager-ère-s ; les questions liées à l'économie circulaire (par des approches créatives et innovantes) ; des démarches participatives aussi adressées aux acteur-ric-e-s économiques, de manière à mieux connaître leurs attentes à court terme et à échanger avec eux sur les enjeux du futur.

5.2 Dimension sociale

Les différentes crises prévisibles (climat, énergie, santé publique, etc.) et d'autres à venir (plus incertaines) risquent de fragiliser notre société et d'exacerber des disparités existantes. Tout ce qui peut être fait pour permettre le « bien vivre et le bien-être » à Nyon est par conséquent favorable à la collectivité, y compris dans le domaine de la santé publique. Cette dimension pourra être traitée dans le PDCom, d'une part, d'un point de vue spatial par la localisation judicieuse de « micro-centralités » et équipements publics dans les quartiers, dans le but de rendre la ville désirable et accueillante pour tou-te-s. D'autre part, par l'accompagnement des acteur-ric-e-s (particuliers et monde associatif) via le volet participatif de la démarche du PDCom et le soutien à toute forme d'exploration intéressante pour la collectivité.

5.3 Dimension environnementale

La dimension environnementale est essentielle, car la Suisse consomme actuellement l'équivalent de 4,5 fois les ressources qu'elle a à disposition par année. Comme déjà annoncée, la question de la transition écologique sera donc traitée non pas comme un volet parmi d'autres, mais comme une toile de fond sur laquelle tous les autres thèmes devraient pouvoir s'intégrer.

6. Conclusion

Avec ce préavis, la Municipalité entend répondre à une obligation légale ainsi qu'aux enjeux contemporains (technologiques, écologiques et sociétaux) qui nécessitent une traduction territoriale. D'une part, en se dotant d'une vision directrice politique, qui consiste à fixer un fil rouge pour orienter l'action publique. D'autre part, en saisissant l'opportunité, de créer au travers de ce processus de planification, une approche transversale et une dynamique collective permettant d'engager dès aujourd'hui les enjeux sociétaux de demain.

De plus, ce préavis apporte une nouvelle réponse à la motion de M. le Conseiller communal Pierre Wahlen intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain », considérant que le PDCom est un premier jalon nécessaire à la réalisation du PACom.

Finalement, les études qui pourront être menées grâce à ces crédits formeront avant tout un instrument indispensable, à l'échelle d'une législature, pour atteindre les objectifs urbains que se fixe la Municipalité. Ces études participent à développer la qualité de vie en ville, favoriser la nature et promouvoir une mobilité plus respectueuse de l'environnement afin d'orienter la ville de Nyon vers un avenir plus durable. Le PDCom « Nyon 2040 » répond ainsi à une nécessité, certes, légale, mais également à des enjeux essentiels pour le futur de Nyon.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Nyon

- vu** le préavis N° 2022/73 concernant l'élaboration du plan directeur communal (PDCoM),
ouï le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,
attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'autoriser la Municipalité à lancer les mandats nécessaires à l'élaboration du plan directeur communal (PDCoM) ;
2. d'accorder à cet effet à la Municipalité un crédit de CHF 880'000.- TTC ;
3. d'autoriser la Municipalité à lancer les études complémentaires à l'élaboration du plan directeur communal (PDCoM) ;
4. d'accorder à cet effet à la Municipalité un crédit de CHF 400'000.- TTC ;
5. de porter ces montants en augmentation du compte N° 9143.20 – *Dépenses du patrimoine administratif*, dépense amortissable en 10 ans pour l'élaboration du PDCoM et en 5 ans pour les études complémentaires ;
6. de prendre acte du besoin en ressources internes pour conduire certaines études du Service du territoire ;
7. d'autoriser la Municipalité à inscrire aux budgets 2023 et suivants un montant de CHF 160'000.-, destiné à financer la création d'un poste de travail à 100% en CDI ;
8. de prendre acte du préavis N° 2022/73 valant réponse à la motion de M. le Conseiller communal Pierre Wahlen intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ».

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 12 septembre 2022 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :

Le Secrétaire adj. a.i. :

Daniel Rossellat



Thomas Deboffe

Annexes

- Fiche d'investissement
- Schéma de la procédure LATC
- Motion de M. le Conseiller communal Pierre Wahlen intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain »

FICHE D'INVESTISSEMENT

PREAVIS No. 2022/73

Elaboration du plan directeur communal

Date: Nyon le 29.08.2022

Demande de crédits de CHF 880'000.- TTC pour l'élaboration du plan directeur communal et de CHF 400'000.- TTC pour la réalisation d'études complémentaires

Situation des préavis au 29.08.2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total des préavis votés par le Conseil communal	26 344 802	13 472 665	5 252 306	30 968 925	35 018 470	6 242 133

