

Etudes régionales : demande d'un crédit IV d'investissement du patrimoine administratif

Préavis N° 2017/31

Lausanne, le 17 août 2017

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Préambule

1.1 Villes et agglomérations au cœur de la croissance démographique et économique

Les villes et les agglomérations constituent les moteurs du développement économique et démographique de la société moderne. En Suisse, selon une étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS) parue en 2014, les espaces urbains concentrent près de 75% de la population et 80% des places de travail¹.

Cette concentration est également observable à l'échelle du Canton de Vaud. Ainsi, les communes regroupées autour des villes de Lausanne et Morges constituent le principal espace urbain vaudois, qui accueille près de 50% de la population et 60% des emplois du Canton. A l'avenir, la dynamique de croissance des communes urbaines devrait être encore renforcée selon les stratégies territoriales fédérale (Projet de territoire suisse, Politique fédérale des agglomérations) et cantonale (Plan directeur cantonal).

1.2. Nécessité d'une vision concertée, dépassant les limites administratives

Le développement des espaces urbains va de pair avec une augmentation des défis qui incombent aux collectivités locales : croissance démographique nécessitant un ajustement permanent des équipements et des services, mobilité en hausse, espace fonctionnel des individus et de l'économie s'affranchissant des limites administratives, complexité des mécanismes de coordination de l'urbanisation et des transports, etc.

Face à ces défis, les communes ne peuvent plus travailler de façon isolée et doivent développer des stratégies portant sur des espaces fonctionnels plus larges. Il leur est devenu indispensable de développer des collaborations horizontales (entre communes) et verticales (Canton, Associations régionales, Confédération), car « seule une politique coordonnée du développement territorial, dépassant les frontières communales, cantonales, voire nationales, permet d'exploiter les synergies et de relever les défis de manière efficaces. »².

¹ Office fédéral de la statistique (2014), L'espace à caractère urbain 2012, Rapport explicatif. Neuchâtel.

² Conseil fédéral suisse (2015), Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, Rapport du 18 février 2015, p.14. Berne.

La politique des agglomérations initiée en 2001 par le Conseil fédéral répondait à ce constat ; elle a depuis lors démontré son intérêt pour le développement territorial des espaces urbains.

1.3. *Objectif du présent préavis : poursuivre les collaborations engagées*

En tant que capitale et ville-centre, Lausanne est au cœur de l'agglomération Lausanne-Morges. De par sa situation, elle entretient des liens fonctionnels forts avec les communes situées dans son aire d'influence. En effet, le territoire communal accueille des activités économiques et de services, de loisirs, de tourisme et de culture, ainsi que les principaux interfaces de transports publics de l'agglomération dont l'usage dépasse largement les besoins communaux.

Comme le relevait la Municipalité dans son rapport-préavis N° 2014/72 « Intentions municipales en matière de politique régionale », cette situation impose à la Ville de Lausanne d'être proactive dans le processus d'agglomération, « tant pour assurer la défense de ses propres intérêts que pour maintenir l'équilibre de l'ensemble de la structure »³. La présente démarche s'inscrit globalement dans la continuité des intentions formulées par la Municipalité. Elle poursuit également les démarches menées depuis plus de dix ans par les autorités communales, le Conseil communal ayant en effet reconnu, à trois reprises déjà, la nécessité de participer aux efforts de coordination et de concertation au niveau régional, en acceptant des préavis concernant des demandes de crédit pour des études régionales (N° 2004/46⁴ du 28 octobre 2004, N° 2008/25⁵ du 14 mai 2008 et N° 2012/36).

Pour rappel, dans ses séances du 26 avril 2005, du 11 novembre 2008 et du 30 octobre 2012, le Conseil communal allouait, respectivement, un crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 400'000.- pour les années 2005 à 2008, un crédit de CHF 600'000.- pour les années 2009 à 2012 et un crédit de CHF 750'000.- pour les années 2012 à 2015.

Le troisième crédit d'investissement pour les études régionales a permis de financer également l'exercice 2016 ainsi qu'une partie de l'exercice 2017. Le présent préavis demande d'allouer à la Municipalité un nouveau crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 700'000.- pour les années 2017 à 2021.

2. Table des matières

1. Préambule	1
1.1 Villes et agglomérations au cœur de la croissance démographique et économique	1
1.2. Nécessité d'une vision concertée, dépassant les limites administratives	1
1.3. Objectif du présent préavis : poursuivre les collaborations engagées	2
2. Table des matières	2
3. « Etudes régionales » : définition et responsabilités au sein de l'administration communale	3
3.1. « Etudes régionales » : types d'études et échelles de planification concernées	3
3.2. Organisation au sein de l'administration communale	4
4. Etudes relatives au projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)	4
4.1. Participation à la gouvernance du projet d'agglomération	4
4.2. Elaboration / révision des projets d'agglomération « Transports et urbanisation »	5

³ BCC N° 11, séance du 16 janvier 2016, à paraître.

⁴ BCC 2004-2005, Tome II, pp. 1025-1035.

