

**PRÉAVIS AU CONSEIL COMMUNAL
N° 08-2023**

SEANCE DU 24 MAI 2023

Crédit d'études pour la révision du Plan directeur communal et du Plan général d'affectation de Pully

Crédit demandé CHF 1'160'000.00

Responsabilité(s) du dossier :

- Direction de l'urbanisme et de l'environnement,
M. L. Girardet, Conseiller municipal.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Glossaire	4
2.	Objet du préavis	5
3.	Définitions	5
3.1.	Plan directeur communal (PDCom)	5
3.2.	Plan d’affectation communal (PACom) et son règlement (RPACom)	6
4.	Etat des lieux des outils d’aménagement en vigueur à Pully.....	6
4.1.	PDCom 6	
4.2.	PGA et RCATC	8
5.	Nécessité de réviser les outils d’aménagements communaux	9
5.1.	Cadre légal.....	9
5.1.1.	PDCom	9
5.1.2.	PACom et RPACom.....	10
5.2.	Evolution du contexte	10
5.3.	Enjeux et opportunités.....	13
5.3.1.	PDCom	13
5.3.2.	PACom et RPACom.....	14
6.	Organisation proposée pour les révisions à mener.....	14
6.1.	Révision du PDCom	15
6.2.	Réalisation du PACom	15
6.3.	Pilotage et coordination des démarches.....	15
7.	Information et participation	16
8.	Calendrier prévisionnel.....	16
8.1.	PDCom 16	
8.2.	PACom 16	
9.	Vers un plan climat communal.....	17
10.	Postulats concernant l’objet du préavis.....	17
10.1.	Postulat de feu Monsieur le Conseiller communal Alexis Bailly et consorts « vers une révision du Plan directeur communal (PDCom) », du 3 juin 2020	17
10.2.	Postulat de Madame la Conseillère communale Anne Schranz et consorts « Pour un plan climat à Pully », du 6 octobre 2021	18
11.	Conséquences financières	18
11.1.	Etudes et mandats à réaliser	18
11.2.	Montants détaillés :	19
11.3.	Incidences sur le personnel.....	19
11.4.	Charges d’exploitation	20
11.5.	Charges d’amortissement.....	20
11.6.	Charges d’intérêts	20

11.7. Revenus supplémentaires	20
11.8. Incidences sur le budget de fonctionnement.....	20
12. Développement durable.....	21
12.1. Dimension économique	21
12.2. Dimension environnementale	21
12.3. Dimension sociale	21
13. Communication	21
14. Programme de législature.....	21
15. Conclusions.....	22

1. Glossaire

COP 21	21 ^{ème} Conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
COS	Coefficient d'Occupation du Sol
DUE	Direction de l'Urbanisme et de l'Environnement
DTSI	Direction des Travaux et des Services industriels
LAT	Loi fédérale sur l'Aménagement du Territoire
LATC	Loi cantonale sur l'Aménagement du Territoire et les Constructions
OAT	Ordonnance fédérale sur l'Aménagement du Territoire
LPrPCI	Loi cantonale sur la Protection du Patrimoine Culturel Immobilier
LPrPnP	Loi cantonale sur la Protection du Patrimoine Naturel et Paysager
PACom	Plan d'Affectation Communal
PALM	Projet d'Agglomération Lausanne Morges
PDCom	Plan Directeur Communal
PDCn	Plan Directeur Cantonal
PDI	Plan Directeur intercommunal
PGA	Plan Général d'Affectation
RCATC	Règlement Communal sur l'Aménagement du Territoire et les Constructions
SDEL	Schéma Directeur de l'Est Lausannois

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers communaux,

2. Objet du préavis

Afin d'adapter ses outils de planification territoriale communaux au contexte et exigences légales fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire, la Municipalité sollicite un crédit d'études pour la révision conjointe du Plan directeur communal (ci-après PDCom), du Plan général d'affectation (ci-après PGA) et du Règlement communal sur l'aménagement du territoire et la police des constructions (ci-après RCATC).

A travers ce préavis, la Municipalité entend également répondre au postulat de feu Monsieur le Conseiller communal Alexis Bailly et consorts « Vers une révision du plan directeur communal (PDCom) », du 3 juin 2020, ainsi qu'au postulat de Madame la Conseillère communale Anne Schranz et consorts « Pour un plan climat à Pully », du 6 octobre 2021.

3. Définitions

Les deux principaux outils d'aménagement dont disposent les communes pour orienter le développement de leur territoire sont le Plan directeur communal (PDCom) et le Plan d'affectation communal (ci-après PACom), anciennement le PGA.

Ces deux outils sont étroitement liés, mais diffèrent cependant dans leur rôle, leur contenu et leur portée légale.

3.1. Plan directeur communal (PDCom)

Le PDCom est un instrument d'aménagement qui définit la stratégie d'aménagement du territoire communal pour les 15 à 25 prochaines années. Il identifie les orientations et les mesures de mise en œuvre et joue un rôle de coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire.

Le PDCom est basé, entre autres, sur les planifications d'ordre supérieur, en particulier le Plan directeur cantonal (ci-après PDCn) qui fixe les stratégies et objectifs au niveau cantonal et sur le projet d'agglomération, tels que le Projet d'Agglomération Lausanne Morges (ci-après PALM) et le Schéma directeur de l'Est lausannois (ci-après SDEL), qui coordonnent le développement de l'agglomération sur les thématiques de l'urbanisation, du transport, du paysage et de l'environnement. A noter que la révision du PDCom interviendra en parallèle avec la révision du PALM, dont la 5^{ème} génération est prévue pour 2025.

La nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après LATC) ne fixe plus de contenu minimum au PDCom, laissant ainsi plus de souplesse aux communes pour déterminer les problématiques et enjeux identifiés sur leurs territoires. Cette souplesse offre la possibilité de réaliser un outil ouvert et évolutif, au service de la Ville. Il est cependant généralement composé d'un noyau dur, comprenant les thématiques principales de l'aménagement, que sont l'urbanisation, la mobilité, les espaces publics, l'environnement, le paysage ou encore le patrimoine. En outre, de plus en plus de PDCom intègrent désormais la thématique du climat.

Le PDCom est généralement composé d'un volet stratégique, de compétence du Conseil communal, qui reprend les principales thématiques de l'aménagement du territoire et fixe les orientations de développement et un volet opérationnel de compétence de la Municipalité qui se traduit par des objectifs et des mesures.

Le PDCom lie les autorités mais n'est pas contraignant pour les particuliers. A ce titre, il fait l'objet d'un examen préalable des services cantonaux puis d'une consultation publique, mais n'offre aucune voie de recours. Il est approuvé par le Conseil d'Etat.

3.2. Plan d'affectation communal (PACom) et son règlement (RPACom)

Pour concrétiser les stratégies et objectifs d'aménagement du territoire contenus dans le PDCom ou exigés par la LATC, le PDCn ou d'autres législations spéciales, les communes sont tenues de les traduire dans un (ou plusieurs) plan(s) d'affectation sous forme de règles contraignantes pour les particuliers.

Le PACom est un outil légal qui définit strictement les droits relatifs à l'utilisation du sol. Il fixe l'affectation et la mesure d'utilisation du sol, ainsi que le degré de sensibilité au bruit. Ce faisant, il détermine les droits à bâtir de l'ensemble des propriétaires fonciers sur le territoire communal.

