

PREAVIS AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

une demande de crédit d'étude de CHF 960'000.- pour une stratégie d'implication de la population dans la mise en œuvre du Plan directeur localisé (PDL) Gare-Lac.



Figure 1 : Illustration tirée du rapport du PDL Gare-Lac – Vision de l'espace public majeur le long du canal oriental et de la rue de l'Ancien-Stand

0.	Préambule	2
1.	Enjeux et objectif général	3
2.	Stratégie participative pour Gare-Lac : principes, fil rouge et calendrier intentionnel	4
3.	Financement et octroi du crédit d'étude (objet du présent préavis)	8
4.	Conclusion	9

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

La Ville d'Yverdon-les-Bains et l'État de Vaud ont identifié le périmètre « Gare-Lac » comme l'un des sites stratégiques du canton pour développer une offre combinée de logement et d'activités. A cet effet, un plan directeur localisé (ci-après PDL) a été adopté le 11 décembre 2014 par le Conseil communal (cf. préavis PR14.02PR) et approuvé le 8 juillet 2015 par le Conseil d'Etat. Il est dès lors contraignant pour les autorités communales et cantonales. Il fixe des objectifs en termes de densité, d'espaces libres, de mobilité et de durabilité, qui seront mis en œuvre par l'élaboration de cinq plans d'affectation (PA) distincts. Il s'agit donc d'un cadre de planification supérieure que les PA doivent respecter.

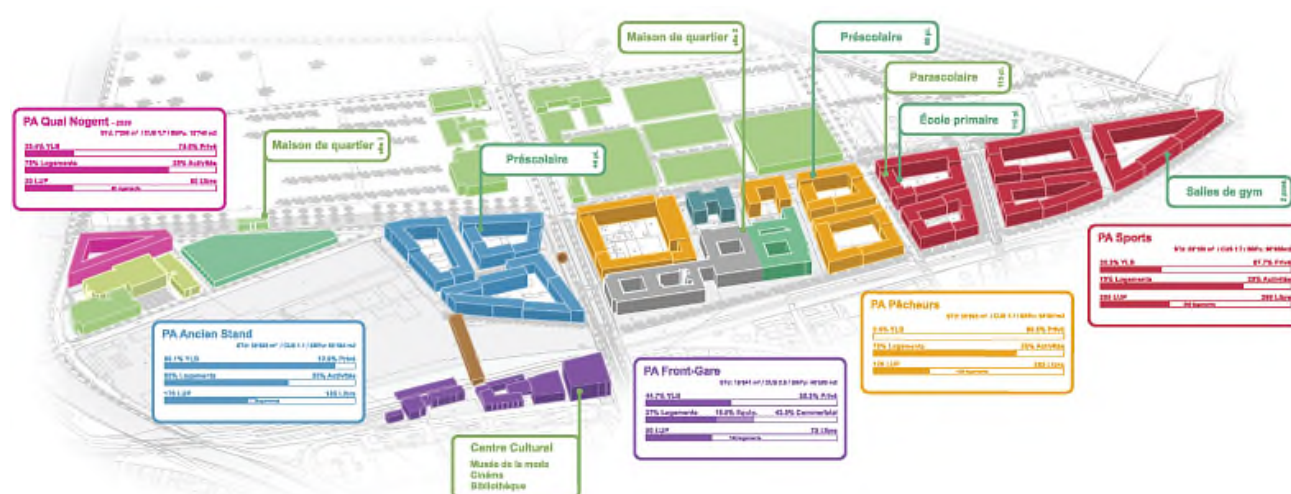


Figure 2 : Découpage du PDL Gare-Lac en 5 plans d'affectation, hypothèse d'emplacement des équipements

Au total, le PDL couvre environ 90 ha, soit 1/10 du territoire communal. L'écoquartier proprement dit occupe 23 ha et accueillera environ 3'800 habitants (plus de 10% de la population actuelle) et 1'200 emplois d'ici à 2035. Il s'agit d'un véritable nouveau morceau de ville.

Le projet est entré actuellement en phase opérationnelle, avec notamment le PA Ancien Stand déposé à l'examen préalable des services de l'Etat et le lancement des études du PA Front-Gare. Des réaménagements importants des routes sont également envisagés (Av. des Sports, Rue de l'Ancien-Stand), tout comme une passerelle sur les voies CFF.

