

**Réponse aux postulats de Messieurs Gilles Meystre
« Pour une stratégie en matière de locaux dédiés à l'administration... ou comment éviter que
l'amélioration du service au public demeure une intention à géométrie variable »
et Guy Gaudard « SSL = Un seul toit »**

Rapport-préavis N° 2013/33

Lausanne, le 18 juillet 2013

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis répond à la motion de M. Gilles Meystre « *Pour une stratégie globale et durable en matière de locaux dédiés à l'administration... ou comment éviter que l'amélioration du service au public ne demeure une intention à géométrie variable* », déposée le 19 mai 2009 et transformée en postulat en commission, le 1^{er} février 2010, ainsi qu'au postulat de M. Guy Gaudard « *SSL = un seul toit* », déposé le 10 novembre 2009.

Il présente la stratégie de la Municipalité en matière de patrimoine administratif, les actions entreprises et celles qui président à sa stratégie de développement. Il expose, enfin, la situation actuelle du Service social ainsi que les options prises pour répondre à ses besoins constants en locaux.

2. Rappel du postulat de M. Gilles Meystre

La motion fait suite au préavis N° 2009/19 « Rassemblement de diverses unités du Service social dans un même immeuble », par lequel la Municipalité proposait de regrouper plusieurs unités du Service social sur un site décentré, sis à l'avenue de Provence 6-8, éloigné du pôle Flon-Ville de plus d'un kilomètre.

Le motionnaire rappelle que par deux préavis, l'un en 2002 et l'autre en 2004, la Municipalité avait présenté ses intentions relatives au regroupement des services communaux dans le secteur Chauderon-Flon avec la création d'un pôle administratif, dans une perspective de rationalisation des forces administratives et d'amélioration du service à la population. Son auteur s'étonne que « sept ans plus tard, alors que Flon-Ville est désormais achevé et assimilé par les usagers, la Ville propose d'éclater les services sociaux sur deux pôles distants de 1,6 km - Chauderon 4 et Provence 6-8 - et de louer à des tiers les locaux laissés vacants. ». Il cite aussi d'autres exemples, notamment la proposition de création, en 2006, d'un centre de formation des apprentis polymécaniciens à Malley, site également excentré par rapport à la volonté de concentration sur le pôle Chauderon-Flon.

Afin de clarifier la situation, il est demandé à la Municipalité de présenter une stratégie globale et durable, permettant d'orienter les futurs achats, constructions et rénovations d'immeubles administratifs, qui tienne compte notamment des critères suivants :

- l'accessibilité pour l'utilisateur et la lisibilité de l'administration pour le grand public ;
- l'évolution des besoins des services à court, moyen et - si possible - long terme ;

- l'accroissement de l'efficacité interne des services par le regroupement des collaborateurs ;
- l'intérêt financier d'une mise en vente ou en location à des tiers de bâtiments actuellement occupés par l'administration ;
- l'état actuel, les contraintes et le potentiel des bâtiments et terrains occupés par la Ville, en termes de rénovation, d'agrandissement et de servitudes.

3. Rappel du postulat de M. Guy Gaudard

Ce postulat demande à la Municipalité d'étudier toute démarche utile afin de construire, d'acquérir, en l'état ou pour transformation, une construction capable de répondre à l'efficience et à la réunification du Service social (SSL).

4. Réponse de la Municipalité au postulat de M. Gilles Meystre

Dans le présent rapport-préavis, la Municipalité informe le Conseil communal de la manière dont le patrimoine administratif est géré et présente l'inventaire des immeubles occupés par l'administration, le recensement des besoins à court, moyen et long terme, les sites de développement futurs ainsi que les actions déjà entreprises et en cours.

De manière générale, la Municipalité estime que le regroupement des services dans des pôles stratégiques accessibles à toute la population (Chauderon-Flon, Hôtel de Ville-Palud et St-Martin/Couvaloup) est l'option à retenir pour des questions d'efficience ainsi que d'économie de surfaces et de moyens ; les services de proximité, qui doivent par définition opérer dans les quartiers, essentiellement les services de la petite enfance, l'enseignement, jeunesse & loisirs et sécurité publique, peuvent déroger à ce principe. Ces priorités politiques sont cependant susceptibles d'évoluer, en fonction des contingences financières et des besoins de services tributaires de l'évolution conjoncturelle (par exemple le Service social ou le Service du travail). Le document présente ainsi les règles et lignes directrices de sa stratégie en matière de gestion des locaux administratifs de la Ville.