Le PACom est constitué d'un plan qui détermine des zones sur l'ensemble du territoire communal et d'un règlement (ci-après RPACom) détaillant les dispositions prévues pour chacune d'entre elles. Ce règlement précise généralement le type d'ordonnancement des volumes bâtis, l'usage et l'occupation du sol, les affectations, les règles constructives concernant le dimensionnement, la nature ou l'apparence des constructions, mais également les dispositions relatives au stationnement et aux aménagements extérieurs.

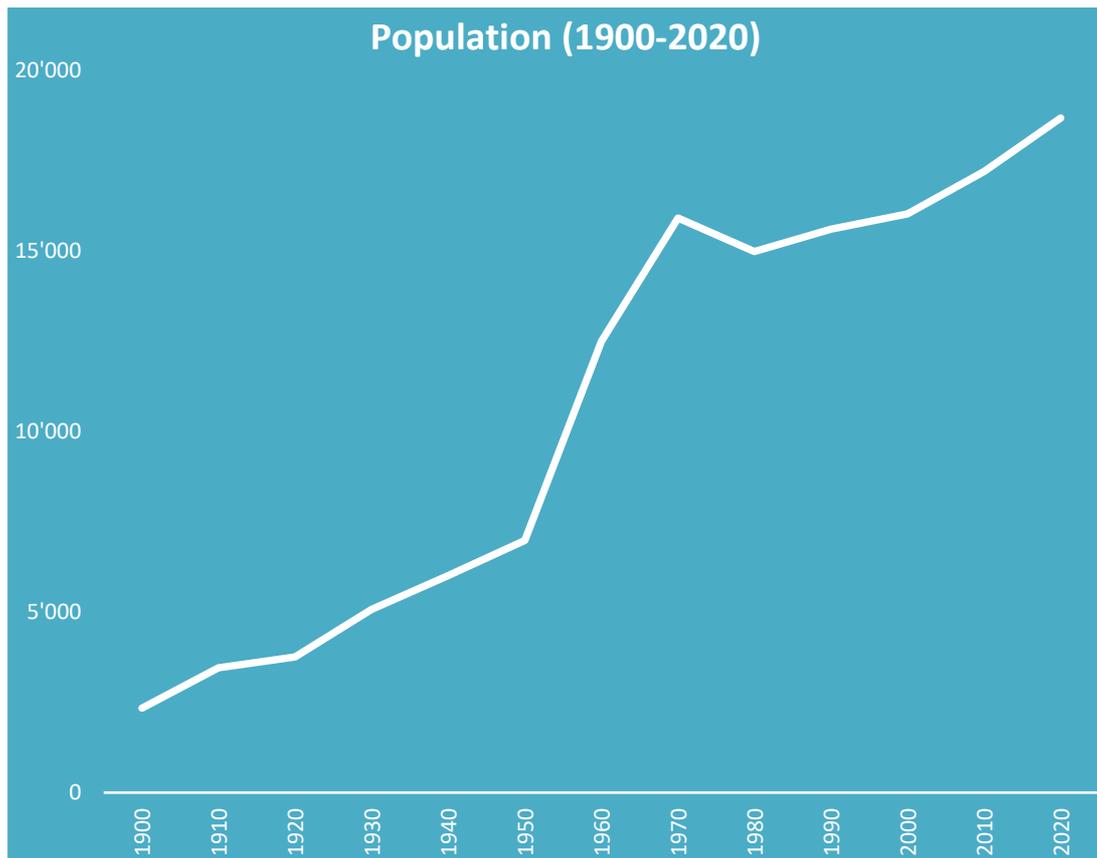
4. Etat des lieux des outils d'aménagement en vigueur à Pully

4.1. PDCom

Le PDCom pulliéran actuellement en vigueur a été approuvé par le Conseil d'Etat en 1996. Son élaboration, tout comme celle du nouveau PDCom, coïncidait avec le besoin de coordonner les politiques ayant une incidence sur le territoire, dans un contexte en pleine évolution.

La forte croissance démographique des années 1950 à 1970, ses conséquences sur les besoins en infrastructures, ainsi que l'augmentation importante des besoins en mobilité notamment ont conduit les autorités de l'époque à se doter d'un document cadre, ayant pour but « *de confirmer les vocations naturelles de la Ville par l'enrichissement du cadre de vie des habitants, à la recherche d'une complémentarité des différents secteurs d'activités humaines qui s'y rencontrent* ».

Un potentiel situé entre 4'800 et 6'800 nouveaux habitants (par rapport aux 15'612 habitants que comptait Pully en 1991) avait alors été identifié, selon les droits à bâtir non réalisés à l'échelle de la commune.



Evolution de la population pulliérane de 1900 à 2020

Un des enjeux principaux identifié alors résidait dans l'équilibre à trouver entre, d'une part, développement économique, efficacité, rationalité et, d'autre part, valeurs d'usage, d'agrément et préservation du patrimoine. Ces approches ont été traduites en deux « finalités » : le devenir de la communauté pulliérane et le devenir du patrimoine territorial. De ceux-ci découlaient une série de buts, d'objectifs et de mesures, traduits sous forme de concepts d'aménagement thématiques ou sectoriels.

La première finalité, relative au devenir de Pully, est construite autour de quatre buts généraux (cadre de vie, activités socio-culturelles, activités socio-économiques, concertation).

La qualité du cadre de vie est particulièrement mise en avant, notamment par la caractérisation de sa végétation, riche et variée, et l'aération des quartiers verdoyants. Ce cadre de vie est toutefois considéré comme affecté par les nuisances associées au trafic de transit, ainsi que par la densification régulière de sa zone urbaine. Les activités socio-culturelles sont associées au bien-être des habitants. L'enseignement, les différentes infrastructures sportives et culturelles et la vie associative étaient alors jugées satisfaisantes et adéquates. Les activités socio-économiques ne sont pas quantifiées mais qualifiées de nécessaires, afin de générer des emplois et des revenus pour la collectivité. Enfin, la concertation est mise en avant afin de nuancer un développement territorial basé sur des logiques économiques et associer aux démarches la société civile.

La seconde finalité, associée à un concept global d'aménagement du territoire, formulait cinq buts généraux (sites et morphologie urbaine, organisation du territoire, réseaux des déplacements, réseaux et équipements infrastructure, espaces stratégiques).