⁵ BCC 2009-2009, Tome I, pp. 368-379.

4.3.	Suivi d'études et de stratégies thématiques d'échelle d'agglomération	7
4.4.	Mise en œuvre des mesures du PALM et monitoring	7
4.5.	Charges financières relatives au PALM	8
5.	Etudes relatives aux schémas directeurs	8
5.1.	Rappel : optimisation de l'implication de Lausanne dans les schémas directeurs	8
5.2.	Participation au Schéma directeur du Nord lausannois (SDNL)	8
5.2.1.	<i>Composition du Schéma et structure de gouvernance</i>	8
5.2.2.	<i>Descriptif des études et des activités du Schéma</i>	9
5.2.3.	<i>Charges financières relatives au SDNL</i>	10
5.3.	Conduite du Schéma directeur du Centre Lausanne (SDCL)	10
5.3.1.	<i>Composition du Schéma et structure de gouvernance</i>	10
5.3.2.	<i>Descriptif des études et des activités du Schéma</i>	10
5.3.3.	<i>Charges financières relatives au SDCL</i>	11
5.4.	Coordinations avec les autres Schémas directeurs	11
5.4.1.	<i>L'Ouest lausannois</i>	11
5.4.2.	<i>L'Est lausannois</i>	12
6.	Bilan des charges financières pour Lausanne	12
6.1	Bilan des dépenses, pour la période de 2005 à mi-2017	12
6.2	Evaluation des charges futures, pour la période 2017 - 2021	12
7.	Aspects financiers	13
7.1.	Demande de nouveau crédit	13
7.2.	Utilisation du crédit	13
8.	Incidences sur le budget	13
8.1.	Charges d'intérêts	13
8.2	Charges d'amortissement	14
8.3	Charges d'exploitation	14
8.4	Conséquences sur le budget de fonctionnement	14
9.	Conclusions	15

3. « Etudes régionales » : définition et responsabilités au sein de l'administration communale

3.1. « Etudes régionales » : types d'études et échelles de planification concernées

Les « études régionales » faisant l'objet de la présente demande de crédit concernent des études de planification relatives à l'aménagement du territoire, dans ses diverses thématiques (urbanisation, mobilité, paysage, environnement). Les études concernées sont de niveau stratégique et sont menées à deux échelles :

- l'échelle de l'agglomération, qui comprend principalement les études et tâches liées au Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), dans le cadre défini par la Confédération ; de dimension stratégique, ces études sont en principe pilotées par les

services cantonaux et élaborées en partenariat avec les schémas directeurs. Sauf exception, les communes sont représentées par les schémas directeurs et ne sont pas associées directement au suivi ;

- l'échelle des schémas directeurs, comporte une dimension plus opérationnelle. Les études qui y sont menées visent notamment à approfondir les stratégies du PALM à une échelle régionale, à élaborer de nouvelles stratégies intercommunales et à mettre en œuvre les principes et mesures arrêtés dans le PALM. Les études sont en principe pilotées par les schémas directeurs, qui associent directement les communes concernées.

Par extension, les communes sont également amenées à financer les structures techniques des schémas directeurs. Ces dépenses sont également financées par le crédit « Etudes régionales ». Le détail des études, des tâches et des charges financières pour la Ville de Lausanne, est donné ci-après aux points 3 et 4, selon les deux échelles de planification mentionnées.

3.2. Organisation au sein de l'administration communale

S'agissant de planification territoriale, c'est le Service de l'urbanisme qui a été désigné responsable dès le début du suivi des études régionales. Sa participation lui permet d'assurer la coordination avec les diverses planifications menées à l'échelle communale ou à l'échelle locale. Le service assure la coordination avec les autres services concernés de l'administration (en particulier le Service des routes et de la mobilité et, plus occasionnellement, le Service des parcs et domaines). Ces deux services sont parfois associés directement au suivi des études, en fonction des compétences métiers requises.

Le Service de l'urbanisme est en charge de la gestion des crédits d'investissement accordés par le Conseil communal pour le financement des études régionales.

Afin de coordonner les tâches relatives aux études régionales, la Municipalité a décidé en 2016 de créer au sein du Service de l'urbanisme une cellule responsable des études régionales (projet d'agglomération, schémas directeurs et autres études régionales), composée d'un-e délégué-e et d'un-e adjoint-e. La mise en place de cette structure concrétise les intentions municipales formulées dans le rapport-préavis N° 2014/72 « Intentions municipales en matière de politique régionale »⁶, adopté par le Conseil communal le 19 janvier 2016. Elle permet de constituer une plateforme de coordination technique pérenne au sein de l'administration et un centre de compétences spécialisé dans ces échelles de planification. Lorsque nécessaire, en particulier pour les tâches liées au PALM, la cellule est assistée de représentants du Service des routes et de la mobilité.

Par cohérence thématique, cette cellule est également responsable du secrétariat de la Commission permanente de politique régionale (CPPR) du Conseil communal.