En prévision de ce développement, l'implication des acteurs et actrices concerné-e-s, et de la population yverdonnoise au sens large, est indispensable. En effet, les nouveaux quartiers du périmètre Gare-Lac représentent une étape importante dans le développement urbain d'Yverdon-les-Bains ; ils permettront d'accueillir durablement un nombre important de nouveaux et nouvelles habitant-e-s, et constituent une nouvelle pièce urbaine, qui devra être intégrée à la ville existante. La question de l'identité des lieux, de la mutation des sites et de l'appropriation de ces nouveaux espaces par les citoyen-ne-s s'avère donc centrale. Or, la Municipalité a constaté que, malgré l'envergure du projet, la consultation publique de 30 jours en 2013 a été, jusqu'à présent, le seul moment où les citoyen-ne-s ont pu proposer des remarques. Cela remonte à il y a environ 10 ans.

La Municipalité estime donc qu'il est important aujourd'hui d'aller vers les citoyen-ne-s, pour les impliquer dans cette transformation urbaine majeure. Cette implication se traduira par des séances d'information, d'échanges, de découverte, d'appropriation des lieux et des processus participatifs pour enrichir les projets en saisissant les marges de manœuvre qui se présentent.

Ce constat est partagé également par le Canton, qui envisage d'accompagner la Ville dans cette démarche, par un soutien financier et des partages d'expériences, dans le cadre du renouvellement du document-cadre pour la mise en œuvre du Plan directeur localisé Gare-Lac. L'Addenda au document-cadre a été validé par les représentants des parties en séance de coordination stratégique (COOSTRA) le 14 juillet 2022 et il sera formellement signé d'ici le mois de septembre 2022.

La Municipalité envisage donc d'impliquer, sur le long terme et en plusieurs phases, la population et les différents groupes d'usager·e·s (commerçant·e·s, habitant·e·s, personnes âgées, jeunes, personnes en situation de handicap, associations etc.). En effet, dans un contexte où le confinement lié à la pandémie de COVID-19 a confirmé les besoins de la population en matière de qualité de l'espace urbain, et où les contestations sur différents projets se multiplient, cette démarche permettra à la Ville d'entretenir le lien avec les Yverdonnois·e·s, d'être à l'écoute de leurs besoins et suggestions et de stimuler l'apprentissage réciproque sur les thématiques urbaines. Cette démarche permettra aussi de renforcer la légitimité des futures décisions, en les fondant sur une implication de la population à la transformation de son cadre de vie. En ce sens, la qualité d'un projet ne se limite pas à son résultat final, mais correspond également à la qualité du dialogue et à l'ampleur de son appropriation par la population. Le défi posé est donc celui de réussir à ouvrir des espaces de dialogue, tout en respectant le cadre du PDL Gare-Lac.

Finalement, il s'agit aussi de pouvoir répondre aux exigences de l'article 2 LATC, dans sa formulation en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2018) :

¹ *Les autorités veillent à informer et à faire participer la population conformément à l'article 4 LAT.*

² *Les projets de plan ayant des incidences importantes sur le territoire font l'objet d'une démarche participative.*

1. Enjeux et objectif général

Le PDL Gare-Lac a la particularité d'être très détaillé : il constitue de ce fait, un cadre assez contraignant pour l'élaboration des plans d'affectation (PA). Il sied également de relever que, dans le contexte actuel de l'aménagement du territoire vaudois, les PA sont soumis à des procédures rigoureuses d'études techniques complexes. Les PA sont des documents formels, répondant à un cadre normatif précis, qui de par leur configuration, laissent souvent peu de place à des idées formulées plus « spontanément ».

Un premier enjeu est celui d'impliquer la population d'une manière appropriée, en partant du constat que le cadre de planification a déjà été conçu et certains éléments ne peuvent plus être modifiés ou remis en question. Il s'agit donc de chercher des marges de manœuvre respectant ce cadre préétabli, tout en évitant les « démarches alibis ». En ce sens, il sied de relever qu'il existe plusieurs niveaux de participation généralement reconnus par les professionnels, selon le degré d'influence de la population. Le guide pour les Communes vaudoises « Participation et logement » édité par l'Etat sert de référence.¹ :

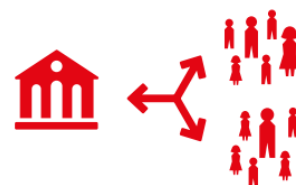
- **L'information.** Modalité minimale de la participation, elle est essentiellement à sens unique. Elle vise à faire connaître (un projet, une idée, une opinion, etc.). En principe, aucun retour n'est attendu des destinataires de l'information. La



¹ Etabli en 2014 par le Département des institutions et de la sécurité, Service des communes et du logement.

sensibilisation (à un projet ou une politique publique) peut ici être assimilée à l'information.