Situation des emprunts au 29.08.2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emprunt selon préavis N°2021/15	360 000 000	360 000 000	360 000 000	360 000 000	360 000 000	380 000 000
Emprunts au 1er janvier	213 000 000	263 000 000	289 000 000	297 500 000	291 300 000	284 928 000
Evolution des emprunts durant la période +/-	50 000 000	26 000 000	8 500 000	-6 200 000	-6 372 000	12 000 000
Emprunts fin période/date du jour	263 000 000	289 000 000	297 500 000	291 300 000	284 928 000	296 928 000

Cautionnements et garanties	
Plafond (préavis N°2021/15)	30 000 000
Caution activée	-9 229 230
Caution demandée	0
Disponible	20 770 770

Dépenses et recettes d'investissement	CHF	Estimation des dépenses d'investissements nets					
		2022	2023	2024	2025	2026	2022-2026
Plan directeur communal	880 000	0	400 000	400 000	80 000	0	880 000
Etudes complémentaires	400 000	0	150 000	150 000	100 000	0	400 000
Total de l'investissement	1 280 000	0	550 000	550 000	180 000	0	1 280 000

Estimation amort. + entretien		
Durée ans	Montant Amortiss./an	Entretien annuel
10	88 000	
5	80 000	
Total	168 000	

Financement du préavis	CHF
Budget de fonctionnement:	
Trésorerie courante	
Investissement:	
Emprunts	1 280 000
Total des besoins en financement	

Coûts d'exploitation	Libellé / années	Estimation des coûts d'exploitation					
		2022	2023	2024	2025	2026	2022-2026
Coût total d'exploitation		0	171 000	182 000	185 600	353 600	892 200
Intérêts en %	2,00%	0	11 000	22 000	25 600	25 600	84 200
Entretien		0	0	0	0	0	0
Amortissements		0	0	0	0	168 000	168 000
Personnel supp. en CHF		0	160 000	160 000	160 000	160 000	640 000
Personnel supp. en EPT		0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Recettes		0	0	0	0	0	0
Recettes		0	0	0	0	0	0
Coûts nets d'exploitation		0	171 000	182 000	185 600	353 600	892 200

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE

PLAN DIRECTEUR COMMUNAL

Procédure (Art. 16-21 LATC)



Pour l'ensemble des communes vaudoises, les étapes comprises dans une procédure de révision d'un plan directeur communal sont définies par la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du canton de Vaud.

Motion pour une Ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain

Au Conseil Communal de Nyon,

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Préambule

Un projet politique pour la ville

La Cité témoigne, à travers l'organisation de l'espace urbain, des liens et des relations qui se tissent entre ses habitants. Jusqu'au milieu du XXème siècle, les aspirations individuelles se subordonnaient à un projet qui les dépassaient, soit celui de s'inscrire dans un ordre qui permettait de participer au dessin de la ville : le dessin de ses rues, le dessin de ses places, le dessin de ses squares, cours et jardins.

Avec l'avènement de l'idée que l'individu est plus important que la collectivité, l'urbanisme, dès les années 1950 s'est attaché à offrir à chacun soleil, vue et lumière en oubliant que vivre ensemble, en ville, c'est aussi et peut-être surtout partager les espaces qui appartiennent à tous. Cette ville-là, comme l'idée que l'individu ne doit rien à la collectivité, est sans issue. Le vide, celui qui était le régulateur de la ville, a disparu. Il s'agit aujourd'hui pour la ville comme pour ses habitants de retisser des liens, de construire un projet commun où l'individu est aussi un citoyen qui se préoccupe de construire un avenir commun.

Le plan d'affectation de la Suetz illustre parfaitement d'une part les manquements de l'Urbanisme des années 60, autant que la difficulté de réinventer une autre manière de vivre ensemble. Remplacer des barres par des tours ne fait pas de la ville. Elle remplace une morphologie urbaine par une autre morphologie urbaine sans surpasser d'aucune manière l'impasse dans laquelle la ville et la société se trouvent.

Si la politique organise la vie de la Cité, alors le plan de la ville doit être l'une des priorités des responsables politiques.

Ce « plan » est aujourd'hui subordonné à un plan *général* d'affectation (PGA) qui découpe le territoire en autant de zones que de besoins présumés, et un Règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE) qui fixe les règles à respecter dans les différentes zones définies. Autant ce plan que son règlement ont largement démontré leur incapacité à produire des espaces urbains de qualité. Il s'agit aujourd'hui de les réviser.

Un plan général d'affectation (PGA) obsolète

Le PGA date de 1949 et a subi depuis lors peu de modifications. Ce plan, et c'est là sa plus grande qualité, a permis de contenir l'expansion de la ville dans un périmètre donné, affirmant avec clarté la limite entre ville et campagne sur sa frange nord. Ce document fixe différentes zones (zone urbaine de l'ancienne ville, zone de l'ordre contigu, zone de l'ordre non contigu, zone villas, zone industrielle, zones à développer par Plan de Quartier, etc., etc.).