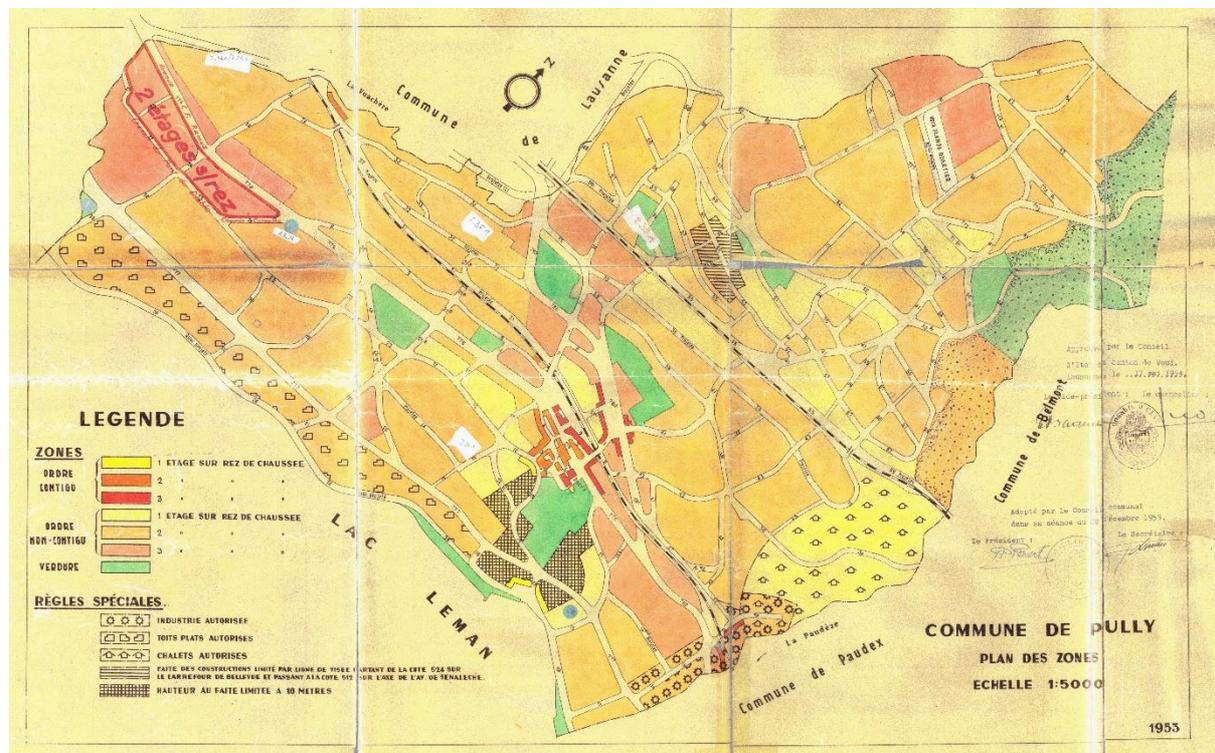
La garantie de l'identité de Pully et son rôle au sein de la région, la sauvegarde de son cadre de vie, l'intégration harmonieuse des besoins en habitat et en équipements, dans le respect des sites naturels et bâtis sont particulièrement mis en avant. Un des buts définis consiste notamment en la préservation et la mise en valeur des sites à caractère naturel et l'amélioration de la morphologie du tissu bâti par les réalisations futures.

Malgré son ancienneté et l'évolution générale du contexte, force est de constater que les buts et objectifs généraux poursuivis dans le PDCOM de 1996, souvent formulés de manière très générale et sans véritable traduction sur le territoire, restent en grande partie pertinents. En raison de leur caractère général, ils n'ont toutefois pas toujours été suivis de mesures concrètes. Un rapide bilan de la mise en œuvre du PDCOM de 1996 montre en effet que sur les 80 mesures contenues dans le document, tous types confondus, une dizaine seulement peuvent véritablement être considérées comme réalisées et une trentaine sont en cours de mise en œuvre ou se poursuivent. On relèvera en particulier que le PDCOM n'a donné lieu qu'à une mise à jour partielle du PGA (voir chapitre suivant).

Au niveau de l'administration, le PDCOM ne joue plus pleinement son rôle directeur et de coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire. Depuis sa mise en vigueur et pour répondre à l'évolution du contexte et du cadre légal, il a ainsi été complété au fil du temps par de nombreuses études et documents directeurs.

4.2. PGA et RCATC

Le plan de zone de Pully date de 1954 et a relativement peu changé depuis. En dehors d'adaptations d'affectation à la parcelle pour des besoins très spécifiques, les modifications les plus notables concernent l'introduction de la zone villas en 1965 puis de la zone viticole et des secteurs stratégiques en 2001.



Plan de zones de 1954

Le PGA de 1954 était accompagné d'un règlement communal sur le plan d'extension et de la police des constructions. On note sa refonte complète en 1983, date à laquelle il prend son

nom actuel de règlement communal sur l'aménagement du territoire et les constructions (RCATC) et apparaissent les zones d'habitat de forte, moyenne et faible densité, ainsi que l'aire forestière. Le coefficient d'occupation du sol (COS) est établi à 20% et l'ordre non contigu devient la généralité.

En 2001, le RCATC a fait l'objet d'une révision importante. Des clarifications y ont été apportées et les dispositions sur les zones industrielles ou encore la notion de secteurs à développer par plans spéciaux ont été supprimées. Certains éléments du PDCom y font leur apparition, comme les secteurs stratégiques à enjeux spécifiques (Centre, Monts-de-Pully, Rives du lac, Vallon de la Paudèze, Chantemerle, Boverattes).

Plus récemment, le RCATC a fait l'objet de toilettage en 2012, puis en 2017 avec l'ajout de dispositions spécifiques sur les constructions dont les plus notoires sont relatives aux longueurs des bâtiments, aux formes des toitures, aux aires de jeux, aux distances entre bâtiments sur la même parcelle, à la définition du terrain naturel ou aux dispositions relatives aux rampes d'accès et ascenseurs à voitures.

La définition générale des zones et les dispositions s'y appliquant, peu adaptées à certains projets complexes et/ou nécessitant une approche plus contextualisée ou innovante, ont poussé les autorités à élaborer de nombreux plans d'affectation de détail (plans d'extension partiels, plans partiels d'affectation, plans de quartier). On en dénombre actuellement 46, répartis sur l'ensemble du territoire communal, dont un bon nombre sont aujourd'hui entièrement réalisés ou simplement devenus obsolètes en raison de leur ancienneté.

5. Nécessité de réviser les outils d'aménagements communaux

Le PDCom, le PGA et le RCATC ne sont plus conformes au cadre légal fédéral et cantonal et ne correspondent plus au contexte et aux enjeux actuels, notamment en matière de développement urbain durable. Si leurs révisions conjointes s'avèrent aujourd'hui indispensables, elles revêtent toutefois des spécificités et des enjeux qui leurs sont propres.

5.1. Cadre légal

5.1.1. PDCom

Les obligations liées à l'établissement d'un PDCom sont régies par les articles 16 à 21 de la LATC. Ces derniers stipulent en particulier que l'établissement d'un plan directeur communal ou intercommunal est obligatoire pour les communes qui se trouvent dans un périmètre compact d'agglomération, qu'il doit être réexaminé au moins tous les quinze ans et révisé lorsque les circonstances ont sensiblement changé. A Pully, ces conditions sont réunies.

En effet, étant située dans le périmètre d'agglomération Lausanne-Morges, la Ville ne peut se soustraire à l'élaboration d'un tel document et la réalisation d'un plan directeur intercommunal (PDI) avec les communes de l'agglomération n'est pas envisagée avant plusieurs années.

Comme évoqué au chapitre précédent, le PDCom a plus de 25 ans et n'a fait l'objet d'aucune mise à jour depuis lors. Le contexte légal a sensiblement évolué et ne correspond plus à celui qui prévalait au moment de l'élaboration du PDCom en vigueur. On peut citer en particulier : l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en mai 2014 et du volet aménagement de la LATC en septembre 2018 ; les adaptations successives du PDCn, dont la plus récente remonte à janvier 2018 ; l'adoption du plan climat cantonal en juin 2020 ; l'élaboration et la mise à jour successives des planifications intercommunales que sont le PALM ou le SDEL ou encore, l'entrée en vigueur de la loi vaudoise sur la protection du

patrimoine culturel immobilier (LPrPCI) en 2021 et de la loi vaudoise sur la protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPnp) en 2023.

5.1.2. PACom et RPACom

Les articles 22 à 49 de la LATC fixent le cadre légal pour l'élaboration des plans d'affectation communaux. On y relèvera en particulier, d'une part, que les plans d'affectation doivent en principe être réexaminés tous les 15 ans ou quand les circonstances l'exigent et, d'autre part, que la totalité du territoire communal doit être affectée.