5. Le patrimoine administratif aujourd'hui

Le patrimoine administratif est constitué d'immeubles en propriété communale et d'objets en location auprès de tiers, mis à disposition des services de l'administration communale afin de remplir les diverses missions d'utilité publique qui leur incombent. Ce patrimoine est réparti sur l'ensemble du territoire lausannois avec une forte concentration dans l'hyper-centre. Certains services, au vu de leur vocation, sont implantés de manière décentrée, voire hors périmètre communal, comme l'indique la carte annexée (annexe 1).

5.1 Inventaire des immeubles et composition du patrimoine administratif

Réparti sur tout le territoire lausannois, le parc immobilier occupé par l'administration communale est important en terme de quantité, de qualité (immeubles classés à l'inventaire) et riche par sa diversité (musées, théâtres, salles de concert, garderies, centres culturels, bâtiments administratifs).

Le portefeuille, composé de 163 objets, se répartit comme suit :

| | | |
|-------------------------------------|-----------|----------------------------------|
| Propriété de la Ville de Lausanne : | 70 objets | surfaces 91'824 m ² |
| En location: | 32 objets | surfaces 42'233 m ² . |

Parmi les objets en location, cinq bâtiments sont propriété de la Caisse de pensions (CPCL) (Chauderon 7, 9, 11, Genève 52 et St-Martin 33/Hôtel de police), représentant une surface totale d'environ 29'000 m², couvrant 69 % des objets loués. En contigu au bâtiment de St-Martin 33, il est prévu de réaffecter l'immeuble de St-Martin 31, au profit du Corps de police, pour une surface de 943 m².

Une liste exhaustive des immeubles du patrimoine administratif est annexée, laquelle comprend l'adresse, les utilisateurs et les surfaces des locaux (annexe 2).

5.2 *Mode de gestion*

Ce patrimoine est géré par la division patrimoine administratif (PAD) du Service du logement et des gérances (SLG), sous la Direction du logement et de la sécurité publique (LSP). Elle emploie 91 collaborateurs/trices (43.22 EPT, état au 01.01.13), dont 82 affectés à l'exploitation des bâtiments et aux nettoyages.

Sa mission consiste à gérer l'ensemble des prestations concernant la technique immobilière, l'entretien courant, la maintenance des installations techniques, les nettoyages ainsi que de la conduite de travaux de moyenne importance.

Elle représente aussi le propriétaire (Ville de Lausanne) auprès des autorités, des services communaux et des partenaires.

Elle est également responsable de la recherche de locaux (en interne et auprès de tiers) et négocie les conditions lors de la conclusion de baux avec le futur bailleur.

Elle intervient aussi en tant que représentante de l'utilisateur dans des objets en location auprès de tiers (CPCL, régies commerciales et propriétaires privés). Ces 32 objets représentent une surface locative d'environ 42'233 m² et couvrent environ 46 % des besoins de la Commune, pour un loyer annuel net de 9'828'320 francs.

Depuis 2012, les loyers des locaux du patrimoine administratif sont facturés par imputation interne aux services. Ils comprennent l'usage des locaux ainsi que les charges d'exploitation (chauffage, électricité, eau, nettoyages).

Dans certains cas, des objets sont loués directement par le service utilisateur, comme notamment le SAJE, le SJL et le ST. Son rôle se limite alors à fournir des prestations de conseil et d'accompagnement.

Le SLG intervient également pour des biens immobiliers remis à titre gratuit à des utilisateurs (associations, fondations), moyennant une convention de prêt à usage. Il s'agit souvent de situations transitoires, permettant l'utilisation de biens pour le développement d'une activité de type associatif ou culturel, par exemple.