Cette manière d'envisager le développement urbain est complètement obsolète. Il est issu d'une époque fonctionnaliste où l'on pensait devoir séparer les activités et diviser la ville en zones. La Ville qui en résulte, s'étale au nord des voies et accueille aujourd'hui plus des 2/3 de la population nyonnaise. L'absence de mixité d'activités, de définition de l'espace urbain et les discontinuités des constructions à l'intérieur des zones et entre les

zones a conduit à la réalisation d'une banlieue manquant d'âme, parce que faisant l'impasse sur les espaces qui appartiennent à tous.

Enfin, à toutes les échelles, l'architecture de la ville est faite de mises en relation. Ne rien dire des relations que devraient entretenir les différents morceaux de la ville les uns avec les autres, c'est procéder par collage de morceaux disparates, c'est contredire l'idée même de la ville.

Un Règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE) complètement dépassé

Si le RPE a été adopté en 1984, son contenu a été rédigé dans le milieu des années 1970 et a été approuvé par la Municipalité en décembre 1978, soit il y a plus de 40 ans. Ce texte se fixe les règles applicables aux différentes zones décrites ci-dessus. Lui aussi a démontré ses limites. De l'aveu même de la Municipalité, [...] *le RPE comporte des règles qui ont des effets négatifs sur la structure bâtie de la Ville (par exemple la règle des 45° pour les distances aux limites, qui tend à favoriser la production d'une architecture médiocre et une utilisation du sol sans diversité) et d'autres qui sont obsolètes en termes de densité ou de mixité. Enfin, on peut relever une quasi absence de règles favorisant le développement durable (énergies renouvelables, matériaux, etc.).*¹

Si ce règlement s'attache avec force détail à décrire comment devaient être les constructions, leurs hauteurs, leurs longueurs, les distances qu'elles devaient observer avec leur voisin, rien dans ce règlement n'est dit à propos des relations que devraient entretenir les constructions avec leur environnement. Non seulement leur environnement construit, mais aussi social ou encore naturel. A l'heure où l'on s'interroge sur la place de l'Homme dans son environnement, sur une nouvelle manière d'intégrer et d'intéresser les citoyens à l'avenir de leur cité, à l'heure où il s'agit d'anticiper les changements climatiques, de prendre conscience que toutes nos ressources sont épuisables et qu'il faut les épargner autant que l'énergie nécessaire à l'habiter, il n'est plus possible d'imposer un règlement rédigé alors que toutes ces questions n'étaient même pas abordées.

Bientôt 30 ans !

C'est en 1991 que le Conseiller Jacques Hanhart déposait une motion pour demander la révision du RPE. Cette motion relevait déjà à l'époque une série d'articles du RPE jugés obsolètes soit en regard de l'évolution de la législation fédérale, d'une vision de la ville et de l'urbain dépassés alors que des orientations politiques en particulier pour tout ce qui se rapporte aux économies d'énergie et d'une manière générale à la protection de notre environnement en étaient absentes. Autant d'éléments qui justifiait aux yeux du motionnaire une révision du règlement.² En relisant ce texte, on ne peut que féliciter notre collègue qui faisait preuve d'anticipation et d'une analyse pour laquelle le temps lui a donné raison.

La Municipalité y répondit ... 18 ans plus tard pour indiquer qu'elle allait déposer un préavis courant 2010. La Commission chargée d'examiner cette réponse tardive concluait : *Ces deux révisions [PGA et RPE] sont en effet indispensables pour corriger les défauts qui nuisent à un développement de la ville où il devrait toujours être question de mettre en relation des aspirations individuelles subordonnées à l'idée du "vivre ensemble". Une ville dense, faite de mixité sociale et d'activités, économe de sol et d'énergies. Où l'espace qui appartient à tous - la rue, la place, le square - sera réhabilité, enfin*³

¹ <https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2009/08/RM130.pdf>

² https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2010/01/RM130_rapport.pdf

³ https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2010/01/RM130_rapport.pdf

Ne voyant rien venir, le soussigné déposait en mars 2011 une interpellation pour demander à la Municipalité pourquoi la révision du PGA et du RPE promis et tant attendu n'était pas l'étude⁴.

La Municipalité répondait alors le 27 juin 2011 que : « *Il était prévu de déposer un préavis en juin [2011] mais, une analyse plus large des besoins en ressources humaines a obligé de reporter le dépôt à l'automne 2011. Les études devraient se dérouler sur une période d'environ 18 mois jusqu'au dépôt du dossier à l'examen préalable.*

Nous ne pouvons estimer le temps que prendra la procédure d'adoption car cela dépend des oppositions à traiter »⁵

Force est de constater que 8 longues années plus tard, et bientôt 30 ans après la motion de notre collègue J. Hanhart, la Municipalité n'a toujours pas entrepris cette indispensable et urgente révision.