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, le cadre légal fédéral et cantonal a fortement évolué ces dernières années. Or, le PGA pulliéran n'a pas connu de révision depuis 2001, soit largement au-delà du délai légal susmentionné. De plus, le statut juridique des nombreux périmètres affectés par des planifications de détail approuvées il y a plus de 15 ans (en particulier celles antérieures à l'entrée en vigueur de la LAT en 1980) nécessite d'être clarifié.

L'entrée en vigueur de la LAT révisée en 2014 a définitivement sonné le glas des vellétés de développement du secteur des Monts-de-Pully, envisagé dans le PDCom de 1996 comme un foyer d'urbanisation. Si bien que ce secteur est toujours sans affectation et considéré à titre transitoire par le Canton comme zone agricole.

Enfin, l'organisation réglementaire actuelle, résultat d'adaptations ponctuelles successives, est devenue complexe et nécessite dans la mesure du possible une simplification.

5.2. Evolution du contexte

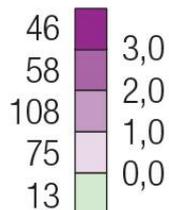
Depuis la mise en vigueur du premier PDCom en 1996, le contexte de planification, mais aussi territorial a fortement évolué. Le présent chapitre revient de manière non exhaustive sur quelques éléments saillants.

Les modifications de la LAT en 2014, plébiscitée par une majorité du peuple suisse, puis celles de la LATC et du PDCn 2018, ont définitivement entériné le principe de préserver les espaces agricoles et naturels en concentrant l'urbanisation dans les centres, à proximité directe des équipements et services publics. A cette volonté affirmée de maîtriser l'étalement urbain et le mitage du territoire, s'ajoutent les préoccupations croissantes liées aux enjeux climatiques et environnementaux dont les effets deviennent de plus en plus tangibles jusqu'au niveau local (perte de biodiversité, augmentation des phénomènes naturels extrêmes, menaces sur les activités économiques, etc.). Paradoxalement, la complexification et le développement de notre société nécessitent des besoins en énergie et en ressources de plus en plus importants. Affronter ces bouleversements sans avoir à les subir de manière trop intense nécessite d'accroître la résilience de nos sociétés, de questionner nos modes de vie et notre rapport au territoire.

Elaboré dans sa première version en 2007, le PALM qui regroupe les 26 communes de l'agglomération a posé les bases de ce développement. Il prévoit l'accueil au sein de son périmètre compact d'environ 80'000 habitants et 40'000 emplois supplémentaires à l'horizon 2030 et définit les secteurs les plus propices pour une densification. Pully y est identifié comme un des 4 centres principaux d'agglomération, au même titre que Lausanne, Renens et Morges. Le 31 décembre 2022, la Ville de Pully comptait 19'014 habitants selon la statistique officielle cantonale, ce qui représente une augmentation de 2'936 habitants en 26 ans. Elle fait partie des communes vaudoises qui présentent un taux de croissance plutôt bas, avec une variation annuelle moyenne inférieure à 1% ces 20 dernières années. Depuis 1996, Pully est ainsi passée de 5^e à 7^e ville du Canton en terme de population.

2012-2021

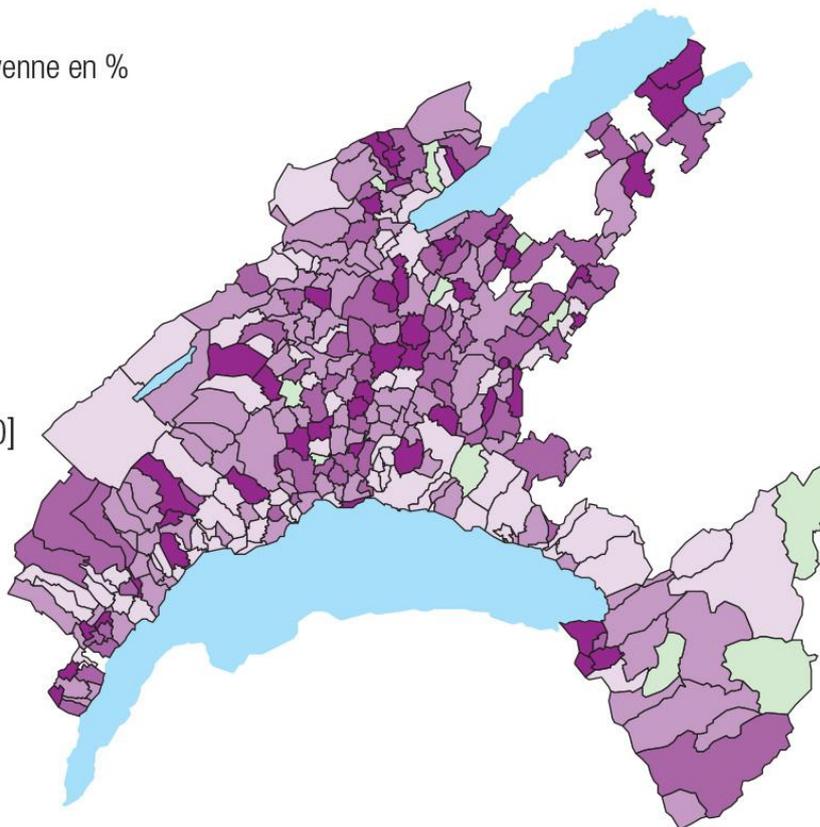
Variation annuelle moyenne en %



300 communes¹

Vaud: +1,3

Min-max: [-1,3; +5,0]



Variation de la population résidante permanente par commune (source : www.vd.ch/statvd)

Depuis 25 ans, on assiste à une densification continue du territoire qui se réalise de manière diffuse et ponctuelle, au gré des opportunités. Il s’agit pour l’essentiel de petites opérations immobilières à la parcelle. Les très rares cas de développements plus significatifs observables résultent de la mise en œuvre de plans d’affectation de détail (PPA En Paumaz, PPA Boverattes), de réunions parcellaires ou de développement sur des parcelles de tailles plus significatives.

Si on exclut les Monts-de-Pully, essentiellement agricoles, le territoire pulliëran est aujourd’hui en grande partie construit. Les potentiels qui subsistent encore en zone à bâtir sont essentiellement conditionnés à des opérations de démolition-reconstruction ou la création de nouveaux bâtiments dans des « dents creuses ». Le règlement des constructions actuel basé sur un coefficient d’occupation du sol de 20%, conjugué à un prix du terrain élevé, engendre des constructions compactes (le plot pulliëran). Toutefois, ces projets sont trop souvent associés à une perte de patrimoine (bâti, arboré, pleine terre, biodiversité, etc.), ces aspects n’étant que trop rarement pris en considération lors de l’élaboration des projets, en raison notamment du manque de dispositions légales contraignantes. Parallèlement, on assiste globalement à une certaine uniformisation du tissu bâti. Les opérations immobilières qui se réalisent sur le territoire ces dernières années ont tendance à se ressembler et ceci indépendamment de la zone à bâtir (villas, habitations de faible, de moyenne ou de forte densité). Nettement décontextualisées, elles n’apportent le plus souvent pas de véritable plus-value à l’environnement urbain dans lequel elles s’inscrivent.

