

Travaux
Administration générale et culture
Finances et patrimoine vert
Sports, intégration et protection de la
population
Logement et sécurité publique

Métamorphose
Réponse au postulat de Mme Natacha Litzistorf
« Métamorphose, vers une nouvelle gouvernance »

Rapport-préavis N° 2015/20

Lausanne, le 19 mars 2015

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis a pour but de répondre au postulat de Mme Natacha Litzistorf intitulé « Métamorphose, vers une nouvelle gouvernance » déposé le 30 octobre 2012.

2. Rappel du postulat

Le postulat a été déposé en octobre 2012, alors que la Municipalité venait d'annoncer au Conseil communal une optimisation en conformité avec la planification financière globale du projet. Dans ce contexte, la postulante faisait part de ses craintes de voir un enlisement du projet. Aussi, il est demandé le renforcement de sa gestion, la présentation de la démarche participative, la clarification du rôle du Groupe de consultation et de suivi (GCAS), une évaluation environnementale stratégique et la réintégration de partenariats publics-privés.

3. Réponse de la Municipalité

3.1 De nombreuses clarifications pour le projet

Depuis le dépôt du postulat en 2012, le projet Métamorphose a franchi de nombreuses étapes, preuve de la volonté de la Municipalité de le réaliser dans sa totalité et sur la base d'une planification financière en adéquation avec le plan des investissements. Depuis, le Conseil communal en a été régulièrement informé et a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises, au travers de dix préavis.

Le premier de ces préavis est le N° 2013/27 du 27 juin 2013¹ qui contenait un rapport complet de la Municipalité sur l'évolution du projet Métamorphose et sur son évaluation financière. Ont suivi des préavis concernant l'adoption du Plan directeur localisé des Plaines-du-Loup², le crédit d'études pour le stade de football de

¹ Préavis N° 2013/27 « Projet Métamorphose - Rapport au Conseil communal sur l'évolution du projet et l'évaluation financière - Modification du plan général d'affectation au lieu-dit La Tuilière – Demandes de crédits pour les aménagements ».

² Préavis N° 2013/61 « Projet Métamorphose - Adoption du plan directeur localisé des Plaines-du-Loup ».

la Tuilière³, le processus d'attribution des lots⁴, le financement de la patinoire et de la nouvelle piscine de Malley⁵, le crédit d'étude pour le lancement d'un concours au Stade de Coubertin⁶, pour se limiter aux principaux.

Durant le même laps de temps, plusieurs actions de communication et de participation ont été organisées afin d'associer la population et des milieux professionnels au développement du projet.

3.2 Réponses aux points soulevés par le postulat

1. Renforcement de la gestion de Métamorphose au sein de l'administration avec les chefs de services clés pour le projet : Service d'architecture, Service du logement et des gérances, Service des parcs et domaines, Service des sports et Service d'urbanisme (co-décision).

La conduite du projet Métamorphose est confiée à une direction de projet rattachée à la Direction des travaux et composée de 3.6 postes de travail. Celle-ci s'appuie sur les services de l'administration et sur des mandataires pour conduire les études nécessaires. Elle gère le budget d'investissement correspondant au projet.

La Municipalité a constitué une délégation au projet composée du syndic, de la directrice des Finances et du patrimoine vert ainsi que des directeurs des Travaux, des Sports et de l'intégration et de la protection de la population et du Logement et de la sécurité publique. Celle-ci se réunit toutes les six semaines environ en présence du chef de projet. Elle est informée de l'évolution du projet et prend les décisions stratégiques nécessaires pour son développement.

La plupart des objets qui composent le projet Métamorphose sont gérés à l'interne de l'administration par un groupe de suivi composé de représentants de la direction de projet et des services concernés, garantissant une vision centralisée de l'ensemble du projet et une gestion participative de celui-ci, impliquant fortement l'administration. Ce mode de faire, basé en partie sur le recours à des mandataires externes, permet de gérer une charge de travail importante mais fluctuante sans procéder à des engagements de ressources provisoires à l'interne de l'administration.

Les chefs de services concernés sont pour leur part associés au travers des personnes qu'ils délèguent dans ces groupes de travail et lors d'une réunion mensuelle de coordination en présence du chef de projet. Si la Municipalité veille évidemment à prendre en compte les avis des chefs de services, qui peuvent s'exprimer régulièrement tout au long de la mise en œuvre du projet, elle n'entend pas mettre en place des procédures de co-décision comme semble le suggérer le postulat, tenant à assumer les responsabilités qui lui reviennent.

2. Présentation détaillée de la démarche participative avec la population

Le projet Métamorphose, de par son ampleur, suscite de fortes demandes en matière de communication. Il appartient à la direction de projet et à la Municipalité d'y répondre en donnant suite aux nombreuses sollicitations, principalement des milieux économiques, associatifs et universitaires, et en développant également une politique active de communication. C'est dans ce but que le site Internet a été enrichi et est régulièrement mis à jour, que des lettres d'information sont diffusées par courriel et qu'une page Facebook a été créée sur le projet, permettant à la fois de diffuser des actualités et de récolter des réactions.