Des alternatives à la révision ?

Pour lutter contre les effets négatifs du PGA et du RPE, et en l'absence de la révision tant attendue, la Municipalité tente au gré des opportunités de convaincre les propriétaires de développer des plans d'affectation qui permettent de déroger à la réglementation en vigueur. Le dernier exemple de cette stratégie est l'adoption par notre Conseil du Plan d'Affectation de La Suettaz. S'il est évident que le plan d'affectation que nous avons adopté permet de surpasser l'indigence du règlement actuel, cette manière de procéder est fragile puisque dépendante du bon vouloir des propriétaires concernés. De même, cette manière de maîtriser le développement de la ville par opportunités ne saurait garantir les nécessaires continuités entre les différentes parties qui la constituent.

Les révisions du PGA et du RPE n'aboutiront que dans plusieurs années. Il s'agira dans un premier temps d'étudier, puis de faire approuver cette révision par une enquête publique. Surgiront alors des oppositions de propriétaires qui pourraient se sentir lésés, et puis des recours. Ce n'est pas pour autant que ce long processus doit être abandonné. Dans l'intervalle, la Municipalité pourra toujours tenter de convaincre les propriétaires de procéder à la légalisation de plans d'affectation mais il ne peut s'agir que d'une mesure transitoire, dans l'attente d'un plan pour la ville.

Un contenu adapté aux enjeux d'aujourd'hui et de demain

Avec la révision attendue, il ne s'agit pas de faire un toilettage des outils aujourd'hui légalisés mais de travailler à un véritable changement de paradigme dans tous les domaines.

Ainsi la nouvelle réglementation devra permettre dans le désordre de :

- Dessiner un plan de ville, c'est à dire donner une forme au vide. Ne s'occuper de la forme des constructions que dans la mesure où elle permet de s'inscrire dans un projet plus vaste
- Décloisonner, c'est à dire favoriser la mixité sociale et des activités, gage d'une ville vivante
- Dézoner, c'est à dire renoncer à une juxtaposition de formes et de densité variables, pour privilégier les continuités entre les différentes parties/quartiers
- Intégrer les changements climatiques en favorisant un urbanisme qui permette de lutter contre les îlots de chaleur grâce aux flux d'air naturels, les zones de pleine terre plantées, la présence de l'eau
- Orienter correctement les bâtiments pour maximiser les apports d'énergie passive
- Favoriser la production d'énergies in situ et/ou en mutualisant ces dernières
- Renoncer aux zones de faible densité pour leur préférer une construction dense et de qualité
- Associer les citoyens et les citoyennes au dessin de leur ville
- Favoriser la biodiversité en privilégiant des continuités de nature entre ville et campagne
- Apporter un soin au dessin des espaces publics, à leur arborisation, à leurs aménagements
- Assurer un lien entre les différents quartiers en privilégiant la mobilité douce

⁴ https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2011/04/InterpWahlen_PGA_RPE.pdf

⁵ https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2011/06/Reponse_Wahlen_PGA.pdf

- Appréhender le renouveau et la mise en conformité des constructions existantes en prenant en compte l'ensemble des paramètres (préservation du patrimoine, des coûts sociaux et environnementaux et économiques)
- Créer les conditions qui permettent aux habitantes et aux habitants de consommer et de travailler sur place
- Organiser les déplacements et les stationnements de manière à favoriser les transports publics et la mobilité douce et la réduction du trafic individuel motorisé

Conclusion

Il y a bientôt 10 ans, nous réagissions au manque de volonté de la Municipalité d'empêcher la révision du PGA et du RPE avec l'intervention suivante :

« Notre Conseil peut sans doute se montrer patient. Pourtant, la ville elle, portera pour des décennies les stigmates de cet immobilisme coupable. Chaque jour qui passe est un jour perdu. Chaque jour qui passe, ce n'est pas la ville qui croît, mais la banlieue, faite de morceaux épars, sans mixité sociale, sans espaces publics de qualité.

Ce n'est pas cette ville là que nous voulons offrir aux habitants de Nyon, ce n'est pas cette ville là que nous voulons transmettre à nos enfants. Cela a assez duré. »

Nous étions en juin 2011. Il est faux de penser que depuis rien n'a changé. Au contraire, les besoins dans tous les domaines évoqués ci-dessus se font de plus en plus pressants et la situation, inexorablement se péjore.

Nous souhaitons donc que la Municipalité entreprenne sans plus tarder la révision du RPE et du PGA et afin de recueillir les suggestions des uns et des autres, nous proposons que cette motion soit renvoyée en commission.

Ainsi fait à Nyon le 26 avril 2019

Pour les Verts
Pierre Wahlen