

Rapport de la commission du conseil communal d'Yverdon-les-Bains chargée d'étudier le préavis n° **PR08.12PR** concernant :

une demande de crédit d'étude de fr. 158'000.- pour financer les phases 1 et 2 du projet d'agglomération yverdonnoise et une information sur la convention qui définit la mise en œuvre dudit projet

et

une demande de complément au budget de fr. 100'000.- pour les frais annuels de fonctionnement en 2008

Monsieur le Président, Mesdames les conseillères, Messieurs les conseillers,  
La commission a siégé le 29 avril 2008 à l'Hôtel de ville. Elle était composée de Mesdames Josy Tessa et Hélène Grand ainsi que de Messieurs Jean-Louis Vial, Laurent Gabella, Roland Büttiker, Jérôme Wulliamoz, Thierry Gaberell, Stéphane Balet, et du soussigné, désigné rapporteur.

La séance s'est déroulée en présence de Monsieur le Syndic Rémy Jaquier et de Monsieur Markus Bärtschi, architecte de la ville. Ils nous ont apporté toutes les informations nécessaires à la bonne compréhension du préavis et nous les en remercions.

### **Préambule : qu'est-ce qu'un projet d'agglomération?**

En 2008, près de 75% de la population suisse vit dans les villes et les agglomérations urbaines. Le développement de l'urbanisation offre d'importantes opportunités tant sur le plan économique, que sur les plans sociaux, culturels et environnementaux. Néanmoins, ce processus d'urbanisation exerce une forte pression sur les territoires et s'accompagne de toute une série d'inconvénients : augmentation du trafic et de la pollution, problèmes sociaux et de finances publiques. Les caractéristiques institutionnelles suisses rendent la résolution de ces problèmes difficiles. En effet, force est de constater que les limites institutionnelles existantes ne correspondent plus aux espaces de vie de la population. Les réponses aux problèmes évoqués ne peuvent plus passer par des démarches isolées et sectorielles mais doivent trouver des solutions dans des démarches transversales et coordonnées qui dépassent les frontières communales.

#### *La politique fédérale en matière d'agglomération*

En 2001, le Conseil fédéral ratifiait un rapport sur la politique des agglomérations élaboré par l'Office du développement territorial (ODT) et développait des outils incitatifs visant à encourager la réalisation de projets novateurs au sein des agglomérations suisses. Grâce au fonds d'infrastructure, la Confédération contribue au développement de projets territoriaux au sein des agglomérations urbaines. Ce fonds est alimenté par une partie des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, de la vignette autoroutière et des réserves du financement spécial pour la circulation routière. Le versement des contributions fédérales se fonde sur la loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr > <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/811.pdf>).

#### *Un instrument de planification*

Pour pouvoir bénéficier de la manne fédérale, les villes sont invitées à développer des instruments de planification permettant de coordonner les thèmes transversaux à l'intérieur d'une agglomération (projets d'agglomération). L'élaboration de ces instruments est de compétence cantonale et communale. Ils contiennent des projets et des mesures coordonnés et hiérarchisés, qui visent à orienter le développement territorial de l'agglomération urbaine. Ces instruments sont la plupart du temps composés de :

- une partie qui fait ressortir les forces et faiblesses de l'agglomération (Constat et Enjeux). *Quels sont les objectifs?*
- une partie qui donne les grandes orientations stratégiques à suivre pour développer la compétitivité du territoire tout en maintenant et en améliorant la qualité de vie (orientations stratégiques). *Quel chemin suivre pour atteindre les objectifs fixés?*
- une partie qui traduit les orientations stratégiques en lignes directrices appliquées au territoire (concept d'aménagement). *Où et comment va-t-on appliquer les intentions?*
- une partie qui présente dans le détail les actions à mener pour concrétiser les options de développement préconisées (mise en œuvre). *Par quelle mesure, avec quelles ressources et dans quel laps de temps va-t-on mettre en œuvre le projet de territoire?*

Plusieurs cantons ont introduit la notion de "projet d'agglomération" dans leur législation (cf chapitre XI ter de la loi vaudoise sur les communes > <http://www.rsv-fic.vd.ch/print-175.11.pdf>).

### *Critères à remplir*

Les projets d'agglomération doivent remplir certaines exigences de base dans différents domaines : participation, entité responsable, analyse de la situation actuelle de l'agglomération en matière de transports et d'urbanisme, largeur de l'éventail des mesures, évaluation coût-efficacité, mise en œuvre d'un "controlling". De plus, les mesures proposées doivent prouver des effets positifs dans plusieurs domaines : qualité du système de transport, développement urbain vers l'intérieur du milieu bâti, qualité des espaces publics, sécurité du trafic, atteintes à l'environnement, gestion des ressources... (site internet de l'ODT). Pour avoir des chances d'être retenu un projet doit faire bénéficier le plus grand nombre d'utilisateurs et être économiquement réaliste. Le respect de ces deux conditions est très certainement une des forces du projet yverdonnois, de par la taille de l'agglomération et le réalisme des mesures proposées.