Une plateforme intranet intitulée « *Demande de prestations* » permet, en outre, aux services de l'administration de faire leurs demandes de travaux et de prestations diverses. Celle-ci est actuellement en cours de révision afin d'améliorer la gestion des demandes (suivi et historique).

Tous les objets du patrimoine administratif ont été analysés selon une méthode reconnue (EPIQR). Le diagnostic ainsi établi permettra de constituer, en 2013, un tableau de bord destiné à planifier les travaux à entreprendre et leur degré d'urgence.

5.3 *Budget de fonctionnement*

Un budget de fonctionnement annuel de 2'890'000 francs est alloué au SLG pour l'entretien des bâtiments du patrimoine administratif communal (rubrique 314).

5.4 *Plan des investissements*

Le Conseil communal alloue, par voie de préavis, des crédits-cadres pour des travaux d'entretien important, nécessaires au maintien du patrimoine. Le crédit-cadre 4^{ème} étape (2013-2017) se fonde sur les divers rapports d'expertise qui ont permis d'établir un programme d'entretien et de remise en état d'une partie du portefeuille immobilier du patrimoine administratif.

Par ailleurs, des crédits d'investissement accordés par le Conseil communal sur la base d'un préavis permettent de réaliser des acquisitions, réalisations, extensions et améliorations de biens durables ayant une utilité nouvelle ou accrue sur plusieurs années (rénovation et extension de l'Opéra,

extension du Musée romain de Vidy, rénovation et transformation du Théâtre de l'Arsebic, assainissement et amélioration des performances énergétiques des façades de Chauderon 4).

5.5 Conventions de collaboration avec d'autres services de l'administration

Le SLG a élaboré une convention de collaboration avec les quatre services suivants :

- Le Service d'architecture (SARCH) : Une convention de collaboration a été élaborée en 2008. Elle fixe les règles permettant de fonctionner plus efficacement, en garantissant une qualité d'intervention sur le patrimoine bâti au niveau architectural, dans le respect des aspects budgétaires et de durabilité dictés par le SLG.
- Le Service des parcs et domaines (SPADOM) : En 2012, il a été convenu avec le SPADOM de la reprise de la majorité de l'entretien des espaces verts du patrimoine administratif. Cette reprise se fera par étape jusqu'en 2014.
- Le Service d'accueil de jour de l'enfance (SAJE) : En plus de la gestion courante et des séances sur les travaux en cours et à venir, le PAD fournit des prestations de conseil et d'accompagnement dans le cadre de projets de développement du service.
- Le Service de la jeunesse et des loisirs (S JL) : Les prestations de conseil et d'accompagnement se calquent sur le modèle établi avec le SAJE mais dans une moindre mesure (en particulier la Fondation pour l'animation socioculturelle lausannoise – FASL).

6. Amélioration de l'accessibilité et de la lisibilité des services

Les bâtiments communaux au service du grand public bénéficient actuellement d'une bonne accessibilité et lisibilité. Plusieurs projets ont été réalisés ces dernières années, soit :

- l'ascenseur central à l'Hôtel-de-Ville ;
- l'accès aux personnes à mobilité réduite au Forum d'architecture ;
- la rénovation des sanitaires de la Louve 1 ;
- la signalétique uniformisée des bâtiments administratifs de Chauderon 4, 7, 9, 11 et Port-Franc 18.

Des projets et/ou des travaux d'amélioration aux infrastructures des bâtiments sont réalisés au fur et à mesure, comme :

- l'accès au Casino de Montbenon ;
- l'ascenseur du bâtiment sis rue de la Louve 1.

A noter que plusieurs bâtiments de l'administration communale sont classés au recensement architectural du Canton de Vaud, ce qui limite passablement le potentiel d'amélioration de leur accessibilité.

En ce qui concerne la signalétique des bâtiments, la Municipalité a mandaté l'Office de la signalisation urbaine (OSU) pour élaborer un concept simple et lisible, qui s'appliquera à tous les services de l'administration communale. Ce concept est déjà en place à l'Hôtel-de-Ville, à la Louve 1, sur le site de Chauderon 7, 9, 11, et à Port-Franc 18. Sa généralisation interviendra dès 2014.