4. Etudes relatives au Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)

4.1. Participation à la gouvernance du projet d'agglomération

L'agglomération Lausanne-Morges, constituée en 2007 par convention liant la Confédération, le Canton, les associations régionales et les communes, œuvre pour faire face aux défis futurs liés à l'augmentation du nombre d'habitants, à leur qualité de vie et à la mobilité. En 2014, le périmètre compact de l'agglomération regroupait 26 communes et totalisait près de 280'000 habitants et 80'000 emplois. A lui seul, le territoire lausannois concentre près de la moitié de ces effectifs.

⁶ BCC N° 11, séance du 16 janvier 2016, à paraître.

Depuis le début du processus de création d'une entité représentant l'agglomération, Lausanne a été très impliquée dans les réflexions techniques et politiques. Depuis 2014, cette implication s'est encore accrue à la suite de la révision de la structure de gouvernance du PALM.

Le bureau technique du PALM ayant été supprimé, les tâches de pilotage du projet ont été réparties entre les services cantonaux et les chefs de projets des schémas directeurs, réunis au sein d'une « Direction technique » dont fait partie le responsable du Schéma directeur du centre Lausanne (SDCL) comme membre permanent. Cette tâche est estimée à environ 0.5 équivalent plein-temps (EPT). Elle est partiellement compensée par une subvention cantonale cofinçant les frais de fonctionnement des bureaux des agglomérations vaudoises et des schémas directeurs du PALM.

4.2. *Elaboration / révision des projets d'agglomération « Transports et urbanisation »*

Le projet d'agglomération « Transports et urbanisation » constitue le principal instrument à disposition des collectivités pour mettre en œuvre la politique des agglomérations de la Confédération. Il permet aux initiants de solliciter un cofinancement fédéral pour des infrastructures de mobilité, en se dotant d'une vision territoriale et d'un plan de mesures visant à concrétiser cette vision.

En tant que ville-centre, Lausanne supporte des charges importantes, en finançant des infrastructures de transport qui profitent non seulement aux habitants de la commune mais aussi aux usagers domiciliés dans les communes environnantes. Le réseau de transport doit donc être dimensionné en conséquence. Le cofinancement fédéral permet de compenser une partie de ces dépenses supplémentaires et de réaliser des infrastructures trop onéreuses pour une seule collectivité.

A ce jour, les partenaires de l'agglomération Lausanne-Morges ont déposé trois générations de projets d'agglomération auprès de la Confédération, en fonction du rythme de révision imposé (quatre ans) :

- PALM de 1^{re} génération (PALM 2007) : la Confédération a fortement soutenu financièrement le 1^{er} projet d'agglomération, lui attribuant un taux de cofinancement de 40%. Cette participation fédérale correspond à une enveloppe de CHF165 millions et porte sur des mesures infrastructurelles couvrant la période 2011 à 2014. Pour Lausanne, les projets cofinancés dans cette 1^{re} étape sont par exemple le tram Lausanne-Renens, plusieurs axes de bus à haut niveau de service (BHNS) ou encore des franchissements en faveur de la mobilité douce. Certaines infrastructures ont déjà été réalisées et mises en service (par exemple : diverses mesures d'amélioration des traversées piétonnières et de la sécurité, passage inférieur sous le métro m1 entre Tivoli et Sévelin, passerelle de Maillefer, passerelle du Martinet, vélo-station à la gare CFF, réaménagement de l'Avenue de Chailly permettant le passage des bus à haut niveau de service) ;
- PALM de 2^e génération (PALM 2012) : la Confédération a également soutenu le second projet déposé, avec un cofinancement de 35%, se montant à CHF 185.5 millions. Les mesures de mobilité concernées couvrent la période 2015-2018 ; elles comprennent notamment la réalisation de la 1^{re} étape du métro m3 (tronçon gare-Flon), des axes de BHNS complémentaires, le réaménagement de plusieurs axes routiers (par exemple, route de Berne) et de nouvelles mesures en faveur de la mobilité douce. La plupart de ces mesures sont en cours de planification ;
- PALM de 3^e génération (PALM 2016) : le projet a été déposé auprès de la Confédération en décembre 2016. Il prévoit l'accueil de 80'000 nouveaux habitants et 50'000 nouveaux emplois dans le périmètre compact, d'ici à 2030. Le projet intègre les nouvelles dispositions en matière d'aménagement du territoire, notamment pour le dimensionnement des potentiels de développement des communes. Dans le domaine de la mobilité, le projet

sollicite, parmi d'autres mesures prioritaires, un cofinancement fédéral pour la réalisation de la 2^e étape du métro m3 (tronçon Flon-Blécherette), l'aménagement de nouveaux interfaces de transports publics ou encore l'amélioration des déplacements à pied ou à vélo. Le projet fera l'objet en 2017 d'un examen par les offices fédéraux, pour une libération des fonds prévue dès 2019. Les premières mesures devront être mises en œuvre dans la période 2019-2022.

Le tableau de synthèse ci-dessous présente les coûts des mesures de mobilité cofinancées par la Confédération (PALM 2007 et 2012) et candidates à un cofinancement (PALM 2016), ainsi que le montant des contributions fédérales. La part de ces contributions profitant directement à Lausanne est importante ; elle justifie les ressources que la Ville investit dans les travaux relatifs au projet d'agglomération.

