



Réponse au postulat de Mme Laura Manzoni et consorts

« La désaffectation des Halles CFF de Sébeillon : et la lutte contre les changements climatiques ? »

Rapport-préavis N° 2022 / 23

Lausanne, le 15 septembre 2022

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

En date du 8 octobre 2019, Mme Laura Manzoni et consorts ont déposé le postulat intitulé « La désaffectation des Halles CFF de Sébeillon : et la lutte contre les changements climatiques ? ». Celui-ci demande en substance à la Municipalité : « (...) d'étudier la possibilité de conserver, dans le cadre du projet de réaffectation des halles de Sébeillon, l'infrastructure de transfert rail-route et d'étudier, parallèlement à celui-ci, les options à d'autres endroits permettant d'intégrer la distribution par le rail de marchandises au centre-ville et ainsi faire un geste pour réduire le trafic des camions ».

Le Conseil communal a renvoyé directement le postulat à la Municipalité pour étude et rapport en date du 19 novembre 2019.

2. Objet du rapport-préavis

Ce rapport-préavis répond à un postulat concernant le changement d'usage de la halle de marchandises de Sébeillon, qui n'est plus utilisée pour sa fonction première depuis plus de quatre ans. Il précise l'utilisation qui est provisoirement faite du bâtiment, le temps de lui donner une autre vocation dans le futur développement du site.

Par ailleurs, ce rapport-préavis présente les réflexions en cours pour développer une infrastructure de distribution des marchandises par le rail à l'ouest de la ville, qui soit adaptée aux besoins actuels et à une situation urbaine.

3. Préambule

Le postulat de Mme Laura Manzoni et consorts se réfère à la mise à l'enquête publique d'un projet de réaffectation de la halle aux marchandises de Sébeillon, intervenue entre le 16 août et le 17 septembre 2019.

En effet, la halle aux marchandises édifée en 1953, a été désaffectée par les CFF, propriétaires du site, et n'est plus utilisée pour des fonctions de logistique depuis 2018. Afin de ne pas laisser la halle inoccupée, les CFF ont souhaité provisoirement donner un nouvel usage aux lieux. Le temps de planifier l'avenir de l'ensemble du plateau de Sébeillon, des baux temporaires (une dizaine d'années) ont été accordés aux usagers du site, pour des activités sportives et de loisirs, des ateliers, ou encore des locaux dédiés à de l'événementiel.

Pour ces usages provisoires, les interventions sur le bâtiment se limitent au strict nécessaire et sont conçues pour être réversibles. En parallèle, les études nécessaires à la reconversion de l'ensemble du site de Sébeillon sont menées. Elles préciseront aussi la vocation future de la halle, qui constitue un élément emblématique du secteur.

4. Contexte

4.1 Historique de la halle aux marchandises de Sébeillon

La construction de la halle aux marchandises de Sébeillon est directement liée à l'histoire du comblement de la vallée du Flon et au développement du réseau de chemin de fer destiné aux marchandises. En effet, dès le début du XX^e siècle, la Municipalité de Lausanne a souhaité transférer la desserte des marchandises, de la gare à la vallée du Flon, afin de soulager la gare principale.

Après de grands travaux d'aménagement, une 1^{re} gare est inaugurée en 1927 à Sébeillon, en même temps que la liaison ferroviaire entre Sébeillon et Renens, par le pont du Galicien. L'actuelle halle aux marchandises n'est édifiée qu'en 1953, pour remplacer la gare de transbordement de la Rasude, devenue obsolète. La réalisation de la halle suit de peu la mise en service de la ligne ferroviaire entre Sébeillon et la gare de Lausanne, ouverte au trafic des marchandises en 1951.

La halle comprend est reliée par deux types de voies ferrées : des voies normales, en liaison avec le réseau des CFF, et des voies étroites, en liaison avec le LEB (jusqu'en 1971) et le Lausanne-Ouchy par le Flon (jusqu'en 1979). La création de cette dernière liaison a marqué l'arrêt de l'usage de la Ficelle pour le transport des marchandises.