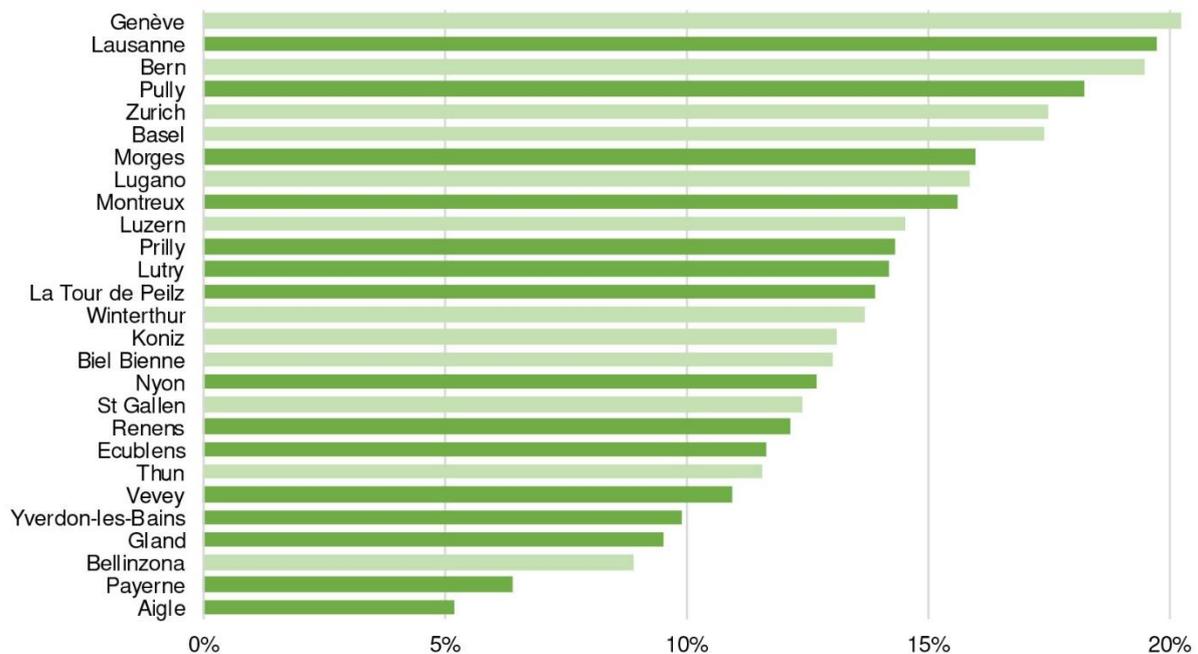


Evolution des constructions entre 1995 et 2023. En bleu : opérations de démolitions-reconstructions / en rose : nouvelles constructions)

Pully présentait déjà, en 1996, un profil très résidentiel par rapport à d'autres villes de taille similaire. Cette tendance s'est encore confirmée avec une diminution du nombre d'emplois d'environ 4%. La ville présente aujourd'hui un ratio de 0.27 emploi pour 1 habitant (5'066 emplois pour 18'688 habitants en 2020).

S'agissant de la mobilité, le contexte a également fortement évolué. Malgré une augmentation sensible de la population, le trafic individuel motorisé montre depuis plusieurs années une tendance à la stagnation, voire à la baisse sur les principaux axes de Pully (diminution de 11,7% mesurée à l'écran « Est-Lausanne » entre 2010 et 2014). Le taux de motorisation à Pully est quant à lui passé de 517 voitures de tourisme pour 1'000 habitants en 1996 à 484 en 2022. Mais l'évolution la plus significative est sans doute à chercher du côté des transports publics que ce soit au niveau de l'offre (M2, RER Vaud, Rail 2000, nouvelles lignes tl 25, 47, 48, 49 ou renforcement des fréquences des lignes tl existantes, évolution du matériel roulant, infrastructures etc.) ou de la fréquentation (la part des transports publics par rapport aux transports individuels motorisés mesurée à l'écran « Est-Lausanne » est passée de 14% à 53,3% entre 1995 et 2015). On constate également une forte évolution dans la pratique du vélo, en raison notamment de l'essor du vélo électrique, qu'il s'agit d'accompagner par de nouvelles infrastructures cyclables qui étaient quasiment inexistantes en 1996.

Le PDCom de 1996 mettait largement en avant les qualités paysagères et naturelles du territoire pullièran. Si le manque de données ne permet pas de mesurer leurs évolutions dans le temps, les études réalisées à l'échelle du Canton et très récemment par la Municipalité dans le cadre des travaux préparatoires à la présente révision permettent de faire un premier état des lieux global de la situation dans ce domaine. Malgré la densification progressive observée, la couverture végétale à Pully semble se situer plutôt dans la fourchette haute au niveau Suisse, avec un indice de canopée proche de 20 % en zone urbaine (près de 30% sur l'ensemble du territoire, du fait de la large zone de forêt).



Densité de la canopée urbaine de l'espace urbain dans quelques villes suisses et vaudoises (source : plan d'action biodiversité cantonal – notice technique)

Les surfaces imperméabilisées représentent quant à elles près de 50% de la zone urbaine. 40% de celles-ci présentent toutefois des potentiels de désimperméabilisation modérés à élevés. Enfin, la problématique des îlots de chaleur se concentre essentiellement autour des principaux axes routiers et certains secteurs fortement minéralisés, comme les équipements sportifs de Rochettaz ou le centre-ville.

5.3. Enjeux et opportunités

5.3.1. PDCom

Les enjeux principaux associés à la révision du PDCom et identifiés à ce jour sont de deux ordres. La première catégorie d'enjeux concerne la nature même du document et son rôle, et découle de la volonté de la Municipalité de mener cette révision dans des délais raisonnables. Il s'agira en particulier :

- De disposer d'un outil « pragmatique » et qui s'adapte aux évolutions rapides en matière d'aménagement du territoire. Le PDCom devra ainsi se concentrer sur les thématiques existantes ou manquantes jugées essentielles pour ne pas alourdir inutilement la démarche, en limiter les coûts et enfin éviter une obsolescence trop rapide du document. Au besoin, certaines thématiques identifiées lors de la démarche seront traitées par le biais de plans directeurs sectoriels.

- De se doter d'une vision de développement globale et partagée, facilitant la lisibilité et l'adhésion de l'action publique sur les principaux domaines liés à l'aménagement du territoire. Le PDCom doit servir de document de référence pour les autorités et l'ensemble des services de l'administration.

La seconde catégorie d'enjeux relève plus spécifiquement du contenu du futur PDCom, lequel devra répondre aux objectifs actuels de développement urbanistique de la Ville. Elle est étroitement liée à la vision à moyen et long terme du territoire pullièran. A ce stade, il s'agit encore de lignes directrices qui doivent guider la réflexion et qui seront précisées et complétées dans le cadre des travaux à venir, notamment à travers les démarches de consultation et de participation qui seront menées.

On reconnaît, aujourd'hui, collectivement la nécessité de limiter l'extension urbaine sur les territoires naturels ou agricoles et de favoriser l'urbanisation en priorité dans les centres urbains tels que Pully. Or, la lutte contre l'étalement urbain accroît la pression sur les villes. Déjà largement construite et riche d'un patrimoine bâti et végétal remarquable, la Ville de Pully impose un questionnement sur la juste mesure d'un développement vers l'intérieur (combien) mais aussi sur sa mise en application concrète sur le territoire (où, comment), en regard de la qualité de vie des habitants existants et futurs. L'enjeu consiste donc notamment à identifier les secteurs qui portent des ambitions de renouvellement et de requalification et, à l'inverse, ceux qu'il s'agit de préserver. A ce titre, les dernières poches non bâties encore existantes doivent faire l'objet d'une attention particulière.