Projets	Montant des mesures cofinancées ou candidates à un cofinancement ⁷ (mio CHF HT)		Montant du cofinancement fédéral pour ces mesures (mio CHF HT)	
	Total agglomération	dont Lausanne ⁸	Total agglomération	dont Lausanne
PALM 2007	412.41	Env. 215	164.84	Env. 86
PALM 2012	529.96	Env. 220	185.48	Env. 77
PALM 2016	400.36	Env. 335	<i>à venir</i>	<i>à venir</i>
Total	1'342.73	Env. 770	350.32 <i>(sans 2016)</i>	163 <i>(sans 2016)</i>

Tableau de synthèse des contributions fédérales, pour les trois projets d'agglomérations déposés à ce jour auprès de la Confédération⁹.

Les projets d'agglomération sont élaborés dans un cadre partenarial, impliquant des intervenants multiples. Il en résulte un travail de coordination important, notamment pour les bureaux techniques des schémas directeurs et les communes comprenant plusieurs services impliqués, comme à Lausanne. A l'avenir, l'investissement dévolu à ce type de projet devrait aller crescendo. En effet, le projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) du Canton de Vaud, prévoit de donner une assise légale aux projets d'agglomération en les assimilant à des planifications directrices intercommunales. Le travail nécessaire à l'élaboration, et à l'approbation de ces projets, n'en sera alors que plus important.

Au niveau fédéral, les projets d'agglomération ont fait leurs preuves et vont perdurer. En effet, faisant le bilan de sa politique des agglomérations après quinze ans, le Conseil fédéral a décidé en 2016 de la renforcer et de la développer, au constat qu'elle constitue désormais l'un des piliers du développement territorial en Suisse¹⁰. D'autre part, le financement futur des projets d'agglomération est désormais garanti. Le plébiscite par le peuple et les cantons, le 12 février

⁷ Pour le PALM 2007 et le PALM 2012, coûts imputables des mesures en CHF HT, valeur 2005 (source : Accords sur les prestations des PALM 2007 et 2012). Pour le PALM 2016 : coûts imputables des mesures en liste A, en CHF HT, valeur 2016 (source : PALM 2016, volume B, cahier 1).

⁸ Montants indicatifs, comprenant à la fois des mesures portant uniquement sur le territoire communal et des mesures partagées avec d'autres communes (par exemple, tram t1, tronçon Lausanne-Renens). Pour les mesures partagées avec d'autres communes, la totalité des coûts est retenue ici.

⁹ Le tableau ci-dessus ne rend compte que du montant des contributions fédérales accordées. Il ne rend pas compte des contributions cantonales pour les mesures de mobilité du PALM. Les montants des mesures financées uniquement par les communes ne sont pas compris dans le tableau.

¹⁰ Conseil fédéral suisse (2015), Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, Rapport du 18 février 2015, p.14. Berne.

2017, de l'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) a donné une assise constitutionnelle durable au financement. Les collectivités devraient donc continuer à recourir à l'instrument du projet d'agglomération « Transports et urbanisation » pour financer certaines de leurs infrastructures de transport.

4.3. Suivi d'études et de stratégies thématiques d'échelle d'agglomération

Mis à part les révisions du projet d'agglomération destiné à la Confédération, diverses études sont menées à l'échelle du PALM. Elles poursuivent plusieurs objectifs :

- établir à l'échelle du PALM des stratégies thématiques, issues du Plan directeur cantonal (PDCn) ;
- accompagner et faciliter la mise en œuvre des mesures du projet d'agglomération, en concrétisant à l'échelle locale et régionale les objectifs formulés dans le PALM ;
- approfondir et définir certaines thématiques stratégiques particulières et ainsi préparer le projet de révision suivant.

Diverses études de ce type ont été abouties depuis 2007. Il s'agit notamment :

- de la planification du réseau des axes forts de transports publics ;
- d'un guide d'aménagement du réseau routier ;
- d'un recensement du stationnement des cycles ;
- d'une étude de signalétique des itinéraires cyclables ;
- d'une stratégie de mobilité douce ;
- d'une stratégie d'implantation des Installations commerciales à forte fréquentation (ICFF) ;
- d'un guide environnemental ;
- d'une stratégie d'implantation des tours.

Diverses études sont en cours ou vont être initiées en 2017. Il s'agit principalement de :

- d'une étude relative à la planification et la gestion des zones d'activités industrielles et artisanales ;
- d'études relatives à la mobilité douce (planification d'une voie verte d'agglomération, vélos en libre-service dans l'agglomération, jalonnement des itinéraires cyclables, etc.). Ces études sont suivies par un groupe technique spécialisé permanent ;
- de l'élaboration d'un plan de charges à l'horizon 2030 (transports individuels motorisés) ;
- d'une stratégie relative au stationnement des véhicules motorisés ;
- d'actions de communication.