Lors de sa construction, la halle de Sébeillon était la principale porte d'entrée du canton de Vaud pour toutes les marchandises arrivant par rail. Vingt ans plus tard, l'essor du transport par containers nécessitant l'implantation de grues pour les transbordements sur camions, a marqué l'amorce de son déclin. De nouvelles gares de transbordement, plus vastes et équipées de grues, sont alors érigées à Chavornay (en 1976) et Renens, et supplantent peu à peu celle de Sébeillon.

En 1996, les CFF ont vendu Cargo Domicile S.A. à un groupe formé de trois entreprises de transport privées qui ont exploité la halle de Sébeillon dès cette année-là. Mais après avoir chacune construit son propre site de distribution en périphérie, elles ont quitté le site : Galliker en 2009 à Aclens, Planzer en 2014 à Vufflens-la-Ville et Camion Transport S.A. à Aclens en 2018.

4.2 La halle de Sébeillon, un bâtiment unique en Suisse

Œuvre de l'ingénieur Alexandre Sarrasin et de l'architecte Charles Zbinden, le bâtiment se distingue par son système constructif, ses dimensions et la qualité de son éclairage naturel, qui offre une lumière uniforme sur l'ensemble des quais. Avec son expression en béton brut et ses grandes verrières en sheds, la halle de Sébeillon est l'unique exemplaire en Suisse d'un bâtiment ferroviaire des années 50, présentant une telle qualité architecturale.

Le bâtiment est composé d'une grande halle (halle de transbordement), constituée d'une alternance de voûtes et de dalles basses suspendues, servant de tirants aux voûtes. Trois voies ferrées pénètrent dans cet espace, entouré sur deux côtés par des locaux fonctionnalistes dédiés à la réception, à la manutention, au stockage et à l'expédition. Ces locaux forment un « L » et servent de contreventement à l'ensemble.

Le bâtiment figure avec une note *3* au recensement architectural cantonal (intérêt local). Toutefois, une protection accrue pourrait lui être donnée à l'avenir, la Commission spéciale dédiée au patrimoine architectural du XX^e siècle ayant recommandé l'octroi d'une note *2* pour cet objet et la mise en place de mesures de protection cantonales.



Intérieur de la halle de transbordement (Service de l'urbanisme, 2020).

4.3 Les usages provisoires de la halle

N'étant plus adaptée pour l'exploitation d'une gare de marchandises, la halle de Sébeillon a été désaffectée par les CFF, puis louée à un transporteur routier. Le transporteur routier a quitté le site en 2018, préférant s'installer dans un site se prêtant mieux à l'exploitation d'une centrale logistique et plus accessible pour les poids lourds. Divers bureaux, ateliers et espaces de stockage sont également loués dans la couronne du bâtiment.

Afin de ne pas laisser le bâtiment inoccupé, les CFF ont lancé en 2018 un appel à projets, pour une utilisation temporaire des 4'000 m² de la halle de transbordement. Le projet de transformation provisoire retenu comprend des activités sportives et de loisirs, ainsi que la création d'ateliers d'artistes et de trois buvettes. En plus des aménagements destinés à ces usages, le projet a nécessité la mise aux normes incendies de l'ensemble du bâtiment, le remplacement de la chaudière à mazout par une chaudière à pellets et la pose de panneaux photovoltaïques en toiture. En extérieur, des places pour les vélos ont été créées, tandis que les places pour les véhicules automobiles ont été réduites et déplacées. Mis à l'enquête publique en 2018, les travaux ont été réalisés en 2020.

Les transformations se sont concentrées dans le volume bâti existant. Afin de ne pas porter atteinte à cet objet architectural unique en Suisse romande, les travaux ont été exécutés de manière à assurer leur entière réversibilité. Dans les ailes nord et est, des mises aux normes ont nécessité quelques travaux plus conséquents sur les cages d'escaliers, sur des éléments de l'enveloppe en particulier les portes d'entrées et globalement sur les sanitaires.