7. Recensement des besoins futurs des services

Afin de planifier au mieux les développements des bâtiments du patrimoine administratif, le SLG a mené une enquête sur les besoins à court, moyen et long terme.

Si cet inventaire est un instrument utile d'aide à la décision et de planification pour la Municipalité, il demeure que chaque développement doit être examiné pour lui-même eu égard aux attentes de la collectivité et des moyens financiers à disposition. Notons, dans ce contexte, qu'une augmentation de la population ne débouche pas nécessairement sur une augmentation proportionnelle du nombre de fonctionnaires. Certains services, comme l'accueil de jour de l'enfance, les écoles primaires et secondaires, la sécurité publique, l'action sociale, verront certainement leurs effectifs augmenter.

D'autres pourraient, en revanche, voir leurs effectifs diminuer, grâce à l'augmentation de leur efficacité, notamment avec l'introduction de la cyberadministration.

8. Stratégie de développement de la Municipalité

8.1 *Rappel historique*

La situation actuelle est indissociable du développement historique de la Ville. Les premiers locaux de l'administration se trouvaient à l'Hôtel de Ville et dans son entourage immédiat. Dans les années soixante, avec le développement urbanistique et démographique ainsi que celui du service public en général, les surfaces administratives se sont étendues à un périmètre toujours plus large. Durant ces années, deux bâtiments entiers - l'un à Beau-Séjour 8 et l'autre à Chauderon 7, 9, 11 - ont été intégralement affectés aux besoins de l'administration. Dans les années quatre vingt, l'Hôtel de police fut installé à St-Martin. Malgré l'existence de ces bâtiments importants, entièrement affectés au service public, la croissance et l'évolution constante des prestations publiques a nécessité la recherche régulière de locaux supplémentaires. A la fin des années nonante, la Municipalité a engagé des démarches avec la Société LO Holding en vue d'échanger le terrain de Beau-Séjour 8 avec celui qui porte aujourd'hui l'adresse « Port-Franc 18 » afin de regrouper une grande partie des services communaux. En parallèle, elle a saisi l'opportunité d'acquérir, en 2002, l'immeuble sis à Chauderon 4 pour y rapatrier certaines unités du Service social.

8.2 *Stratégie actuelle*

La stratégie poursuivie depuis le début les années 2000, consistant à concentrer un maximum de services à la population sur le site de Chauderon-Flon a porté ses fruits et a permis d'améliorer l'efficacité de fonctionnement de l'administration ainsi que la qualité des services offerts au public. Actuellement, la majorité des services sont concentrés sur les trois pôles administratifs principaux :

- Chauderon-Flon
 - Chauderon : le Service social, le SLG, le Service des assurances sociales, le Service financier, le Service du travail (ORP), le Service de la jeunesse et des loisirs, le Service d'accueil de jour de l'enfance, le Service des écoles primaires et secondaires, le Service de santé des écoles, le Service de la bibliothèque et des archives de la Ville, les Services industriels Lausanne et le Service d'assainissement (Terreaux).
 - Le Flon : le Service administratif et de l'intégration, le Service de la police du commerce, le Service du contrôle des habitants, le Service d'architecture, le Service d'urbanisme, le Service de la coordination et du cadastre, le Service des routes et de la mobilité et le Service de protection et de sauvetage (Vigie).
- Hôtel de Ville-Palud : le Secrétariat municipal, le Service du développement de la Ville et de la communication et son unité Info cité, le Service de la culture, le Service du personnel, le Service juridique.
- St-Martin/Couvaloup, exclusivement occupé par le Corps de Police qui déploie ses activités en synergie avec l'Ordre judiciaire sis à Couvaloup.

D'autres services sont installés dans des sites propres, plus ou moins décentrés, en raison de leurs activités spécifiques ou d'éléments historiques : ainsi, le Service des sports est situé proche des installations sportives majeures de la Pontaise, certaines activités des Services industriels à Pierre-de-Plan et à Malley, les unités forestières du Service des parcs et domaines occupent des locaux hors de la zone urbaine, au Chalet à Gobet alors que celles des parcs, sont rattachées aux établissements horticoles de la Bourdonnette ; enfin, le site administratif et logistique du Service achat & logistique s'est implanté à Malley. Le SOI est localisé à Sévelin 46, suite à une décision du Conseil communal¹.