- **La consultation.** Avec la consultation, l'autorité fait connaître un projet, une idée ou une opinion. Elle sollicite l'avis des personnes consultées, et s'engage à en prendre connaissance – mais pas forcément à en tenir compte. En général, certains avis sont intégrés au projet, d'autres sont écartés, en expliquant les raisons.
- **La concertation.** La concertation prend la forme de relations bi- ou multilatérales, entre protagonistes ayant des intérêts ou des points de vue divergents. Il s'agit d'un processus de délibération visant à définir un accord volontaire, et/ou à délimiter les divergences entre les acteurs.



D'autres professionnels reconnaissent également :

- **La co-construction.** La co-construction implique les participant-e-s dans les différentes phases de projets : conception, réalisation, évaluation, gestion. C'est le degré le plus élevé de la participation, qui n'est pas toujours facile à mettre en œuvre.
- **La préfiguration.** Les démarches de préfiguration consistent à s'approprier les lieux de projets en y développant des activités permettant d'expérimenter collectivement le lieu.

Il est prévu de combiner ces différents degrés de participation tout au long du développement du projet « Gare-Lac », en fonction des phases et des marges de manœuvre offertes par les projets, en étant explicite sur le type d'implication proposé et les résultats escomptés. Pour ce faire, les services se feront conseiller par des mandataires expérimentés en participation. Cette démarche sera coordonnée avec les autres initiatives développées par la Commune. Une page dédiée à la participation a déjà été mise en place pour permettre aux citoyen-ne-s d'avoir une vue d'ensemble des démarches en cours².

Le deuxième enjeu est lié au fait que les différents plans d'affectation et réaménagements des espaces extérieurs ont des temporalités différentes et suivent des procédures distinctes. Ils s'inscrivent dans le temps avec, pour chaque projet, une étape consacrée à l'élaboration du plan et une étape portant sur les espaces extérieurs.

Par conséquent, la stratégie participative doit répondre à ces enjeux en permettant de garder un fil rouge tout le long de la mise en œuvre du projet « Gare-Lac ». Pour le faire, la Municipalité s'est appuyée sur les conseils de l'Institut d'ingénierie du territoire (INSIT) de la HEIG-VD, qui est spécialisé dans les démarches participatives. Le but du mandat était de poser un cadre général tenant compte des différents projets se développant dans le périmètre « Gare-Lac », des marges de manœuvre disponibles et des phases de développement. Ce cadre propose une série de dispositifs de participation impliquant la population de manière cohérente. Les propositions de la HEIG-VD ont été retravaillées par les services de la Ville et adaptées au planning des différents PA.

² <https://www.yverdon-les-bains.ch/demarches-participatives>

2. Stratégie participative pour Gare-Lac : fil rouge et calendrier intentionnel

La stratégie est chronologiquement structurée sur l'enchaînement temporel des différents projets liés à la mise en œuvre du projet « Gare-Lac ». Autrement dit, chaque moment d'interaction avec la population est positionné dans le temps en lien avec des moments clés de l'avancée des projets. Cette dynamique à long terme s'articule à travers une succession d'événements qui s'enchaînent à plus court terme. Pour cette raison, il est proposé de procéder en deux grandes étapes de 5 ans. Après la première étape, qui est prévue de 2023 à 2027 (inclus) et qui fait l'objet du présent rapport, un bilan pourra ainsi être fait pour déterminer la suite des démarches à effectuer. La stratégie est suffisamment flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution de la temporalité des projets.

Les spécialistes de la participation de la HEIG-VD ont souligné la pertinence de mettre en place une vision d'ensemble sur dix ans, avec un financement dédié. Cette démarche n'est pas courante. Souvent, les démarches participatives sont lancées tardivement avec des financements restreints, ce qui aboutit parfois à des démarches alibis décevantes tant pour les organisateurs que pour les participant.e.s. La planification de différents moments d'interaction avec la population sur l'ensemble du processus et l'intégration de cette dimension à toutes les étapes devrait permettre de construire un lien plus solide, tout en améliorant les dispositifs au fur et à mesure de leur expérimentation.