A cette question s'ajoute la nécessité de prendre en compte de manière systématique et concrète les enjeux de durabilité dans les outils d'aménagement, de leur conférer du poids et une véritable portée contraignante, afin notamment d'atténuer notre impact carbone et rendre la Ville de Pully moins vulnérable et plus résiliente face aux changements climatiques.

En définitive, il s'agit d'essayer de concilier, développement vers l'intérieur, amélioration du cadre de vie et transition écologique. Le principe de densification appliqué sans nuance mène à une perte d'attractivité et de qualité de vie. En revanche, bien maîtrisé et accompagné, il peut devenir un levier puissant pour le développement d'une ville intense et accueillante, répondant aux enjeux de durabilité. La ville compacte offre en effet des potentiels pour revitaliser le tissu économique, produire du logement, renforcer le lien social, encourager les mobilités alternatives et participer à l'atténuation/adaptation face aux changements climatiques.

5.3.2. PACom et RPACom

Outre la mise en conformité avec le cadre légal actuel, les enjeux principaux liés à la révision du PGA et de son règlement sont la transcription et la concrétisation des stratégies, objectifs et mesures identifiés par le PDCom, afin d'assurer la mise en œuvre du projet de territoire.

Cette révision est l'occasion de (re)questionner en profondeur l'organisation du territoire pullièran et les règles qui le régissent. Elle offre la possibilité d'introduire de nouvelles zones, de modifier les zones actuelles, de clarifier les dispositions réglementaires de certains secteurs, de prévoir des dispositions qui font défaut actuellement ou d'en modifier la teneur.

6. Organisation proposée pour les révisions à mener

Pour mener à bien la révision du PDCom et du PGA, la Municipalité a décidé de mener ces deux procédures en parallèle en suivant un modèle dit « interactif ». L'élaboration du PACom pourrait ainsi débuter dès les bases du PDCom validées.

Cette manière de procéder doit permettre une bonne coordination et des itérations entre les deux démarches qui sont, comme on l'a vu, intimement liées et assurer dans le même temps efficacité, pragmatisme et rapidité de mise en œuvre.

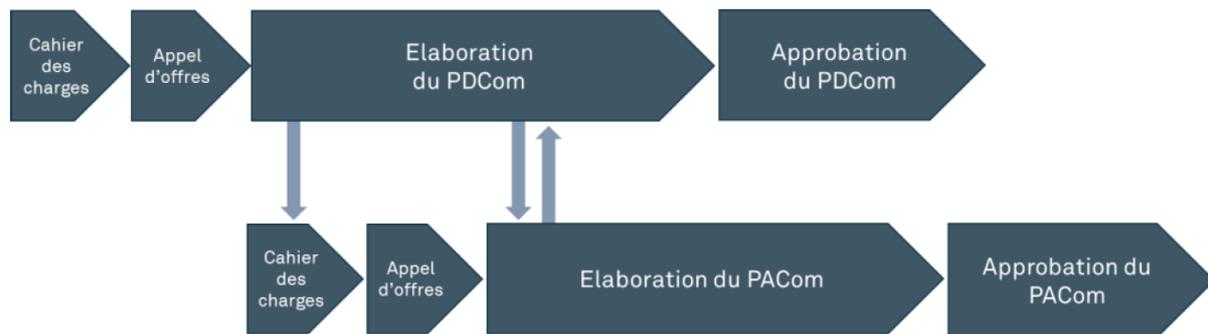


Schéma des principes d'interactions entre les deux procédures

6.1. Révision du PDCoM

Les réflexions préliminaires ont permis de déterminer la procédure conforme aux marchés publics la plus adéquate pour mener à bien la révision du PDCoM. Le choix de la Municipalité s'est porté sur une procédure d'appel d'offres sur invitation. Cette dernière limite le montant global des prestations à CHF 250'000.00.

Un groupement de mandataires intégrant des spécialistes des domaines de la mobilité, de l'environnement et du paysage et piloté par un urbaniste sera en charge de la réalisation du PDCoM.

La procédure d'appel d'offres a été initiée au mois de mars 2023. Un groupement de mandataires lauréat sera désigné par la Municipalité avant la séance du Conseil communal du 24 mai, ce qui permettra, en cas d'adoption du crédit, de démarrer rapidement les travaux.

6.2. Réalisation du PACoM

Une nouvelle procédure d'appel d'offres sera menée afin de sélectionner un groupement de mandataires pour la réalisation du nouveau PACoM. Ce groupement sera également piloté par un urbaniste, entouré des spécialistes adéquats (architecte, juriste, etc.).

6.3. Pilotage et coordination des démarches

La coordination entre ces deux démarches sera assurée par la Municipalité (organe décisionnel), un comité de pilotage, une direction de projet assurée par un urbaniste de la DUE et un groupe technique. Ce dernier intégrera les pilotes des deux groupements de mandataires et des collaborateurs de la DUE et de la DTSI. Au besoin et selon les sujets à traiter, d'autres spécialistes ou membres clés d'autres directions communales compléteront le groupe technique.

7. Information et participation

Conformément aux procédures légales en vigueur, le PDCom est soumis à consultation. En tant que document contraignant pour les tiers, le PACom fait pour sa part l'objet d'une enquête publique.

Etant donné l'importance stratégique de ces outils, la Municipalité entend cependant associer plus spécifiquement le Conseil communal, notamment par le biais de la Commission permanente d'urbanisme, les associations et la population en général à la démarche. Différents modes de consultation et de participation seront mis en place, afin d'aboutir à une vision partagée.

Ce volet fait partie intégrante du cahier des charges des soumissionnaires et des propositions concrètes sont attendues de leur part. Elles pourraient prendre la forme de présentations publiques, d'ateliers, de marches urbaines, de sondages, etc.

La Municipalité sera particulièrement attentive à cet aspect, lors de la sélection des mandataires. L'accent sera mis principalement sur le PDCom qui, de par sa nature moins technique, présente le plus grand potentiel à ce niveau.

Différents services communaux, régionaux ou cantonaux seront également impliqués en fonction des thématiques abordées : équipements publics, bâtiments, mobilité, écoles, etc.

8. Calendrier prévisionnel

L'élaboration du PDCom et du PACom impliquent des travaux conséquents, se déroulant sur plusieurs années. Le planning intentionnel des procédures de PDCom et de PACom figure en annexe.

8.1. PDCom

Le calendrier prévisionnel du projet prévoit les grandes étapes suivantes pour la démarche de révision du PDCom :

- Juin 2023 : démarrage des études ;
- 3^{ème} trimestre 2023 : démarche participative et consultations diverses ;
- 2^{ème} semestre 2024 : envoi du PDCom au Canton pour l'examen préalable ;
- Fin 2024 : finalisation du PDCom ;
- 1^{er} semestre 2025 : consultation publique et adoption par le Conseil communal ;
- 2^{ème} semestre 2025 : approbation par le Conseil d'Etat et entrée en vigueur.

Il est donc plausible de tabler sur l'aboutissement du PDCom avant la fin de la présente législature.

8.2. PACom

S'agissant du PACom, son élaboration devrait débuter au début de l'année 2024, par un examen préliminaire cantonal. Puis il est prévu :

- Mi-2025 : examen préalable cantonal ;
- Début 2026 : enquête publique et adoption par le Conseil communal ;
- Fin 2026 : approbation par le Canton et entrée en vigueur.