4.4. Mise en œuvre des mesures du PALM et monitoring

Les communes sont responsables de la mise en œuvre des mesures constitutives du projet d'agglomération (mesures d'urbanisation, de mobilité, de paysage et d'environnement). Ces mesures font l'objet d'un accord avec la Confédération, établi au moment de la libération des fonds fédéraux ; les communes s'engagent à réaliser les projets annoncés, dans les délais impartis.

La Confédération procédant à un contrôle de la mise en œuvre, de l'effet, des délais et des coûts, il revient aux communes et aux schémas directeurs de faire un monitoring régulier des projets annoncés. Des outils sont mis en place à cet effet par les services cantonaux.

4.5. Charges financières relatives au PALM

La Ville de Lausanne ne participe pas directement aux frais de fonctionnement et d'études du PALM, sauf étude spécifique. Ces frais sont historiquement répartis entre le Canton (50%), Lausanne Région (40%) et Région Morges (10%). Lausanne y participe néanmoins de manière indirecte par ses cotisations à Lausanne Région.

Par contre, la Ville contribue au fonctionnement du PALM en mettant à disposition des ressources humaines dans les structures de gouvernance et de suivi des études. Ces coûts de fonctionnement sont à la charge des services concernés (principalement, le Service de l'urbanisme). Assurant le pilotage du SDCL, le Service de l'urbanisme bénéficie toutefois d'un subventionnement du Canton sur les frais de fonctionnement, qui compense les ressources investies.

5. Etudes relatives aux schémas directeurs

5.1. Rappel : optimisation de l'implication de Lausanne dans les schémas directeurs

L'agglomération Lausanne-Morges est découpée en entités opérationnelles et de gouvernance (schémas directeurs), qui visent à faciliter la mise en œuvre du PALM et les relations intercommunales.

Au cœur de l'agglomération, la Ville de Lausanne est positionnée géographiquement et fonctionnellement au centre des différents schémas directeurs. Jusqu'à fin 2012, la Ville était membre du Schéma directeur du Nord lausannois (SDNL), du Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL, rebaptisé Stratégie et développement de l'Ouest lausannois en 2015) et du Schéma directeur de l'Est lausannois (SDEL). Au constat que les grandes planifications nécessitant une forte coordination avaient été réalisées en limites ouest et est de son territoire et soucieuse de renforcer le rôle du centre, la Municipalité a décidé de se retirer du SDOL et du SDEL à fin 2012. Une économie annuelle d'environ CHF 100'000.- a ainsi été réalisée. En parallèle, la Municipalité a initié la mise en place du Schéma directeur Centre Lausanne (SDCL) avec la commune d'Epalinges.

Depuis 2013, la Ville de Lausanne est intégrée dans deux schémas directeurs, étant à la fois commune-pilote du SDCL (partie urbaine de Lausanne et Epalinges) et commune-membre du SDNL. Avec le SDOL et le SDEL, des coordinations sont désormais établies selon les besoins, projet par projet.

5.2. Participation au Schéma directeur du Nord lausannois (SDNL)

5.2.1. Composition du schéma et structure de gouvernance

Le Schéma directeur du Nord lausannois rassemble 12 communes (Boussens, Bretigny-sur-Morrens, Cheseaux-sur-Lausanne, Cugy, Froideville, Jouxens-Mézery, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Morrens, Prilly, Romanel-sur-Lausanne et Sullens). Une partie des communes seulement est située dans le périmètre compact du PALM (environ 13'500 habitants et 5'100 emplois en 2012¹¹), les autres communes étant situées dans la couronne de l'agglomération.

La Ville de Lausanne est intégrée dans le SDNL par son enclave de Vernand. En tant que membre du SDNL, elle délègue des représentants permanents dans les structures de pilotage techniques et politiques du Schéma.

¹¹ Source : PALM 2016.

Les communes situées en périmètre compact sont appelées à accueillir une part importante des futurs habitants et emplois de l'agglomération, en particulier dans le site stratégique C du PALM, qui longe l'axe du train Lausanne-Echallens-Bercher (LEB). Les études menées par le SDNL sont principalement destinées à coordonner et accompagner l'urbanisation future, en assurant une cohérence intercommunale et une prise en compte de toutes les thématiques (mobilité, paysage, environnement, agriculture).

5.2.2. Descriptif des études et des activités du schéma

Diverses études ont abouties depuis 2007. Il s'agit notamment :

- du « Chantier 1 » (planification de l'axe Lussex – Bel-Air), terminé mais non validé ;
- d'une stratégie d'accessibilité multimodale (« Chantier 2 ») ;
- d'une stratégie de valorisation de la nature et du paysage (« Chantier 4a », intégrant un volet spécifique au parc d'agglomération de la Blécherette et un volet spécifique à l'agriculture ;
- de diverses études plus ciblées.