Les projets concernés sont : Gare-Lac (général), PA Ancien Stand, PA Front-Gare, PA Pêcheurs, PA Sports, Réaménagement de l'Avenue des Sports, Réaménagement de la Rue de l'Ancien-Stand en relation au Canal oriental, Passerelle en mobilité douce sur les voies CFF et Réaménagements de la Rue de l'Industrie. Le tableau ci-après donne un aperçu du fil rouge de la démarche proposée (version A3 en Annexe).

2.1. Lieu central et appel aux associations pour des événements (2023-2027)

La stratégie participative est structurée, dès le départ, par la création d'un lieu central éphémère. Il sera situé dans le périmètre et servira de lieu de rencontre, d'animation et de référence. Concrètement, il s'agit de :

- aménager un lieu central éphémère dans le site des Anciens abattoirs, situé dans le PA Ancien Stand, avec des aménagements conviviaux. Il pourra ensuite être déplacé selon l'évolution des chantiers de construction.
- lancer un appel à projets aux associations locales pour animer le lieu pendant 5 ans. Par exemple, à travers des activités à caractère événementiel (événements, cafés, plantation d'arbres etc.), selon le leitmotiv " activité physique, nature, culture, cohésion sociale ». L'appel à candidatures de projets à des associations locales permettra de sélectionner en toute transparence des propositions variées.
- utiliser le lieu central comme " maison de projet " accueillant les plans, maquettes et autres résultats des étapes de projets (résultats de concours, enquête publique d'un projet, matériel d'information etc.). A des moments clés, dans des créneaux définis et ponctuels, la présence des chefs de projets sera prévue pour répondre à des questions sur les projets, et aussi pour prendre note de propositions citoyennes.



Figure 3 : Maison du projet des Plaines du Loup (Lausanne) et buvette « La Galicienne » (Prilly Malley)

2.2 Communication et débats (2023 – 2027)

Dès le départ, il est important de présenter la stratégie participative et d'établir le fil conducteur de la communication avec la population. Une fois le cadre annoncé, il s'agira de d'organiser des débats sur le rôle du projet « Gare-Lac » dans l'avenir de la ville. Concrètement, il s'agit de :

- poser les bases et communiquer sur le projet, la stratégie participative et les prochains événements.
- organiser un débat par année sur les thématiques afférentes au projet « Gare-Lac » et à leur intégration à Yverdon-les-Bains (p. ex mobilité, espaces publics, services, axes majeurs), ou encore sur les attentes associées à la notion d'écoquartier. Ces débats seront intégrés dans le cycle de conférence que le Service de l'urbanisme organise déjà chaque année.
- mettre en place la communication à travers les canaux de média habituels (pages dédiées sur le site internet, page Facebook de la Ville, etc.).

2.3 Participation pour la programmation des espaces extérieurs et des rez (2023)

Une démarche est prévue pour identifier les principales nécessités en matière de programme et d'équipement des espaces extérieurs ainsi que de l'occupation des rez-de-chaussée donnant sur ces espaces (p. ex restauration, vie nocturne/diurne, commerces, locaux associatifs etc.). Le degré d'implication de la population et la méthode seront précisées dans le cadre d'un appel d'offres à des mandataires spécialisés.

La démarche se fera à l'échelle de l'ensemble du PDL Gare-Lac et s'adressera à la population yverdonnoise dans son ensemble. Cette démarche complétera celle menée dans le cadre du projet »Espaces publics à 5 minutes«, pendant laquelle les habitants et les employés/étudiants du périmètre « Gare-Lac » ont été consultés sur les espaces publics existants.

A ce stade, l'objectif est de:

- aboutir à un document rassemblant les " souhaits citoyens " pour les aménagements des espaces extérieurs ouverts au public. Ces recommandations, après vérification technique et validation par la Municipalité, seront intégrées aux cahiers des charges des appels d'offres pour les mandats de conception et réalisation des espaces extérieurs. Sur cette base, les mandataires élaboreront les projets d'aménagements pour le projet « Gare-Lac », en suivant le découpage et les temporalités de chaque PA.
- aboutir à un document rassemblant les " souhaits citoyens ", pour l'occupation des activités socio-économiques des rez-de-chaussée sur les parcelles de la Ville (PA Ancien-Stand). Ce document, après validation par la Municipalité, sera annexé aux appels d'offres investisseurs pour les PA (Ancien Stand) en tant que " desiderata ".