Les locataires ont un bail limité à une dizaine d'années. Ils sont accompagnés par le propriétaire jusqu'à la fin de leur bail, afin d'éviter toute transformation maladroite qui porterait une atteinte définitive à la halle et à sa conservation.

5. Réponse au postulat

5.1 Défis actuels de la logistique urbaine

Depuis cinquante ans, la logistique n'a cessé de se complexifier, pour répondre aux défis de l'accroissement des volumes de marchandises et des flux¹, de la réduction des coûts de transport et des délais de livraison.

¹ En Suisse, alors qu'en 2013, CFF Cargo enregistrait 5.2 milliards de tonnes-kilomètres, selon le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), le fret va progresser pour passer à 37 milliards de tonnes-kilomètres d'ici 2040.

En Suisse, depuis l'introduction en 2001 de la Redevance sur le trafic des Poids Lourds liée aux Prestations (RPLP), le transport de marchandises sur les longues distances se fait davantage par le rail de nuit plutôt que par la route de jour, la circulation nocturne des camions n'étant en effet pas autorisée. Afin d'échapper à la RPLP, l'acheminement au client final se fait ensuite par camionnette de livraison de moins de 3.5 tonnes.

Dans ce mode d'organisation, les grandes interfaces de logistiques de type camion/camionnette ou train/route, ainsi que les centres de tris postaux et les centrales de distribution des entreprises de livraisons, sont implantés en périphérie des centres urbains. Chaque transbordement représente une rupture de charge et donc des coûts supplémentaires.

Sous l'effet de l'explosion du commerce en ligne ces dernières années, les flux de livraisons aux particuliers se multiplient. La desserte des agglomérations densément peuplées devient en enjeu particulier, puisqu'il s'agit d'assurer une distribution des marchandises rapide et efficiente mais aussi de limiter les nuisances engendrées (congestion du trafic, occupation des zones piétonnes par les véhicules de livraison, bruit, pollution, etc.).

Dans un marché concurrentiel extrêmement tendu, dans lequel la part du commerce en ligne devrait encore se renforcer, l'implantation d'une interface au plus proche du bassin d'achalandage est stratégique. Ce dernier maillon est nommé le « dernier kilomètre ». Il offre l'opportunité d'implanter des centres de distribution plus petits, avec des modes de livraisons alternatifs (petits véhicules électriques, vélos cargos, etc.). Idéalement, ces centres pourraient aussi être desservis par le train. Toutefois, il y a encore peu de centrales de distribution de ce type qui ont été réalisées en Suisse et qui pourraient servir de modèles à un projet lausannois.

5.2 Possibilités de reconversion de la halle de Sébeillon

Pour rappel, en réponse à une précédente interpellation de Mme Laura Manzoni intitulée « Halles CFF : une occasion d'inverser la tendance », réponse du 6 mars 2018, qui posait la question suivante au sujet de la réaffectation projetée de la halle de Sébeillon : « Si l'on veut diminuer le nombre de camions au centre-ville, ne serait-il pas plus judicieux d'utiliser les halles CFF existantes pour amener les marchandises au centre-ville par le rail et les répartir chez les distributeurs par des chemins plus courts ? », la Municipalité estimait qu'il n'était pas nécessairement opportun de maintenir une telle interface de transport de marchandises au centre-ville. Elle considérait que la réaffectation provisoire des halles de Sébeillon représentait davantage une opportunité de développer d'autres activités sur le site, à l'instar d'autres sites industriels.

Au vu des défis actuels de la logistique urbaine présentés ci-dessus, force est de constater que la halle de Sébeillon ne répond plus aux besoins et modes d'exploitation d'un centre de transbordement urbain moderne. En effet, le bâtiment comporte des voies ferrées en trop grand nombre, des quais trop courts, des trémies et des quais de chargement dimensionnés uniquement pour les camions, mais aussi trop de zones de stockage. L'exploitation de la halle selon les standards actuels nécessiterait donc des travaux importants, peu compatibles avec la préservation des qualités patrimoniales du bâtiment. Par ailleurs, l'emplacement de la halle par rapport aux voies de stockage augmente le nombre et la durée de manœuvres des locotracteurs, ce qui induit aussi davantage de voies et de nuisances sonores. Enfin, l'accès au site sera plus difficile avec la mise en service du tram sur la rue de Genève, en particulier aux heures de pointe.