¹ Rapport-préavis N° 2012/18 du 16.05.2012

La Municipalité confirme sa volonté de poursuivre cette stratégie à moyen et long terme, en renforçant le regroupement des services administratifs dans le pôle de Chauderon-Flon, dont le périmètre pourra être élargi à la Vigie, Sévelin, le secteur Ouest de Chauderon et de la rue de Genève.

Cette stratégie se heurte cependant parfois à des besoins à court terme qui ne peuvent être satisfaits dans les délais impartis sans devoir recourir à une solution temporaire, sous forme de location auprès de tiers. Signalons que toute nouvelle demande fait l'objet d'un examen attentif de la part de la Municipalité. En outre, tout loyer net annuel dépassant le montant de 50'000 francs, est soumis au Conseil communal, par voie de préavis (article 20j du Règlement du Conseil communal).

La Municipalité a défini les principes suivants en la matière :

- favoriser le regroupement des services sur les sites existants ;
- préférer la propriété ou la location auprès de la CPCL à la location auprès des tiers ;
- optimiser l'occupation des surfaces allouées aux services ;
- regrouper la gestion de tous les locaux dévolus au patrimoine administratif, hormis les services commercialisés, sous la responsabilité du SLG ;
- renforcer le respect des aspects liés au développement durable.

8.3 Favoriser le regroupement des services sur les sites actuellement occupés

Dans la majorité des cas, s'agissant de satisfaire les besoins d'extension d'un service, le regroupement sur le site actuellement occupé doit être privilégié par rapport à son déplacement complet ou à grande échelle. Quant aux services situés sur plusieurs sites éclatés, un regroupement des locaux (total ou partiel) permet souvent d'améliorer le taux d'occupation des surfaces mises à disposition, d'augmenter l'efficacité et la qualité du service public.

8.4 Favoriser la propriété à la location ou préférer une location auprès de la CPCL

La Municipalité souhaite, dans la mesure du possible, être propriétaire des murs afin de maîtriser l'évolution des charges locatives. Elle peut aussi privilégier la location auprès de la CPCL, pour autant que cette dernière pratique les loyers du marché, calculés de manière transparente.

Ainsi, deux projets de développement réalisés par cette dernière, sur les terrains de la Ville, sont actuellement à l'étude ; ils sont tous deux situés dans le centre ville, et présentent des opportunités intéressantes :

- **La Maison du livre et du patrimoine au Flon (réalisé par la CPCL sur un DDP de la Ville) :**

Ce projet prévoit la centralisation des bibliothèques municipales (Chauderon 11, Echallens 2A), du dépôt (Chauderon 16) et des archives (Maupas 47, Plaines-du-Loup 4) dans un bâtiment réalisé sous le pont qui reliera l'avenue Jules Gonin à la rue de la Vigie (cf. projet d'axes forts). Sa livraison est prévue aux environs de 2016-2017.

- **Réaffectation ou reconstruction de Chauderon 11 (CPCL) :**

Après le déménagement de la bibliothèque municipale dans ses futurs locaux, l'avenir du bâtiment de Chauderon 11 sera reconsidéré. Il sera entièrement dévolu aux besoins de l'administration communale.

Le SLG suit de près leur développement, le volume de surfaces mis à disposition ainsi que leur adéquation avec les besoins des services.

8.5 Optimiser l'occupation des surfaces allouées aux services

Depuis 2002, la Municipalité applique, en cas de nouvelles demandes de surfaces, un taux d'occupation des surfaces de 20 m² par poste de travail, toutes surfaces confondues, ce taux pouvant être porté à 25 m² selon le cas.

La procédure d'attribution et de location des surfaces, fixant les règles et les processus ad hoc, a été formalisée et adoptée par la Municipalité.

Le SLG réalise une analyse complète des surfaces administratives (bureaux) occupées par les services, afin d'optimiser leur occupation.