2.4 Préfiguration (2024-2025)

La préfiguration consiste en la mise en place d'un aménagement avec un usage réversible d'une durée déterminée, ayant comme but symbolique de se projeter dans les nouveaux quartiers. Il peut s'agir d'une " étape intermédiaire ", anticipant la réalisation de l'aménagement ou des constructions à terme, ou d'un aménagement permettant une appropriation des lieux. Elle permet d'expérimenter les usages et l'espace dans la perspective du changement à venir. En ce sens, elle peut impliquer directement les usager.e.s dans la réalisation (p.ex. associations, riverains, etc...). Les formes de préfiguration sont donc très variées et peuvent inclure à des degrés différents les citoyen-ne-s.



Figure 4 : **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**, Genève / Urbz : Riponne-Tunnel, Lausanne.

2.5 Soirées d'informations publiques et permanences informatives (2023-2027)

Des soirées d'informations publiques sur les différents plans d'affectation (Ancien Stand, Front-Gare, Pêcheurs) ou projets d'infrastructures serviront à bien expliquer le contexte et leurs contenus avant leur mise à l'enquête publique respective. Pendant la période d'enquête publique, la présence des chefs de projets, à des plages horaires prédéfinies, est prévue.

3. Financement et octroi du crédit d'étude (objet du présent préavis)

La présente demande de crédit d'étude permettra de lancer la première phase de la démarche, d'une durée de 5 ans. Au niveau financier, il sied de relever que le Canton s'est engagé à y participer de manière substantielle, à travers l'octroi d'une aide à fonds perdus, conformément aux termes de l'Addenda au document-cadre pour la mise en œuvre de Gare-Lac, validé par les représentants des parties en séance de coordination stratégique (COOSTRA) le 14 juillet 2022 et qui sera formellement signé d'ici au mois de septembre 2022.

Le budget intègre ainsi les subventions discutées avec le partenaire cantonal. Le budget inclut les honoraires et la réalisation). Le principe des subventions cantonales est qu'elles pourront s'élever au maximum à 50% des coûts et qu'elles peuvent être perçues seulement *a posteriori*. Ainsi, après que la Ville aura honoré le 100% d'une facture, le Canton en remboursera la moitié à la Ville. Le montant de la subvention figurant dans l'Addenda au document-cadre avec le Canton est de CHF 480'000.-, qui correspond donc au 50% du budget total de CHF 960'000.-. **La dépense nette de la Ville, c'est-à-dire en tenant compte des subventions, sera donc de CHF 480'000. --**

Le plan des investissements 2022-2031 prévoit à cet effet un montant de CHF 1'280'000.- sous la ligne 3048 « Gare-Lac : démarches participatives / préfiguration des lieux », qui

concerne l'ensemble du projet pour une durée de 10 ans. Il prévoit également, à la ligne 3048.1, des subventions pour un montant de CHF 480'000.-

Par le présent préavis, la **Municipalité sollicite du Conseil communal un crédit d'étude de CHF 960'000.- TTC** portant sur les démarches prévues au cours des cinq prochaines années (cf. tableau ci-dessous). Un bilan sera effectué au terme de cette première étape et permettra de décider si et comment poursuivre la démarche participative dans une deuxième étape.

Il faut souligner que le budget total se déclinera en plusieurs mandats spécifiques et ciblés, dont les appels d'offres seront soumis aux règles des marchés publics selon la législation applicable en la matière).

Budget (honoraires et réalisation)	Montant TTC
Installation lieu central et appel aux associations pour des événements	400'000.-
Communication et débat (s) env. 5 événements:	50'000.-
Concertation / participation pour les espaces extérieurs et REZ	200'000.-
Préfiguration (env. 5 événements)	200'000.-
Soirées d'informations publiques et présences informatives (5 événements)	30'000.-
Supports de communication (identité graphique, plaquette, maquette)	50'000.-
Divers, imprévus	30'000.-
Total demande crédit	960'000.-
<i>Subventions cantonales (aide à fond perdu)</i>	- 480'000.-
Dépense nette de la Ville	480'000.-

Charges annuelles

Les charges annuelles d'exploitation s'élèvent à CHF 198'240.-. Elles comprennent les frais d'intérêts variables du capital investi (CHF 6'240.-) et l'amortissement (CHF 192'000.-). La dépense sera amortie sur 5 ans.