### **Genèse du projet yverdonnois**

La mise en route du projet s'est déroulée en plusieurs phases. La première étape a consisté à définir le périmètre d'agglomération et les axes prioritaires du projet. Une étude préliminaire a donc été menée sur 13 communes partenaires en vue de définir le périmètre et d'élaborer un cahier des charges pour l'établissement d'un projet d'agglomération. Au final, 9 communes ont rejoint le projet :

- les sept communes faisant partie de l'agglomération au sens de l'Office fédéral de la statistique (OFS)<sup>1</sup> : Chamblon, Cheseaux-Noréaz, Grandson, Montagny-près-Yverdon, Treycovagnes, Valeyres-sous-Montagny et Yverdon-les-Bains
- les communes de Gressy et Pomy, du fait de leur imbrication territoriale dans l'espace urbain de la ville centre.

Les communes suivantes ont renoncé à se joindre au projet : Yvonand, Villars-Epeney, Essertines et Ependes.

---

<sup>1</sup> Les agglomérations sont définies par l'Office fédéral de la statistique pour toute la Suisse en fonction de critères statistiques, afin de permettre la comparaison entre des espaces urbains inégalement délimités sur le plan institutionnel.

Parmi ces critères: le nombre d'habitants et l'évolution de la population, le lien de continuité de la zone bâtie, le rapport entre la population active occupée et la population résidente, la structure économique et la présence de pendulaires entre la commune et la zone centrale de l'agglomération. Le critère touchant à la pendularité est l'un des plus importants (site de l'OFS).

La deuxième phase du projet a consisté à mettre en place une structure de pilotage pour la conduite du projet et à décliner les axes prioritaires en mesures concrètes. Un comité de pilotage composé de délégués des communes concernées, de représentants des services techniques (URBAT), de l'ADNV, du canton, de la Confédération et des mandataires a suivi l'élaboration du projet. L'ADNV, par l'intermédiaire de Madame Christine Leu, a eu un rôle prépondérant dans la coordination du projet.

Les études ont permis de définir trois sites stratégiques : le Parc Scientifique et Technologique, le secteur *Gare-Lac*, et le site *Chamard-Bey*. Les thèmes abordés par le projet d'agglomération correspondent aux critères émis par la Confédération (mobilité, urbanisme, paysage) et représentent "*l'ensemble des enjeux qu'une ville doit maîtriser pour assurer un développement économique, humain et environnemental harmonieux*" (Rémy Jaquier).

Le projet d'agglomération est formalisé par un contrat de droit administratif qui lie le canton et les municipalités des 9 communes concernées.

## **Calendrier**

Le projet d'agglomération yverdonnoise a été transmis à la Confédération le 21 décembre 2007. Dans le même temps, 29 autres projets étaient déposés par d'autres agglomérations. La concurrence entre les différents projets sera intense et la manne fédérale insuffisante pour financer l'ensemble des demandes (20,8 milliards disponibles sur 20 ans dès 2008).

La Confédération a jusqu'à l'automne pour analyser les projets soumis. Le Conseil fédéral se fondera ensuite sur l'analyse de ses services techniques (DETEC) pour présenter un message au Parlement début 2010. Ce dernier décidera de la libération des moyens du fonds d'infrastructure pour la première période, soit 2011 à 2014. Le financement des projets devrait être effectif en 2011 et déboucher sur l'élaboration de conventions de prestations entre la Confédération et les agglomérations. La part de financement de la Confédération n'excédera pas 30 à 50% des charges liées aux mesures des différents projets. Dès 2014, les conventions seront réévaluées tous les 4 ans. Dans l'intervalle, les agglomérations doivent poursuivre les études permettant de concrétiser les projets présentés.

Pour le projet yverdonnois, ces échéances se traduisent par un calendrier très serré. En effet, les 8 domaines d'action définis par le projet d'agglomération ne sont qu'au stade de l'avant-projet. Chacun de ces domaines devra faire l'objet de mandats d'étude. Les prochaines échéances sont les suivantes :

*Dès aujourd'hui et jusqu'à fin 2009* : développement des mesures proposées

*Septembre 2008* : deuxième séance de validation avec la Confédération qui permettra d'évaluer la qualité du projet et la faisabilité des mesures proposées en fonction de l'état d'avancement des mandats d'étude attribués

Afin de mettre toutes ses chances de son côté, la Municipalité et ses services techniques mettent les bouchées doubles pour respecter le calendrier imposé par la Confédération. Les ressources internes étant nettement insuffisantes pour mener à bien les différentes études, des mandats externes seront attribués, et un poste qui permettra d'assurer le pilotage du projet sera créé.

## **Demande de crédit de 158'000.-**

La demande de crédit de 158'000.- vise à régulariser les engagements financiers liés aux deux premières phases du projet.