Le PACom étant opposable aux tiers, il envisageable que ce dernier fasse l'objet d'oppositions et d'éventuels recours, lesquels pourraient repousser son entrée en vigueur.

9. Vers un plan climat communal

L'élaboration d'un plan climat ne constitue pas, à ce jour, une obligation légale pour les communes. La teneur et la forme d'un tel document ne sont par ailleurs soumis à aucun cadre officiel. Par ailleurs, la poursuite d'une politique climatique ambitieuse ne présuppose pas l'existence d'un tel document.

La Municipalité a néanmoins jugé utile de répondre à une demande légitime : celle d'exposer dans un document synthétique les principales mesures qu'elle a mises en place depuis 1991, pour faire face aux enjeux climatiques et environnementaux et de présenter celles qu'elle entend prendre au cours de la législature 2021-2026 et au-delà, pour renforcer sa politique dans ce domaine.

Ces mesures, regroupées dans la brochure « Energie - climat : Actions passées et en cours (législature 2021-2026) », figurant en annexe, serviront de base aux mandataires en charge de l'élaboration du PDCom.

La révision du PDCom permettra de compléter les objectifs énergétiques, environnementaux et climatiques à mettre en œuvre sur le territoire communal. Le PDCom aura pour but de définir des stratégies territoriales, des orientations et des mesures complémentaires allant dans ce sens. La portée contraignante de certaines de ces mesures se fera par leur intégration dans le PACom, ou par l'élaboration de mesures d'accompagnement des projets privés (chartes, aides financières, etc.).

Ces documents révisés seront des instruments importants pour renforcer les mesures d'atténuation et d'adaptation aux effets des changements climatiques sur le territoire, et favoriser un développement de ce dernier qui soit en accord avec les stratégies environnementales dictées par les échelons politiques de rang supérieur et par les différents accords internationaux sur le climat (Stratégie énergétique 2050 de la Confédération, plan climat vaudois, COP 21, etc.).

La Municipalité propose donc d'attendre la réalisation des démarches précitées - ou du moins leur avancement significatif - pour lancer formellement la réalisation d'un plan climat communal qui, par l'identification des mesures résiduelles qui ne figureraient pas dans le PDCom ou le PACom, permettrait d'éviter toute redondance.

10. Postulats concernant l'objet du préavis

Le présent préavis vise également à donner des réponses aux postulats suivants.

10.1. Postulat de feu Monsieur le Conseiller communal Alexis Bailly et consorts « vers une révision du Plan directeur communal (PDCom) », du 3 juin 2020

Les postulants invitent la Municipalité à réviser le PDCom en vigueur, afin qu'il devienne un réel outil de pilotage communal. Ils rappellent les obligations légales en la matière et relèvent que le contexte a fortement changé depuis 1995 en ce qui concerne le cadre légal (LAT, LATC, PDCn, PALM, etc.), l'organisation du territoire et les attentes de la population.

Ils soulignent notamment l'augmentation de la population et la densification des centres et leurs conséquences sur la mobilité, le logement, les espaces verts, la biodiversité et le

patrimoine bâti. D'autres aspects sont également relevés, comme le besoin de revaloriser les mobilités actives, d'économiser de l'énergie et de l'utiliser de manière rationnelle, ou encore répondre à la pénurie de logements abordables.

Le présent préavis propose au Conseil communal d'octroyer à la Municipalité un crédit d'études à la Municipalité pour entreprendre la révision conjointe des outils d'aménagement communaux, dont le PDCom. Les travaux se baseront sur les lois et documents de planification en vigueur et prendront en compte l'évolution générale du contexte et des enjeux territoriaux. La Municipalité considère ainsi avoir répondu au postulat de feu le Conseiller communal Alexis Bailly et consorts « Vers une révision du Plan directeur communal (PDCom) ».

10.2. Postulat de Madame la Conseillère communale Anne Schranz et consorts « Pour un plan climat à Pully », du 6 octobre 2021

Se fondant sur le cadre légal supérieur (Accords de Paris sur le Climat, Plan climat cantonal, résolution du Grand Conseil déclarant l'urgence climatique), ce postulat demande l'élaboration d'un plan climat communal, visant une réduction des gaz à effet de serre et la neutralité carbone dans les activités de l'administration d'ici 2030.

Il demande en particulier que ce plan fasse des propositions concrètes, axées, d'une part, sur le développement des énergies renouvelables, le renforcement de l'efficacité énergétique des bâtiments, la promotion de la réduction des déchets et le développement de l'économie circulaire et, d'autre part, sur la promotion et le développement des transports publics dans les quartiers et autres territoires, l'autopartage et le vélopartage, l'aménagement massif de voies cyclables et piétonnières, la désimperméabilisation, la préservation des milieux naturels et de la pleine terre, le développement de réseaux biologiques verts, la lutte contre les îlots de chaleur, l'augmentation en ville de la surface de canopée.

La Municipalité considère que le présent préavis répond au postulat de Madame la Conseillère communale Anne Schranz et consorts « Pour un plan climat à Pully » pour les raisons suivantes. La brochure « Energie - climat : Actions passées et en cours (législature 2021-2026) », figurant en annexe liste les actions déjà réalisées et à venir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et adapter la Ville au changement climatique. Ce document synthétique fait office de fil conducteur pour les autorités et pourra au besoin être complété et développé. De plus, la révision du PDCom et du PACom permettra de traduire concrètement tout ou partie des objectifs climatiques et de les rendre contraignants pour les autorités et les particuliers. Un plan climat pourra être lancé à l'issue des révisions précitées.

11. Conséquences financières

L'ampleur des études à réaliser et les objectifs en termes de calendrier justifient le besoin en ressources supplémentaires, financières, d'abord, puis humaines, et ce, afin de poursuivre les tâches courantes et les projets indispensables engagés au sein de la DUE.

11.1. Etudes et mandats à réaliser

L'élaboration du PDCom et du PACom sont estimés à un total de CHF 1'160'000.00. Ce montant se situe dans la moyenne des montants nécessaires à la réalisation de tels documents. Pour information, une démarche similaire a coûté 1.3 mio à Vevey, seul exemple comparable et récent dans la région.

Pour le PDCoM, la procédure de sélection choisie plafonne les montants à CHF 250'000.00 selon les règles des marchés publics. L'analyse des offres reçues se fera courant avril, et un groupement adjudicataire devrait être sélectionné par la Municipalité d'ici au 24 mai 2023.

Pour le PACoM, un montant de CHF 350'000.00 a été estimé par le bureau Contour Gestion de projet SA, qui accompagne la DUE dans cette démarche. Il s'agit d'un montant similaire à la révision du PACoM de Vevey, et plus anciennement de Morges, alors que Renens y a consacré CHF 390'000.00.

Les mandats d'accompagnement ont pour but de fournir les prestations externes indépendantes et nécessaires à la réalisation des deux documents. Leur montant correspond à celui identifié à Vevey, pour la révision de leur PACoM.

L'ensemble de ces montants ont été estimés de telle sorte à être au plus juste des besoins indispensables pour permettre de réaliser ces documents directeurs. Toute étude complémentaire qui sortirait du cadre strict d'un PDCoM ou d'un PACoM nécessiterait donc des ressources financières complémentaires.