4. Conclusion

L'écoquartier du PDL « Gare-Lac » occupe 23 ha et accueillera 3'800 habitant e-s (plus de 10% de la population) et plus de 1'200 emplois d'ici à 2035. Le seul moment où les citoyen-ne-s ont pu proposer des remarques a été la consultation publique portant sur le PDL, qui a eu lieu en 2013 pour une durée de 30 jours. Pour permettre à la population de mieux s'impliquer dans cette transformation importante de sa ville, une stratégie a été développée.

Ainsi, la présente stratégie représente une opportunité décisive pour impliquer les Yverdonnois-e-s dans l'évolution de leur cadre de vie, en se donnant le temps et les moyens d'interagir avec eux tout au long du processus. Pour l'appliquer, l'accompagnement de mandataires externes spécialisés est indispensable. Le crédit d'étude demandé dans le cadre du présent préavis permettra de mettre en œuvre la première phase (prévue sur une durée de 5 ans) de cette stratégie.

Ainsi, en tenant compte des subventions cantonales, le coût net pour la Commune de la stratégie d'implication de la population dans la mise en œuvre du Plan directeur localisé (PDL) Gare-Lac s'élève à moins de CHF 100'000.- par an, sur 5 ans..



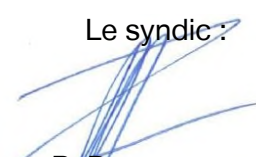
Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS
sur proposition de la Municipalité,
entendu le rapport de sa Commission et
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

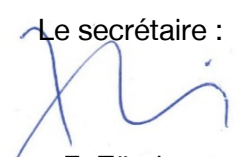
décide :

- Article 1 : La Municipalité est autorisée à mener une stratégie d'implication de la population dans la mise en œuvre du Plan directeur localisé (PDL) Gare-Lac.
- Article 2 : Un crédit d'étude de CHF 960'000.- lui est accordé à cet effet.
- Article 3 : La dépense sera financée par la trésorerie générale, imputée au compte n° 30.934200.22 Crédit d'étude implication de la population PDL Gare-Lac, et amortie en 5 ans.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic :  P. Dessemontet



Le secrétaire :  F. Zürcher

Annexe : Tableau avec fil rouge de la démarche pour le projet « Gare-Lac », en format A3

Déléguée de la Municipalité : Mme Carmen Tanner, vice-syndique et municipale en charge du dicastère Urbanisme- Ressources humaines – Culture et durabilité

DEMARCHE	fin 2022 - début 2023	2023	2024	2025	2026	2027
LIEU CENTRAL ET EVENEMENTS	Appel d'offre à associations pour animation lieu central	Inauguration Lieu central; Exposition résultat concours Front-Gare; exposition projet Ancien Stand; événements et animation	Exposition résultats démarche participative; Exposition projet routier Avenue des Sports; événements et animation	Exposition projet Pêcheurs; événements et animation	Exposition projets Front-Gare - Sport - Passerelle CFF; événements et animation	Exposition projet routier Ancien Stand; événements et animation
COMMUNICATION ET DEBATS		Poser les bases : communiquer sur le projet et la stratégie participative.	Débat sur la notion d'écoquartier ou sur des thèmes de Gare-Lac (mobilité, espaces publics).			
PARTICIPATION / CONCERTATION ESPACES EXTERIEURS		Démarche pour espaces extérieurs Gare-Lac et usages rez / échelle globale PDL	Retour sur le résultats démarche participative			
PREFIGURATION (AVEC POPULATION, ASSOCIATIONS, RIVERAINS...)			Aménagements provisoire Rue de l'Ancien Stand	Passerelle sur les voies CFF		
SOIREES INFORMATION PUBLIQUE ET PERMANENCES INFORMATIVES		Information publique et permanence informative PA Ancien Stand	Information publique et permanence projets routiers Avenue des Sports /Hyppodrome	Information publique et permanence informative PA Pêcheurs ; Information publique et permanence informative PA Sports	Information publique et permanence PA Front-Gare Passerelle CFF -	Information publique et permanence projets routier + route Ancien Stand