- Phase 1 (vérification de la pertinence du périmètre d'agglomération + définition des axes prioritaires de travail) : Coût : 75'000.- dont **50'000.-** à charge d'Yverdon-les-Bains

- Phase 2 (déclinaison des axes prioritaires en mesures concrètes) : Coût : 182'500.- dont 65'200.- à charge d'Yverdon-les-Bains (participation du canton : 82'125.-)

Lors de la phase 2, des travaux additionnels ont été nécessaires pour deux raisons :

- a) la Confédération a demandé à l'ensemble des porteurs de projet de procéder à une évaluation des mesures proposées (étude de faisabilité). 19'900.- à charge d'Yverdon-les-Bains
- b) le manque de données de base et la prise en compte des remarques formulées lors de la consultation ont entraîné un montant additionnel de 45'000.- dont 22'200.- à charge d'Yverdon-les-Bains.

L'ensemble de ces montants ont été âprement négociés avec les différents mandataires.

### **Complément au budget 2008 de 100'000.-**

Les mesures du projet d'agglomération doivent être approfondies et faire l'objet d'un important travail d'études pour atteindre un état d'avancement susceptible d'être soutenu par les Chambres fédérales en 2010. La création d'un bureau d'agglomération est donc une condition nécessaire pour espérer obtenir une part du gâteau fédéral. Les ressources internes, déjà mobilisées dans une multitude de projets, sont insuffisantes pour mener à bien cette mission. L'engagement d'un chef de projet à 70% avec une coordination administrative à 30% et un budget de fonctionnement est donc inévitable. Les communes partenaires ont lancé un appel d'offre pour repourvoir ce poste. Cependant, le profil recherché nécessitant une formation, des compétences et une expérience particulière, et la plupart des professionnels répondant à ces critères étant déjà engagés dans d'autres projets urbains, il sera difficile de trouver la personne idéale avant cet automne. Afin de ne pas péjorer la poursuite du projet et pour respecter le calendrier, les communes partenaires ont décidé de mandater, à titre provisoire, le bureau SD Ingénierie pour assurer la coordination des différents chantiers à mener.

Pour ce poste, la participation financière des communes s'élève à 4.- par habitant (soit 100'000.- pour Yverdon). Le canton devrait participer à hauteur de 100'000.- également.

### **Convention pour la mise en œuvre commune du projet**

La convention pour la mise en œuvre du projet règle les modalités d'organisation, de compétences et de financement du projet d'agglomération et lie les 9 communes partenaires et le canton. A chaque étape nécessitant un financement, le Conseil communal sera sollicité.

### **Convention budgétaire**

La convention budgétaire règle les modalités de financement du bureau d'agglomération.

### **Feuille de route pour la commune d'Yverdon-les-Bains**

Ce document présente les différentes mesures et adaptations que la commune devra entreprendre pour assurer la mise en œuvre du projet d'agglomération : processus d'information/participation, mise à jour des planifications communales et mesures infrastructurelles. Le document présente également une ébauche de l'organisation des projets liés au projet d'agglomération et la hiérarchisation des mesures à mettre œuvre.

### **Information/Participation**

Devant la complexité et la richesse du document, les commissaires s'interrogent sur la capacité des conseillers communaux et de la population à s'identifier au projet d'agglomération. De plus, certaines décisions du législatif pourraient aller à l'encontre des mesures prévues par le projet. Un commissaire rappelle les discussions sur le crédit destiné au réaménagement du pont Kiener et l'amendement qui a suivi, demandant à la Municipalité de prendre une mesure qui allait à l'encontre des préconisations du projet d'agglomération. La commission demande qu'un effort d'information, voire de vulgarisation du document soit

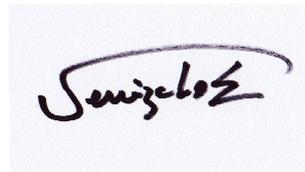
entrepris. Il est d'ailleurs proposé qu'une nouvelle séance d'information sur le projet d'agglomération soit organisée prochainement.

### **Conclusion**

L'enthousiasme de la Municipalité pour ce projet de territoire qui va orienter le développement urbain de notre ville pour les 20 prochaines années est unanimement partagé par la commission. La qualité des mesures proposées et l'excellent rapport coût/efficacité augurent un bel avenir pour le projet d'agglomération yverdonnoise. Néanmoins, la manne fédérale ne pourra pas satisfaire l'ensemble des projets déposés par les différentes entités urbaines du pays. De plus, les exigences de la Confédération en termes de qualité des projets et de calendrier à respecter sont très élevées. La commission estime donc qu'il est indispensable de donner les moyens à la Municipalité de remplir son rôle de ville-centre dans ce projet régional et de lui accorder les crédits nécessaires à la conduite d'un instrument de planification novateur qui renforcera la compétitivité économique et la qualité de vie de notre agglomération.

C'est donc à l'unanimité de ses membres que la commission vous propose, Mesdames et Messieurs les conseillers, d'accepter l'ensemble des articles présentés.

Yverdon-les-Bains, le 26 mai 2008

A handwritten signature in black ink, reading "Venizelos", with a stylized flourish at the end. The signature is written on a light-colored background.

Vassilis Venizelos