Diverses études sont en cours ou vont être initiées en 2017 :

- plan directeur localisé intercommunal Romanel-sur-Lausanne – Lausanne-Vernand : après les études du « Chantier 1 », il a été décidé en 2010 d'élaborer un plan directeur localisé intercommunal (PDLi) sur le territoire compris entre la commune de Cheseaux-sur-Lausanne et l'autoroute, de part et d'autre du tracé du LEB. Les études ont démarré en 2014. En intégrant les résultats des études stratégiques précédentes (« Chantier 1 », Stratégie d'accessibilité multimodale, Stratégie de préservation et d'évolution de la nature et du paysage), le PDLi définit une vision concertée du développement, indépendamment des limites communales. Le projet de PDLi est accompagné d'études spécifiques (planification énergétique territoriale, planification des besoins en accueil de la petite enfance et en formation). Il fera l'objet d'un examen complémentaire auprès des services cantonaux en 2017 et sera ensuite soumis à l'adoption des Conseils communaux de Romanel-sur-Lausanne et Lausanne ;
- stratégie de mobilité : des études destinées à mettre à jour et à compléter la Stratégie d'accessibilité multimodale de 2012 sont prévues. Elles portent notamment sur la coordination avec les communes de la 2^e couronne, la mobilité douce et le développement des transports publics. Des études liées à des mesures en faveur de la mobilité sont également prévues (amélioration des points noirs de circulation en contournement de Cheseaux-sur-Lausanne, étude de faisabilité pour une nouvelle liaison routière entre l'Ouest et le Nord lausannois, etc) ;
- stratégie économique : à terme, plusieurs milliers de nouveaux emplois devraient prendre place sur le territoire du SDNL. L'étude à mener précisera à l'échelle du SDNL les typologies d'emplois à accueillir, envisagera la mise en place d'une stratégie de promotion économique régionale et traitera la question de la mutation des zones industrielles existantes ;
- projet de révision du schéma directeur : la 1^{re} version du document de planification des communes du Nord lausannois date de 2007. Une mise à jour du document est prévue afin de tenir compte de l'évolution du contexte légal et des planifications stratégiques menées depuis 2007 ;
- études destinées à renseigner les communes : le SDNL mandate régulièrement des études destinées à renseigner les communes membres et les accompagner dans la mise en œuvre de leur projet. Entre 2014 et 2016, de telles études ont apporté un éclairage sur les

conséquences de la mise en vigueur de la LAT dans le SDNL ou sur l'évolution du marché du logement.

Les études du SDNL sont suivies par les services communaux concernés.

5.2.3. Charges financières relatives au SDNL

En tant que membre du SDNL, Lausanne participe au financement du fonctionnement du bureau technique du SDNL et des études :

- Les frais de fonctionnement sont répartis entre les douze communes-membres et le Canton. La part des communes est calculée au moyen d'une clé de répartition, basée sur la population future des communes. D'importants développements étant prévus dans le secteur de Vernand, la part de Lausanne se monte à environ 18% du montant total. La Ville de Lausanne est le principal contributeur du SDNL avec la commune du Mont-sur-Lausanne (environ 18%) et le Canton (environ 26%)¹².
- Les frais liés aux études sont définis au cas par cas. La Ville de Lausanne ne participe en principe qu'aux études qui la concernent directement, sauf pour des études de portée générale, qui sont assumées par toutes les communes du SDNL. Le Canton assume également une partie des coûts, de manière variable. Pour 2017, la part de financement à charge de Lausanne se monte à environ 14% du montant total¹³.

5.3. Conduite du Schéma directeur du Centre Lausanne (SDCL)

5.3.1. Composition du schéma et structure de gouvernance

Le Schéma directeur Centre Lausanne (SDCL) rassemble les deux communes d'Epalinges et Lausanne. La demande formelle de création du nouveau schéma a été adressée au Conseil d'Etat et acceptée en 2011. La formation du SDCL a permis d'une part de fédérer les efforts des services des administrations de Lausanne et d'Epalinges et, d'autre part, de collaborer pleinement avec les autres Schémas de l'agglomération, les services cantonaux et les instances du PALM, en intégrant les structures en place.

Le SDCL présente un mode de fonctionnement singulier par rapport aux autres schémas directeurs du PALM. En effet, le pilotage et la gestion administrative ne sont pas confiés à une structure technique externe aux communes, mais sont assumés entièrement par les ressources de l'administration lausannoise.

La structure de gouvernance est volontairement plus souple et légère que dans d'autres schémas directeurs, au vu du faible nombre de communes et des moindres besoins de planification intercommunales :

- un bureau technique (cellule agglomération du Service de l'urbanisme) ;
- un « bureau politique » (bureau exécutif), présidé par le président du SDCL (syndic de Lausanne) et regroupant des responsables politiques et chefs de services des deux communes.

5.3.2. Descriptif des études et des activités du Schéma

Les territoires des deux communes sont naturellement imbriqués et mis en continuité, ne nécessitant a priori pas de planifications intercommunales comme dans d'autres secteurs de l'agglomérations. De même, les besoins de coordination intercommunale sont relativement

¹² Parts calculées sur la base du budget de fonctionnement du SDNL, pour l'année 2017.