8.6 Regrouper la gestion de tous les locaux de l'administration sous la responsabilité du SLG

Le SLG est en charge de la gestion de l'ensemble des *surfaces administratives dévolues aux bureaux* de l'administration communale, dont la liste des bureaux actuellement sous gestion est annexée (annexe 3).

Toutefois, les services possédant des locaux spécifiques nécessaires à la réalisation de leurs missions continueront à se charger de cette gestion. Il s'agit des Services industriels (locaux techniques et commerciaux), du Service des sports (terrains et installations sportives), du Service de la jeunesse et des loisirs (temples), du Service d'accueil de jour de l'enfance (centres de vie enfantine), du Service des écoles primaires et secondaires (bâtiments scolaires), du Service des parcs et domaines (dépôts, garages), et du Service achat & logistique Ville.

9. Réponse de la Municipalité au postulat de M. Guy Gaudard : « SSL = un seul toit »

La situation actuelle du Service social (SSL) est la suivante (garde-meubles communal de 793 m² non compris) :

| Sites SSL | m ² | Collaborateurs | Loyer + charges |
|-------------------|----------------|----------------|------------------|
| Chauderon 4 | 4'272 | 188 | 1'565'760 |
| Chauderon 5 | 315 | 24 | 95'480 |
| Chauderon 9 | 908 | 34 | 367'721 |
| Rue de la Tour 41 | 166 | 8 | 51'200 |
| Rue de Genève 52 | 813 | 27 | 184'144 |
| Rue du Maupas 34 | 565 | 28 | 157'010 |
| Rue César-Roux 16 | 109 | 3 | 30'160 |
| Total | 7'148 | 312 | 2'451'475 |

La progression de la demande d'aide sociale se poursuit. L'année 2011 a connu une année record en enregistrant la plus forte hausse de toute son histoire. Plus de 12'000 ménages lausannois en ont bénéficié au moins une fois entre le 1^{er} avril 2010 et le 31 mai 2012 et, à ce jour, plus de 5'800 ménages sont pris en charge par le SSL pour des aides financières représentant plus de 100 millions de francs par an (contre 7 millions en 1990). Les locaux sont d'ores et déjà insuffisants et le service se trouve contraint de limiter le nombre de stagiaires et d'apprentis, faute de place. Le SSL devra probablement entreprendre la recherche d'un 8^{ème} site d'environ 500 m², d'ici à fin 2013.

Il sera difficile de louer quelque 7'600 m² dans le périmètre Chauderon-Flon (périmètre demandé par le Conseil Communal pour le SSL) ou de trouver un terrain à bâtir suffisamment grand et abordable.

Par ailleurs, le Conseil Communal a adopté le rapport-préavis N° 2011/59, prévoyant une rénovation de Chauderon 4, avec un investissement de 9,450 millions de francs. Du point de vue de la Municipalité, la seule solution raisonnable consiste à installer le SSL sur deux sites principaux, l'un à Chauderon 4 et l'autre dans un autre immeuble, quitte à ce que ce dernier soit légèrement décentré (pour l'heure, il n'est pas possible, en effet, de trouver encore 3'000 m² dans le périmètre Chauderon-Flon). L'essaimage du SSL - dans le périmètre le moins large possible - paraît inéluctable, même s'il présente de nombreux désavantages, comme le fait de ne pas contribuer à la cohésion et au bon fonctionnement du service, et de générer un surcoût de l'ordre de 250'000 francs par an (ept nécessaires pour les transferts des dossiers d'usagers entre les sites et pour assurer la réception des usagers sur chaque site).

10. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne,
vu le rapport-préavis N° 2013/33 de la Municipalité, du 18 juillet 2013 ;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,
décide :*

1. d'adopter la réponse de la Municipalité au postulat de M. Gilles Meystre « Pour une stratégie globale et durable en matière de locaux dédiés à l'administration... ou comment éviter que l'amélioration du service au public ne demeure une intention à géométrie variable » ;
2. d'adopter la réponse de la Municipalité au postulat M. Guy Gaudard « SSL = Un seul toit ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter

Annexes : ment.