S'agissant plus concrètement de la participation, elle a été développée en associant ponctuellement des experts externes à l'administration à certaines phases du projet, tels que la programmation des Prés-de-Vidy ou le développement du premier plan partiel d'affectation des Plaines-du-Loup. Ces ateliers, qui se sont déroulés sur un ou deux jours, ont permis de cadrer et de préciser des points-clés du projet avant de passer à une

³ Préavis N° 2014/14 « Métamorphose - Stade de la Tuilière – Demande de crédit pour la phase des études jusqu'aux appels d'offres ».

⁴ Rapport-préavis N° 2014/50 « Métamorphose – Critères et modalités d'attribution des parcelles de l'écoquartier des Plaines-du-Loup – Réponse au postulat de M. Ch.-D. Perrin et Consorts ».

⁵ Préavis N° 2014/73 « Métamorphose – Centre sportif de Malley – Demande d'autorisation de cautionnement d'emprunts à hauteur de 150 millions de francs en faveur du Centre intercommunal de glace de Malley ».

⁶ Préavis N° 2014/41 « Métamorphose – Stade Pierre-de-Coubertin – Demande de crédit pour l'organisation d'un concours d'architecture et pour les études de projet d'ouvrage ».

phase de participation avec la population. Celle-ci a pris, pour les Plaines-du-Loup, la forme d'un atelier qui s'est déroulé sur trois jours en octobre 2014 et dont les grandes lignes ont fait l'objet d'une publication⁷.

D'autres événements mêlant information et participation ont été organisés. L'exposition sur le plan directeur localisé des Plaines-du-Loup a été l'occasion d'informer sur cette étape marquante de la planification du site et d'échanger avec les visiteurs, ainsi qu'au travers de visites guidées, tables rondes, présentations, etc. Cette démarche a été résumée dans un document annexé au préavis N° 2013/61⁸ consacré à l'adoption du plan directeur localisé des Plaines-du-Loup.

Une exposition sur le sport du 12 juin au 13 juillet 2014, pendant le Mondial de football, a permis d'attirer un public nouveau et de l'intéresser au projet. Dans ce cadre également, nombre d'échanges avec les acteurs de la vie sportive lausannoise ont enrichi le projet et permis de prendre note de diverses préoccupations.

Dans chacune de ces expositions ou événements, l'équipe de projet est présente afin de favoriser un dialogue direct entre la population et les acteurs directement impliqués. Il s'agit d'un investissement important pour une petite équipe, cependant porteur de résultats car il permet de donner des réponses directes et documentées et d'être informé des préoccupations des visiteurs au travers de l'échange qui s'instaure.

Une démarche est en préparation afin d'alimenter le cahier des charges du concours d'urbanisme qui sera lancé en 2015 sur le site des Prés-de-Vidy. Il est prévu d'accompagner régulièrement le développement du projet par une démarche participative continue. Celle-ci est également décrite dans une publication⁹.

3. Clarification du rôle du Groupe de consultation et de suivi (GCAS)

Ce point a fait l'objet d'un préavis à votre Conseil¹⁰ ; la Municipalité n'y revient dès lors pas dans le cadre de la réponse à ce postulat.

4. Evaluation environnementale stratégique (adaptation de celle menée pour la version précédente de Métamorphose)

Une étude confiée à des mandataires et intitulée *Evaluation environnementale stratégique* a été publiée en juin 2008. Elle dressait un bilan environnemental de l'ensemble du projet Métamorphose dans son état de planification à cette date. Cette analyse a été utile dans le développement général du projet et a permis d'éclairer un certain nombre de décisions et d'orientations sous un angle environnemental. Dans son ensemble, cette analyse reste pertinente, avec une vue très générale du projet et des sites qui le composent.

Depuis 2008, le projet a évolué et s'est affiné. Il est surtout à un stade de développement beaucoup plus avancé, s'agissant en tout cas de la Tuilière et des Plaines-du-Loup. Ces avancées ont nécessité, conformément aux dispositions légales, des prendre en compte les aspects environnementaux dans le cadre des procédures d'affectation du sol, comme elles devront l'être au moment des demandes de permis de construire. C'est ainsi que des études environnementales ont été effectuées pour les différentes planifications et les objets du site de la Tuilière, ainsi que pour l'adoption du plan directeur localisé des Plaines-du-Loup ; une démarche similaire est en cours s'agissant du premier des plans partiels d'affectation sur le même site. Diverses études énergétiques plus poussées, qui se traduiront progressivement par des mesures et exigences très concrètes dans les plans partiels d'affectation et dans le cahier de prescription qui les complètera, ont également été menées.