¹³ Parts calculées sur la base du budget des études du SDNL, pour l'année 2017.

faibles, les grands projets partagés entre les deux communes ayant maintenant été réalisés (planification du pôle d'activités de Vennes) ou en passe de l'être (réaménagement de la Route de Berne).

La structure permet une coordination courante sur des sujets précis (gestion des TIM, réseau TP, développements de quartiers, etc.), sur des projets menés dans le cadre du PALM ou encore lors de consultations cantonales (modifications du plan directeur cantonal, révisions de bases légales, etc.). Elle offre l'opportunité de défendre les intérêts du centre de l'agglomération avec plus de cohérence.

Depuis la formation du SDCL en 2011, diverses études exploratoires intercommunales ont été réalisées. Elles portaient autant sur des mesures du PALM à long terme (prolongement du métro m2 en direction du Chalet-à-Gobet) que sur des besoins courants (projet de déchetterie intercommunale). Ces études ont été confiées aux services de l'administration lausannoise. A ce jour, aucune autre étude n'est en cours ou prévue.

Sur le territoire lausannois, le périmètre du SDCL comprend nombre de sites stratégiques du PALM et de projets de mobilité de grande ampleur. Ces projets d'échelle d'agglomération sont pris en charge par les services et structures compétentes de l'administration lausannoise.

5.3.3. Charges financières relatives au SDCL

Contrairement aux autres schémas directeurs qui sont composés d'une entité technique externe, le SDCL fonctionne sur la base des ressources de l'administration communale lausannoise. De ce fait :

- les frais de fonctionnement sont absorbés par les budgets des services. Les frais les plus importants sont à la charge du Service de l'urbanisme qui assure le pilotage technique du SDCL. Il sont en partie compensés depuis 2015 par un subventionnement cantonal finançant les charges de personnel du Schéma directeur, conformément à l'article 24f de la LATC ;
- les frais d'études sont limités, les prestations étant majoritairement réalisées en interne. Les principales dépenses ont trait à des actions de communication et la production de documents de présentation. En cas d'études intercommunales à mener avec la commune d'Epalinges, une clé de répartition sera définie au cas par cas ; une participation cantonale pourra également être demandée.

Pour rappel, le rapport-préavis N° 2014/72 modifiait les conditions d'utilisation du crédit d'investissement du patrimoine administratif selon le préavis N° 2012/36 de la Municipalité, en autorisant également son engagement en faveur du SDCL. Le présent préavis est conforme à cette décision et prévoit la possibilité d'utiliser le nouveau crédit pour le SDCL.

5.4. Coordinations avec les autres Schémas directeurs

5.4.1. L'Ouest lausannois

Depuis son retrait du SDOL à fin 2012, la Ville de Lausanne est associée aux planifications au cas par cas, lorsqu'une coordination intercommunale est nécessaire. Ces dernières années, cela a notamment été le cas pour les projets suivants, qui jouxtent des secteurs stratégiques de développement :

- concept de réaménagement de la route de Chavannes ;
- concept de réaménagement de l'avenue du Chablais.

Dans le secteur de Malley, les planifications stratégiques étant terminées depuis plusieurs années, Lausanne participe désormais aux projets du SDOL dans son rôle de propriétaire

foncier. Les frais relatifs à l'établissement des plans d'affectation ne sont pas à charge du crédit « Etudes régionales ».

5.4.2. L'Est lausannois

Les communes de l'Est lausannois offrent des potentiels de développement modestes par rapport aux autres secteurs de l'agglomération. Elles sont essentiellement concernées par des questions de mobilité, notamment l'intégration d'un axe fort de transport public urbain reliant Bussigny à Lutry.

Comme avec le SDOL, la Ville de Lausanne participe aux études du SDEL en fonction des besoins. Ces dernières années, elle a été associée à l'élaboration d'une étude stratégique d'évolution du paysage couvrant tout le périmètre de l'Est lausannois et l'extrême est du territoire lausannois. L'étude a été finalisée en 2016 et complète le projet de territoire du SDEL.

6. Bilan des charges financières pour Lausanne

6.1 Bilan des dépenses, pour la période de 2005 à mi-2017

L'essentiel des charges financières assumées par les crédits « Etudes régionales » est relatif aux schémas directeurs, pour le financement des études et des charges de fonctionnement. Les charges se sont toutefois allégées depuis 2013, avec le retrait de Lausanne du SDOL et du SDEL. Depuis lors, la Ville de Lausanne ne participe plus qu'au financement des Schémas directeurs du Nord (SDNL) et du Centre (SDCL).

Le tableau suivant montre la progression des dépenses pour les bureaux de fonctionnement et les chantiers d'études, qui ont été assumés par les crédits des Etudes régionales votés en 2005, 2008 et 2012¹⁴. A noter que le crédit III a aussi permis de financer l'exercice 2016 et le solde, une partie de l'exercice 2017, couvrant ainsi une période de près de six ans au lieu des quatre initialement prévues. Ceci s'explique par le report dans le temps de certaines études qui devaient être menées par le SDNL et le retrait des SDEL et SDOL.