Conscient de ces difficultés, l'Office Fédéral des Transports (OFT) a ainsi autorisé le démantèlement du faisceau des voies ferrées liés à la halle aux marchandises ; il a ainsi accepté de libérer une partie du site pour une future reconversion. Dans les nouveaux développements envisagés, la halle sera un élément fondateur important, rappelant le passé industriel du site. En lui conférant un rôle plus emblématique et peut-être plus ouvert au public, les futurs usages de la halle devront veiller à valoriser ce patrimoine architectural unique.

5.3 Développement du plateau de Sébeillon

5.3.1 Un site majeur de mutation urbaine pour la ville

Ces quinze dernières années, le renouvellement du quartier du Flon a étiré la dynamique du centre-ville en direction de l'ouest. En parallèle, le secteur de Malley connaît une mutation rapide, depuis la mise en service de la gare CFF de Prilly-Malley. Avec les projets en cours dans le secteur de Sévelin et la construction du nouveau tram, le plateau ferroviaire de Sébeillon constitue un site de développement très attractif, qui fera converger les territoires de Lausanne et des communes de l'ouest lausannois. A ce titre, le site de Sévelin-Sébeillon figure dans le nouveau Plan directeur communal comme l'un des six sites majeurs de mutation urbaine de la ville.

Souhaitant valoriser ce large territoire, les CFF ont demandé à la Municipalité en 2019 l'ouverture d'un nouveau plan d'affectation sur le site de Sébeillon, dont ils sont les principaux propriétaires (secteur situé entre la rue de Genève, l'avenue de Sévelin et les voies CFF). Le site est actuellement déjà affecté à la zone à bâtir (zone mixte de forte densité, dans le plan général d'affectation) et pourrait être construit ; toutefois, la mise en place d'un nouveau plan d'affectation permettra d'établir une planification urbanistique sur-mesure et des solutions spécifiques pour ce site particulier.

5.3.2 Un projet urbain qui intègre la distribution des marchandises

Comme mentionné, la Municipalité a pris acte que la gare aux marchandises de Sébeillon n'est plus utilisable dans sa fonction de transfert et de stockage de marchandises et qu'elle sera dévolue à d'autres usages à l'avenir. Toutefois, la Municipalité reste bien consciente des enjeux que représente la livraison des marchandises, notamment dans la lutte contre les changements climatiques ; c'est pourquoi, elle souhaite maintenir une fonction de transfert de marchandises sur le plateau de Sébeillon. Le site pourrait accueillir une infrastructure adaptée aux concepts de distribution du « dernier kilomètre » au centre-ville (interface rail-distribution fine), ce qui réduirait le trafic des camions et camionnettes venant de la périphérie de Lausanne.

Le site de Sébeillon présente en effet des atouts certains pour un tel usage : une situation au cœur d'un bassin de population dense, une vaste surface plane, la proximité avec les voies CFF grandes lignes ou encore des infrastructures ferroviaires déjà existantes. En effet, si les voies de garage inutilisées et situées au nord du site (à proximité de l'actuelle station-service de Prélaz-les-Roses) pourront être supprimées, l'essentiel du faisceau des voies ferrées et les connexions seront maintenues : la ligne menant à Tridel, celle rejoignant la ligne principale en direction de la gare de Lausanne, ainsi qu'une dizaine de voies de débords permettant les manœuvres (formation et réception des trains) et le stockage de convois de marchandises.

Intégrant ces réflexions, le projet urbain mené de concert par les CFF et la Ville, prévoit différentes vocations sur le site de Sébeillon. Le secteur de Prélaz-les-Roses devrait être dévolu à un nouveau quartier mixte, intégrant une forte proportion d'activités productives. Le secteur proche de l'Avenue de Sévelin, devrait quant à lui accueillir une infrastructure dédiée au transfert de marchandises ; elle pourrait être liée à des activités économiques et des services de quartier. Quant à l'actuelle halle aux marchandises, elle deviendra une pièce centrale du nouveau quartier et pourrait accueillir des activités économiques, de loisirs ou de culture.