Enfin, une étude environnementale complémentaire a été effectuée en 2012 concernant la transformation du Stade de Coubertin.

La Municipalité estime dès lors disposer d'une vision environnementale suffisamment complète pour ne pas effectuer une nouvelle évaluation générale sur ce thème. Elle est évidemment particulièrement attentive aux études sectorielles qui sont effectuées et se préoccupe particulièrement des mesures à prendre dans le futur écoquartier des Plaines-du-Loup, qui accueillera un nombre important d'habitants et d'emploi sur un périmètre restreint.

⁷ Métamorphoz'et vous, Ensemble pour les Plaines-du-Loup, novembre 2014, disponible sous <http://www.lausanne.ch/metamorphose>.

⁸ Consultation publique du plan directeur localisé des Plaines-du-Loup, Arches du Grand-Pont du 8 mai au 19 juin 2013 (17 pages).

⁹ Métamorphoz'et vous, La participation, juin 2014, disponible sous <http://www.lausanne.ch/metamorphose>.

¹⁰ Préavis N° 2014/67 « Métamorphose - Dissolution du groupe consultatif et de suivi du projet Métamorphose (GCAS) et création d'un groupe de concertation ».

5. *Réintégration de l'objectif de créer des partenariats publics-privés sur une nouvelle base, notamment avec une approche du choix des partenaires en fonction de leur intégration de la durabilité dans leur stratégie*

Le partenariat public-privé (PPP) consiste à confier la réalisation et tout ou partie de l'entretien et de l'exploitation d'une infrastructure publique à un acteur privé. L'acteur public s'assure de la disponibilité d'un objet à un tarif préétabli et pendant une certaine durée, au terme de laquelle il lui revient. Cette pratique, encore peu utilisée en Suisse, a été largement mise en œuvre en Grande-Bretagne et en France, pour des lignes de chemin de fer, des tribunaux, des prisons, des stades, etc. Dans son acception généralement admise, le PPP comporte toujours une partie au moins de l'exploitation d'un objet. L'avantage (pas toujours réalisé) du contrat consiste à éviter un investissement initial et à transférer sur l'acteur privé tout ou partie du risque de construction et d'exploitation de l'objet. Dans les faits, on a surtout constaté que le PPP comportait un coût initial (ou coût de transaction) très élevé en raison de la contractualisation de relations sur une période de plusieurs dizaines d'années. Le coût de mise à disposition est difficile à comparer avec une réalisation classique, les acteurs publics ayant souvent tendance à sous-estimer ces charges pour les objets qu'ils exploitent eux-mêmes, mais le risque est de fait rarement véritablement transféré sur l'acteur privé. En effet, si celui-ci vient à défaillir, l'acteur public est le plus souvent obligé de reprendre l'installation et son exploitation à son compte afin d'assurer la disponibilité de la mission publique qu'elle permet de fournir. Enfin, le coût global est généralement plus élevé qu'une réalisation classique, le coût d'un financement privé étant plus élevé que le coût d'un financement public. Au final, le seul avantage garanti est l'absence d'investissement initial pour l'acteur public et le transfert au moins partiel du risque de construction sur l'acteur privé, pour autant qu'il ne soit pas défaillant au cours de celle-ci.

Un tel mécanisme de PPP n'a jamais été envisagé dans le cadre du projet Métamorphose. Le seul mécanisme qui a été prévu très concrètement concerne le site des Prés-de-Vidy où des investisseurs privés devaient construire et financer une partie du stade de football et de la piscine en échange de droits à bâtir sur le même site. Il s'agissait donc d'un échange non monétaire de biens, sans engagement sur l'exploitation. Par contre, le risque de construction était transféré sur les investisseurs privés qui s'engageaient à livrer le stade et la piscine à un prix convenu à l'avance, ce qui s'apparente davantage à un contrat d'entreprise totale partiellement financé par des droits à bâtir, qu'à un véritable partenariat public privé.

Une certaine forme de PPP a été mise en place pour la réalisation de la piscine olympique, en relation avec la reconstruction de la patinoire par le Centre intercommunal de glace de Malley (CIGM). Cette société anonyme est cependant majoritairement en mains publiques et bénéficie de cautionnements des communes. Le partenariat ici facilite la mise en œuvre d'un projet au niveau régional, sans transfert réel de risque à l'exploitant.

La Municipalité entend s'en tenir à cette approche transparente, et au final la moins coûteuse et la moins risquée. Elle n'entend pas, dans le cadre du projet Métamorphose, développer d'autres formes de partenariat public-privé, étant entendu que les projets de logements et d'activités seront développés et financés par des acteurs privés sur des terrains propriété de la Ville.

4. Conclusion

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2015/20 de la Municipalité, du 19 mars 2015 ;

vu le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. de prendre acte de la réponse de la Municipalité au postulat « Métamorphose, vers une nouvelle gouvernance ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Daniel Brélaz

La secrétaire adjointe :

Sylvie Ecklin