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	mi-2017	2005-mi-2017
Fonct. (CHF)	44'321	27'286	56'199	37'792	72'942	107'461	144'446	140'728	84'224	43'066	68'873	74'878	68'091	970'306
Etudes (CHF)	0	45'620	7'989	37'253	40'618	69'772	100'129	80'460	44'691	73'362	73'400	42'847	24'318	640'457
TOTAL (CHF)	44'321	72'905	64'188	75'045	113'560	177'233	244'575	221'188	128'914	116'428	142'273	117'725	92'409	1'610'763

Tableau récapitulatif des dépenses affectées aux crédits Etudes régionales I à III, pour la période de 2005 à mi-2017¹⁵.

6.2 Evaluation des charges futures, pour la période 2017 - 2021

Au vu du budget prévisionnel 2017 du SDNL adopté par les communes, et selon les considérations présentées ci-dessus, les charges futures relatives aux études régionales devraient se stabiliser, voire baisser. Les hypothèses suivantes ont été retenues :

¹⁴ Les dépenses liées à des études régionales qui ont été prises en charge par les budgets ordinaires des services ne sont ici pas comptabilisées.

¹⁵ Les crédits I et II ont laissé un solde non consommé de respectivement CHF 15'507.30 et CHF 66'427.97. Ajoutés au solde encore disponible du crédit III (environ CHF 57'000.- en juillet 2017), ces soldes expliquent le différentiel entre la somme de dotation initiale des trois crédits (CHF 1'750'000.-) et le total des dépenses (CHF 1'610'763.-).

- pour le SDNL, les frais d'études vont être réduits dès la finalisation des études du Plan directeur localisé intercommunal. Les frais de fonctionnement devraient être stabilisés, car aucune augmentation de personnel n'est à prévoir, l'équipe ayant été renforcée récemment ;
- pour le SDCL, les frais d'études devraient en principe se limiter à d'éventuelles études générales et des frais de communication. Les frais de fonctionnement sont en principe nuls.

Sur la base de ces hypothèses, un montant de crédit de CHF 700'000.- est suffisant pour absorber les dépenses prévues pour la période 2017-2021. Il devrait même laisser une faible marge, qui pourrait être utilisée pour des coordinations de projets du SDOL ou du SDEL.

7. Aspects financiers

7.1. Demande de nouveau crédit

Tenant compte de ce qui précède, la Municipalité estime que les efforts financiers consentis entre 2005 et mi-2017 devraient être poursuivis et reconduits pour une nouvelle période de cinq ans, soit de 2017 à 2021. La Municipalité demande donc l'octroi d'un nouveau crédit de CHF 700'000.- afin de répondre aux engagements régionaux des prochaines années.

L'objet « Etudes régionales – étape 4 » figure au plan des investissements pour un montant de CHF 700'000.-, réparti sur cinq ans.

7.2. Utilisation du crédit

Afin de pouvoir respecter les engagements de la Municipalité auprès de ses partenaires, il est prévu de dépenser un montant annuel de CHF 100'000.- en 2017, puis de CHF 150'000.- pour la période 2018-2021.

Conformément aux décisions du rapport-préavis N° 2014/72, adoptées par le Conseil communal, et modifiant les conditions d'utilisation du crédit, le crédit d'étude est destiné également au SDCL.

La Ville de Lausanne ne participant plus qu'au financement du SDNL et du SDCL, ce montant annuel est suffisant. Au surplus, le montant du crédit total de CHF 700'000.- devrait permettre de couvrir un exercice de cinq ans, contre un exercice de quatre ans pour les crédits précédents.

L'utilisation du crédit devrait s'échelonner comme suit pour la période 2017-2021 :

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
Dépenses d'investissements (CHF)	100'000	150'000	150'000	150'000	150'000	700'000
Recettes d'investissements (CHF)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BILAN - TOTAL NET (CHF)	100'000	150'000	150'000	150'000	150'000	700'000

Prévision d'utilisation du crédit pour la période 2017-2021.

8. Incidences sur le budget

8.1. Charges d'intérêts

Calculés sur la base d'un taux d'intérêt moyen de 2.75% pour la Direction de la culture et du développement urbain, les intérêts théoriques moyens développés par le présent préavis s'élèvent à CHF 10'600.- par année à compter de l'année 2018.

9. 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 préavis N° 2017/31 de la Municipalité, du 17 août 2017;

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'allouer à la Municipalité un crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 700'000.- pour prendre en charge les frais liés à la participation de Lausanne au projet d'agglomération Lausanne-Morges et aux schémas directeurs, tels que décrits aux points 3 et 4 du présent préavis ;
2. d'amortir annuellement les dépenses ci-dessus par la rubrique 1930.331 « Amortissement du patrimoine administratif » du budget de la Direction de la culture et du développement urbain, Service de l'urbanisme ;
3. de faire figurer, sous rubrique 1930.390 du Service de l'urbanisme, les intérêts découlant du crédit mentionné sous chiffre 1 ci-dessus.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Grégoire Junod

Le secrétaire :
Simon Affolter