11.2. Montants détaillés :

Remboursement du crédit d'études N°10-2022 :	97'000.00
Elaboration du PDCoM :	250'000.00
Elaboration du PACoM :	350'000.00
Mandats d'accompagnement :	230'000.00
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Appui à la communication (CHF 60'000.00, appui aux démarches participatives des deux procédures, réalisation de contenus et de supports de communication complémentaires)</i> • <i>Inventaire du stationnement privé (CHF 50'000.00, information indispensable à une gestion globale et intégrée du stationnement sur fonds privés et publics)</i> • <i>Géomètre (CHF 90'000.00, relevés et constatations de nature forestière, production des données selon Normat et authentification des plans)</i> • <i>Avocat conseil et notaire (CHF 30'000.00, expertise et appui juridique, accompagnement dans les procédures d'oppositions)</i> 	
Frais 5% :	46'350.00
Divers et imprévus de 10% :	92'700.00
TOTAL CHF HT :	1'066'050.00
TVA 8,1% ¹ :	86'350.05
TOTAL CHF TTC arrondi :	1'160'000.00

11.3. Incidences sur le personnel

Afin de mener à bien les études précitées poursuivre les démarches courantes et le pilotage des projets déjà engagés au sein de la DUE, la Municipalité estime qu'il est nécessaire

¹ La TVA va augmenter à partir du 1^{er} janvier 2024, pour s'établir à 8.1%. Vu le peu d'incidence et puisque l'essentiel des études se déroulera à partir de 2024, le montant TTC a été calculé sur la base de ce nouveau taux.

d'engager un urbaniste à temps plein, à partir du 1^{er} janvier 2024. Ceci équivaldrait à la pérennisation d'un poste actuellement en contrat de durée déterminée d'un an.

Le coût annuel estimatif (y-c. charges sociales) est de CHF 120'000.00. Aucun autre montant concernant par exemple des équipements de bureau ou du matériel informatique n'est nécessaire, car ces éléments sont déjà disponibles et en fonction.

Ces montants seront portés au budget 2024 sur le compte 420.3011.

11.4. Charges d'exploitation

Les charges d'exploitation ne seront pas modifiées par cette réalisation.

11.5. Charges d'amortissement

Les amortissements des travaux mentionnés dans le présent préavis se présentent de la manière suivante :

Compte	Service	Amortissements annuels
420.3329	Urbanisme	232'000.00

11.6. Charges d'intérêts

Calculés sur la base d'un taux moyen de 2%, les intérêts théoriques moyens développés par le présent préavis sur la moitié des investissements s'élèvent à CHF 11'600.00 par année.

11.7. Revenus supplémentaires

Cette réalisation ne générera aucun revenu supplémentaire.

11.8. Incidences sur le budget de fonctionnement

Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, les impacts financiers attendus sont les suivants :

Intitulés	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Personnel suppl. en ETP)	0	1	1	1	1	1
Charges personnel	0.00	120'000.00	120'000.00	120'000.00	120'000.00	480'000.00
Charges exploitation	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements	0.00	0.00	0.00	0.00	232'000.00	232'000.00
Charges intérêts	11'600.00	11'600.00	11'600.00	11'600.00	11'600.00	58'000.00
Total charges suppl.	11'600.00	131'600.00	131'600.00	131'600.00	363'600.00	770'000.00
Revenus suppl.	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00
Total net	11'600.00	131'600.00	131'600.00	131'600.00	363'600.00	770'000.00

12. Développement durable

L'objet de ce préavis a été évalué sur la base des critères de Boussole 21. Cet outil d'évaluation, développé par le canton de Vaud au sein de l'Unité de développement durable du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), permet d'apprécier l'engagement des projets en faveur du développement durable.

La révision du PDCOM et du PGA offre une véritable opportunité d'intégrer la durabilité dans ses dimensions économique, sociales et environnementales au cœur du développement territorial de la commune pour les vingt prochaines années. De telles démarches sont donc compatibles avec la majorité des critères de Boussole 21, avec des scores de durabilité allant de favorables à très favorables.

12.1. Dimension économique

Les orientations stratégiques du PDCOM proposeront des pistes pour le développement économique de la Ville, dans une optique de développement économique local et durable, ainsi que de développement de l'emploi à Pully.

12.2. Dimension environnementale

La révision de ces outils offre une opportunité unique pour orienter le développement territorial de la Ville vers plus de durabilité et de résilience.

12.3. Dimension sociale

La révision de ces outils et les démarches connexes offrent des opportunités très intéressantes pour le développement de logements d'utilité publique, ou encore pour le développement de l'attractivité et de l'animation de certains pôles comme le centre-ville, tout en améliorant les qualités de séjour des espaces publics majeurs de la Ville, afin de favoriser les rencontres et le lien social.

A titre d'exemple, la procédure pilote de réaménagement transitoire de la Place Neuve va en ce sens, en valorisant les valeurs d'usage et en créant des liens.

13. Communication

Un effort particulier sera porté sur la communication à destination du Conseil communal et de la population. Les actions à entreprendre seront définies en concertation avec le service de la communication et les mandataires en charge de la révision des outils d'aménagement.

14. Programme de législation

Ces travaux ne s'inscrivent pas directement dans le cadre du programme de législature 2021-2026 de la Municipalité mais seront l'opportunité d'intégrer bon nombre d'objectifs qui figurent dans ce programme notamment :

- Thème « Développement territorial et activité économique » : assurer un développement harmonieux de la ville, développer la convivialité des espaces publics ou encore favoriser la mixité ainsi que la complémentarité des activités et des commerces à l'échelle du centre.
- Thème « Environnement et climat » : inscrire les questions environnementales au cœur des politiques publiques de la commune avec comme objectifs d'atteindre la neutralité carbone à moyen terme.
- Thème « Convivialité et qualité de vie » : favoriser la création et le développement d'espaces de rencontre qui contribuent à renforcer les liens et la solidarité entre les habitants, ainsi que le sentiment d'appartenir à une même collectivité.

- Thème « Transports et mobilité » : soutenir le développement de la mobilité douce et des transports publics et assurer l'intégration des transports individuels motorisés dans le développement urbain.

15. Conclusions

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers communaux, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully,

vu le préavis municipal N° 08-2023 du 5 avril 2023,
vu le rapport de la Commission permanente d'urbanisme,
vu le préavis de la Commission des finances,

décide

- 1) de considérer ce préavis comme une réponse aux postulats de feu Monsieur le Conseiller communal Alexis Bailly et consorts du 3 juin 2020 « Vers une révision du Plan directeur communal (PDCoM) » ;
- 2) de considérer ce préavis comme une réponse aux postulats de Madame la Conseillère communale Anne Schranz et consorts du 6 octobre 2021 « Pour un plan climat à Pully » ;
- 3) d'allouer à la Municipalité un crédit de CHF **1'160'000.00** TTC, destiné à financer la révision du PDCoM et du PACoM, montant à prélever tout ou en partie sur les disponibilités de la bourse communale ;
- 4) d'autoriser la Municipalité à recourir, si nécessaire, à l'emprunt pour le solde à souscrire, aux meilleures conditions du marché ;
- 5) d'autoriser la Municipalité à amortir cette dépense par annuités égales sur 5 ans au maximum ;
- 6) d'accorder 1 ETP supplémentaire pour mener à bien les études précitées dans le chapitre 420 du budget 2024.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 5 avril 2023.

Au nom de la Municipalité

Le syndic


G. Reichen



Le secrétaire


Ph. Steiner

Annexes :

- Planning intentionnel des procédures de PDCoM et PACoM
- Brochure « Energie - climat : Actions passées et en cours (législature 2021- 2026) »