L'avenir du site fait actuellement l'objet d'une planification d'ensemble. Afin de stimuler l'apport d'idées, le développement du projet fera l'objet dès 2023 d'un mandat d'études parallèles, portant sur l'ensemble du plateau de Sébeillon. Un ou des plans d'affectation seront ensuite établis.

5.3.3 Planification de la logistique urbaine à l'échelle de l'agglomération

La Municipalité a conscience des effets collatéraux de l'éloignement des plateformes de logistiques, essentiellement situées en périphérie ouest de Lausanne. En parallèle des réflexions menées sur le site de Sébeillon et afin d'ancrer les besoins lausannois dans une échelle plus cohérente, la Municipalité a demandé au Canton de Vaud d'élargir les réflexions relatives au transport des marchandises à une échelle permettant d'appréhender le système de distribution dans son ensemble.

Ces réflexions sont en cours et intègrent la Ville de Lausanne, le Canton de Vaud, les CFF et les principales communes et structures régionales concernées. Elles se concentrent principalement sur Lausanne, les communes de l'ouest lausannois et de la région morgienne, qui disposent de centrales logistiques déjà existantes ou de potentiels à proximité des lignes de chemin de fer.

L'étude permettra de déterminer les sites les plus adaptés pour l'implantation de grands centres de distribution (en couronne de l'agglomération) et de centres plus petits, dédiés à la logistique urbaine (desserte du dernier kilomètre, dans les zones les plus densément bâties). Elle devrait aussi permettre aussi de préciser l'aménagement de tels centres de distribution, avec leurs modalités d'insertion dans le contexte d'un centre-ville (type de mobilité, surfaces nécessaires, autres activités pouvant être liées à ces centres, etc.).

6. Impact sur le climat et le développement durable

Les réflexions en cours pour le développement du plateau ferroviaire de Sébeillon contribuent pleinement au développement durable et à la lutte contre les changements climatiques, par différents aspects :

- la réalisation d'un nouveau morceau de ville dense sur un site aujourd'hui peu valorisé, à proximité directe du centre-ville et des transports publics, est à la base d'un développement urbain durable. Avec l'arrivée du tram, la proximité avec le métro m1 et la gare de Prilly-Malley, mais aussi la future voie verte (mobilité active) d'agglomération, le site sera l'un des mieux desservis de la ville par les modes de transports durables. Il constitue donc un site prioritaire pour la densification de la ville ;
- le futur quartier comprendra des logements et une part importante d'activités productives, afin de favoriser une proximité entre les sites de production et de consommation ;
- le site est aujourd'hui très minéral ; son aménagement futur devra intégrer l'adaptation aux changements climatiques comme une donnée de base. Des mesures telles que la végétalisation des espaces ouverts, la mise en place d'une couverture de canopée, etc., sont déjà en discussion avec le propriétaire ;
- le projet confirme le maintien de la halle aux marchandises, qui est un élément emblématique du site. En favorisant le réemploi de bâtiments existants pour d'autres usages, plutôt que la démolition, la consommation d'énergies grises est réduite ;
- la planification d'une centrale de distribution du dernier kilomètre sur le site, adaptée aux besoins et contraintes actuelles, pourrait permettre de limiter l'accès en camions et bus de livraisons, de valoriser le transport de marchandises par le rail au plus proche du lieu de distribution et d'envisager une distribution fine par des modes de transport durables.

7. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

A ce stade de la planification, ce rapport-préavis n'a pas d'impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

8. Aspects financiers

8.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

8.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

9. Conclusion

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

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2022/23 de la Municipalité, du 15 septembre 2022 ;

oui 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'approuver la réponse au postulat de Mme Laura Manzoni et consorts « La désaffectation des Halles CFF de Sébeillon : et la lutte contre les changements climatiques ? ».

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter