

Préavis intercommunal no. 3-2018 au Conseil communal

sur le développement de Malley comprenant sur 5 ans :

- une demande de validation de clé de répartition financière entre les Communes de Prilly et de Renens,
- une demande de crédits d'études,
- une demande de validation de la création d'une structure de gestion (Fabrique de Malley),

pour un montant global de CHF 5'738'950

Au Conseil communal
de et à
1008 Prilly

Prilly, les 4 et 19 avril 2018

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

Composition et fonctionnement de la commission

Commission des Finances du Conseil Communal de Prilly :

Da Costa Helder
Deillon Fabien
Dupertuis Jean-Pierre, vice-président
Krattinger Boudjelta Sylvie, présidente
Oertli Daniel, rapporteur
Pilet Olivier
Pochon Elia

Municipalité de Prilly :

Gilliéron Alain, Syndic
Ould Henia Amina, Cheffe de service de l'urbanisme
Reymond Antoine, Municipal des finances

Présentation de l'objet et discussion en présence de la Municipalité

Introduction

Pour donner le contexte dans lequel s'inscrit le préavis 3-2018, les représentants de la Municipalité résument l'étendue du projet du quartier de Malley, initié depuis plus de 8 ans, décrivent le contenu du préavis, rappellent la multiplicité d'acteurs privés et publics, et présentent le concept sous-jacent à la "Fabrique de Malley". En particulier, le besoin en ressources humaines pour mener, gérer, et suivre un projet d'une telle envergure milite pour la mise sur pied d'une structure commune de décision. Ils précisent que cette structure serait commune à Prilly et à Renens et que sa durée de vie est prévue pour 5 ans, et probablement plus. Elle serait dissolue à son terme, à moins que l'on ne souhaite sa prolongation, ce qui requerra un préavis.

Les représentants de la Municipalité précisent ensuite quelques éléments clés du préavis : [1] le principe de base est une clé de répartition 50% Prilly et 50% Renens, [2] l'objectif premier est la mise en place de l'organisation, [3] le crédit demandé s'élève à CHF 5.7 millions, pour le fonctionnement et les études, dont 2.3 millions à charge de Prilly.

Les études concernent les projets de développement pour les équipements généraux, les équipements de raccordement (Place des Coulisses, Place de la Gare, etc.) et les équipements communautaires comme la création du parc du gazomètre et la construction d'une école intercommunale entre Renens et Prilly.

Pour la Municipalité, cette structure de projet de 3.5 EPT est une alternative à l'embauche de personnel supplémentaire au sein de chaque commune. Cette structure permettrait d'obtenir une subvention du Canton de CHF 800'000 jusqu'au terme de la législature cantonale qui se termine en 2020, ce qui n'aurait probablement pas été le cas si chaque commune avait géré le projet au sein de ses services. Selon la Municipalité, c'est la première fois que le Canton participe aux frais de collectivités communales dans le cadre du développement d'un site stratégique.

La clef de partition a été calculée sur la variation du potentiel de construction du territoire concerné. Les deux communes se partagent chacune 50% des coûts et des recettes. Les montants demandés dans les préavis de Prilly et Renens diffèrent car la répartition des tâches n'est pas identique : gestion de la fabrique pour Prilly et gestion des crédits d'étude pour Renens. Le montant final à charge de chaque commune sera bien identique.

La Municipalité rappelle aussi que l'OFROU s'est engagé à investir CHF 1.2 milliards pour améliorer les infrastructures autoroutières de la région. Par conséquent, elle estime qu'une fois la réalisation faite cela devrait réduire le trafic de transit, notamment sur l'avenue du Chablais.

Elle indique par ailleurs que des sociétés de taille respectable se déclarent tentées de s'établir sur le territoire de Prilly, dans la zone de Malley. Toutefois elle ne donne pas plus de précision et souligne qu'il n'y a pas de certitude. En outre, il existerait une réelle opportunité de développer le secteur de l'emploi et de rechercher des ressources fiscales. Certes la commune devrait alors investir de manière significative avant d'obtenir des retours sur investissements.

Questions d'ordre général

Questions posées par les membres de la COFIN et réponses fournies par les représentants de la Municipalité (en italique) :

1. Pourquoi proposer une clé de répartition 50% 50% alors que, par exemple, les populations diffèrent ?
Cette clé paraissait la plus appropriée, la plus simple et la plus évidente. Elle devrait éviter les comptes d'apothicaires. Elle tient compte de la répartition entre logements et activités, ainsi que des surfaces dédiées aux SIL, à la déchèterie et au parc du gazomètre qui ne génèrent pas de ressources fiscales.
2. Quelle répartition envisagez-vous d'appliquer pour les espaces verts et les zones communes, telles que les écoles ?
A priori, la même clé Prilly 50% et Renens 50% pour l'entretien, sauf s'il existe un moyen de calculer autrement, par exemple pour l'école, sur la base du nombre d'élèves. Les différentes infrastructures profiteront aux habitants de Prilly et Renens.
3. Qui assumera les conséquences financières d'éventuels dépassements, par exemple dans les cas du Chemin des Bouchers ou du Passage inférieur des Coulisses ?
Les dépassements sont à charge des collectivités publiques, à savoir Prilly et Renens tout comme si certains engagements ne devaient ne pas être tenus par les privés.
4. Quel est le rationnel et quelle est l'utilité d'envisager et de citer maintenant déjà une Maison de quartier et des écoles ?
Il est probablement utile de préciser que l'objet du préavis est le crédit d'étude et de planification. Il ne s'agit dès lors pas de crédits d'ouvrage pour la réalisation de ces objets.
5. Est-il alors pertinent d'engager un montant de crédit d'étude pour la Maison de quartier à ce stade du projet ?
Il s'agit d'une étude sans nécessairement aboutir à la réalisation de l'objet de l'étude.
6. Que signifie "rémunération sur maîtrise d'ouvrage" ?
Les deux communes et chaque propriétaire contribuent à hauteur de 4%, ce qui constitue alors un revenu pour l'entité "Fabrique de Malley".

7. Comment sont répartis les frais d'exploitation ?
Tous contribuent, chacun à hauteur de 4% comme indiqué avant.
8. Que doit-on comprendre sous "taxe d'équipement" ?
Pour Prilly et respectivement Renens, il s'agit de CHF 133.80 / m² et CHF 144.05 / m² pour le logement, ainsi que CHF 35.20 / m² et CHF 32.95 / m² pour les activités commerciales. Le tout entre dans un fonds commun, dans l'esprit de partager les produits financiers à 50% pour Prilly et 50% pour Renens, en évitant la différenciation au détail.
9. Les surfaces des centres sportifs ont-elles été incluses dans le calcul de la densité, respectivement l'indice d'utilisation du sol ?
Oui. En attente d'informations complémentaires relatives à la répartition des densités.
10. Quelle est la durée de vie de cette structure commune ?
Elle est prévue et planifiée pour 5 ans. Toutefois il faut garder à l'esprit que les travaux auront, eux, une amplitude de 10 ans probablement.
11. Quelle est la signification des coûts d'études générales d'accompagnement dans le tableau, section 4.2.4 ?
Il s'agit d'assurer la conformité aux conventions et la cohérence des réalisations, ainsi que de communiquer à la population sur l'évolution des constructions sous la supervision des Municipalités
12. Quelle est la compétence de la COFIN dans le suivi des finances de cette structure (cf. préavis page 15) ?
Celle que l'on voudra et choisira que ce soit pour la COFIN ou la COGEST de Prilly et de Renens
13. Quelle est la signification d'"attribution maîtrise d'ouvrage sur investissement", page 17, tableau de la section 4.3.5 ?
La réponse sera fournie ultérieurement.
14. Le projet touchant l'ensemble des communes de l'Ouest lausannois, le centre de gravité des activités du grand Lausanne va se déplacer. Or le SDOL a déjà beaucoup planché sur le sujet. Pourquoi ne pas les associer ?
Le SDOL ne pilote pas les mises en œuvre, il planifie. D'ailleurs, il se trouve mentionné comme acteur sous 4.3.1 de la page 15. En outre, le projet Malley bénéficie d'ores et déjà du SDOL et de ses études. Il nous incombe de les réaliser.
15. Les subventions sont indiquées à leur maximum, or elles pourraient être réduites dans la réalité. A quoi sont-elles conditionnées ?
Nous avons un engagement de la Conseillère d'État elle-même quant au niveau de subvention à obtenir.
16. Les ETP mentionnés seront régis par qui et selon quelle convention ?
C'est Prilly qui en aura la charge, sous forme de contrat à durée déterminée.

Finances

Les représentants de la Municipalité passent revue les éléments financiers du préavis 3-2018, ils attirent en particulier l'attention sur le tableau en page 18 donnant la synthèse des investissements et de leur durée d'amortissement, ainsi que celui de la page 20 donnant le montant annuel d'amortissement pour les 5 années à venir. Quant aux crédits d'études, ils seront amortis après leur réalisation sur 10 ans. Un montant est prévu pour un emprunt à court terme si les versements des tiers devaient se faire attendre. Ils précisent que les CFF se disent prêts à déboursier leur part à court terme afin de contribuer à alléger nos charges, sans toutefois préciser ni montant ni date.

Questions en matière financière

Questions posées par les membres de la COFIN et réponses fournies par les représentants de la Municipalité (en italique) :

17. Avez-vous envisagé de sous-traiter à un bureau d'étude professionnel ?
Non, le coût est d'ores et déjà prohibitif et a été écarté d'emblée. Toutefois cela ne nous empêchera pas d'attribuer des mandats à ces spécialistes, au cas par cas, comme dans les autres projets.
18. L'emprunt que vous envisagez, est-il un emprunt courant ou lié ?
Il s'agit d'un emprunt lié, c'est-à-dire qu'il est affecté à ce projet.
19. Le projet représenterait une charge annuelle supplémentaire de l'ordre de CHF 300'000 à CHF 350'000. Comment comptez-vous l'absorber ?
Sur la base des rentrées fiscales espérées, sinon par l'emprunt. Il n'y a en effet pas de trésorerie disponible, et il est vrai que cela va peser sur les comptes communaux.
20. Il semble y avoir une divergence entre les montants à répartir, soit au départ de CHF 83 millions, puis CHF 67 millions. Pouvez-vous l'expliquer ?
La réponse sera fournie ultérieurement.
21. Le terrain auquel il est fait référence dans la section 3.7.4 doit-il être dépollué ?
C'est à la charge du propriétaire. Une action qu'il doit effectuer avant que nous puissions faire l'acquisition du terrain.
22. Le tableau de la page 11 indique alternativement des montants hors taxe et toute taxe comprise. Pouvez-vous l'expliquer ?
La réponse sera fournie ultérieurement.
23. La section 5.5. montre des montants variables par rapport aux amortissements. Pouvez-vous l'expliquer ?
La réponse sera fournie ultérieurement.
24. Quelle est la base de travail pour les montants (coût de personnel, locaux) indiqués en section 4.3.5 ?
Il s'agit d'une estimation. Le montant final pourrait être inférieur.
25. Quels sont les montants des crédits accordés de la législature ? Quels sont ceux qui ont été accordés par le Conseil Communal mais pas encore utilisés ?
Le montant des crédits accordés de la législature est de CHF 23 millions. Pour l'autre question, la réponse sera fournie ultérieurement.
26. Cet investissement n'ayant pas été prévu au plan des investissements, lesquels sont repoussés voire annulés ?
La fabrique est un élément nouveau et ne figure pas aux investissements. La Municipalité est en train de planifier des reports. La réponse sera fournie ultérieurement.

Délibérations de la COFIN

Les délibérations mettent en exergues les éléments suivants :

- Sur le fond, tous sont favorables au développement du quartier de Malley. Toutefois, l'importance du projet requiert une approche raisonnable et raisonnée.
- Si les enjeux pour Malley ont été précisés, plusieurs membres de la COFIN regrettent l'absence d'estimation d'un retour sur investissements.
- Un sentiment persiste d'urgence, de mise sous pression et de "se faire forcer la main". Cela devient une habitude désagréable.
- La manque de visibilité sur nos engagements financiers est fâcheux, c'est un préalable indispensable pour émettre un rapport. Or de nombreuses demandes ont déjà été faites, les réponses sont en souffrance.
 - Quels arbitrages sont proposés entre les projets d'investissement ?
 - La situation financière de Prilly s'annonce très serrée, qu'en est-il ?
 - Quel est la vue d'ensemble sur nos crédits accordés, ouverts, disponibles ?

- L'absence d'appel d'offre à l'extérieur pour sous-traiter la Fabrique de Malley est problématique. Cette possibilité n'a été ni envisagée, ni vérifiée. Il n'existe ainsi pas de point de référence.
- La structure de décision répartie à 50%-50% peut être la clé même d'absence de prise de décision. Il existe toutefois une différence de 9'000 m² entre les communes de Prilly et Renens, puisque le projet couvre respectivement 74'000 m² et 83'000 m² de leur territoire.
- Le CIGM sur Prilly est aussi un des territoires qui ne rapporte pas de ressources fiscales.
- Les quid pro quo dans le préavis et durant les discussions avec les représentants de la Municipalité démontrent une absence de stratégie, de vue d'ensemble et de maîtrise du projet.
- Les promesses restent des promesses (sociétés qui envisagent de s'installer, paiements promis pour nous aider, etc.), ne comptons pas sur celles-ci pour améliorer la santé financière de la commune.
- Le développement des infrastructures sera étroitement lié aux choix des propriétaires par rapport à la typologie des logements. Quant aux crédits d'études, ils sont un premier engagement. Les conseillers communaux se prononceront encore sur les crédits d'ouvrage. Dans ce contexte, restons prudent par rapport au piège abscons qui consiste à persister dans la dépense sous prétexte que nous avons engagés des montants, en effet nous pouvons renoncer même s'il y a eu des dépenses.
- Afin d'alléger le montant des crédits d'étude, un commissaire souhaite que le projet d'une Maison de quartier soit d'ores et déjà supprimé des études à envisager, car il s'avère inutile et non rentable,
- Un commissaire recommande de poser des questions relatives aux chiffres avant la séance en commission. Plusieurs membres rappellent que la planification financière est régulièrement demandée à la Municipalité depuis 2016 sans succès.
- Le montant total de CHF 83 millions réparti entre les deux communes et les propriétaires pour de futurs infrastructures collectives peut paraître faible par rapport au milliard d'investissement estimé sur une période entre 7 et 20 ans. Il est très difficile d'estimer le retour sur investissement. Nous savons que la dette s'élève à CHF 62 millions, en revanche nous ne savons pas où la commune se situe actuellement par rapport au plafond d'endettement de CHF 93 millions.
- A l'endettement de CHF 62 millions, il faut probablement ajouter le montant de la marge d'autofinancement des comptes 2017 ainsi que les montants déjà engagés.
- Les conséquences d'un refus du préavis par le Conseil Communal de Prilly, notamment sur la commune de Renens, n'ont pas été envisagées. L'absence d'un plan alternatif pourrait être problématique et démontre que nous sommes mis devant le fait accompli. De même, l'absence d'engagement des propriétaires n'a pas été pris en compte dans la gestion des risques.

Vote

La COFIN constate l'absence de vue sur les engagements financiers. Il aurait été appréciable d'avoir un aperçu sur les comptes 2017. La COFIN se trouverait dans l'impossibilité de produire de rapport dans les délais.

A la question de savoir si nous, COFIN, disposons d'éléments suffisants pour se prononcer au sujet du préavis 3-2018 et de fournir un rapport en vue de la séance du Conseil Communal prévue le 16 avril 2018 :

- 4 membres estiment ne pas pouvoir se prononcer
- 1 membre estime pouvoir le faire
- 2 membres s'abstiennent

Dès lors, la COFIN ne présentera pas de rapport sur le préavis 3-2018. La présidente de la COFIN en informera le bureau du Conseil Communal et les membres de la Municipalité présents ce soir.

Les délibérations reprendront le 19 avril 2018.

A la reprise des délibérations, les éléments suivants sont mis en évidence :

- L'affirmation de la Municipalité « c'est la première fois que le Canton participe aux frais de collectivités communales dans le cadre du développement d'un site stratégique » est inexacte car d'autres communes ont déjà obtenu de telles subventions. On relève que le montant probablement alloué est exceptionnel par son ampleur.
- Il est utile de préciser que les subventions sont octroyées à intervalle annuel.

- Réponse de la Municipalité à la question no. 9

Le projet de Malley- Coulisse (PQ Malley-Gare + Malley Gazomètre) est issu du concours d'urbanisme et d'espaces publics du site Malley-Coulisses de 2012. Le projet a été pensé comme un tout, indépendamment des limites administratives des 2 Communes. Le potentiel constructible réel (surfaces de plancher déterminantes en m2 sans les bâtiments existants) est réparti dans les deux périmètres Malley et Malley-Coulisse selon les 2 tableaux ci-dessous :

<i>Périmètre Malley</i>	<i>Prilly</i>	<i>Renens</i>	<i>Total</i>
<i>Malley Centre sportif</i>	<i>14'811</i>	<i>46'213</i>	<i>61'024</i>
<i>Malley Viaduc</i>	<i>43'960</i>		<i>43'960</i>
<i>Malley Gare</i>	<i>32'000</i>	<i>20'500</i>	<i>52'500</i>
<i>Malley Gazomètre</i>	<i>42'000</i>	<i>62'477</i>	<i>104'477</i>
<i>Total</i>	<i>132'771</i>	<i>129'190</i>	<i>261'961</i>

clé de répartition 50.68% 49.32% 100%

écart +0.68% -0.68%

<i>Périmètre Malley-Coulisses</i>	<i>Prilly</i>	<i>Renens</i>	<i>Total</i>
<i>Malley Gare</i>	<i>32'000</i>	<i>20'500</i>	<i>52'500</i>
<i>Malley Gazomètre</i>	<i>42'000</i>	<i>62'477</i>	<i>104'477</i>
<i>Total</i>	<i>74'000</i>	<i>82'977</i>	<i>156'977</i>

clé de répartition 47.14% 52.86% 100%

écart -2.86% +2.86%

L'écart moyen est très faible sur ces périmètres. Dès lors, pour assurer une égalité décisionnelle qui permette aux deux Communes de porter ce projet important, il a été décidé de répartir les investissements communs 50/50 entre les deux Communes.

- Réponse de la Municipalité à la question no. 13

Cette définition est précisée à l'article 7.1.1.6 (page 11) de la convention technique :

7.1.1.6. Pour assumer son rôle, chaque Maître de l'Ouvrage aura droit à une rémunération de 4 % (TTC) sur le coût total des travaux (HT). Ce coût sera intégré aux coûts de chaque équipement. Les frais liés à l'éventuel recours à un Bureau d'assistance à maîtrise d'ouvrage (Bamo) seront à la charge du Maître de l'Ouvrage. Par contre, les frais liés à la mise en œuvre d'éventuels autres mandataires spécialisés (architectes, ingénieurs, spécialiste marché public, etc.) feront partie des coûts de construction pris en charge par les Parties, conformément aux règles prévues dans la présente Convention.

Vous pouvez télécharger les conventions technique, additionnelle, ainsi que les annexes ici : <https://we.tl/oERKQJ4Fx1>

Pour des raisons comptables, il a été décidé de faire apparaître le flux financier du 4%. La partie correspondant aux apports des propriétaires fonciers serait encaissée par les Communes, elle représente un 2%. La partie correspondant aux apports des Communes correspond elle aussi à 2%. Le total sera versé à la Fabrique et viendra en déduction des charges d'exploitation de cette dernière.

- Pour ce qui est de la question no. 20, la COFIN relève qu'un partenariat public-privé se base sur des entités a priori solvables. Mais il est important de prendre en compte que les montants importants en jeu créent un risque majeur, chacun pouvant renoncer à s'engager et se retirer du projet, dont les conséquences financières sont alors à la charge des communes.
- Réponse de la Municipalité à la question no. 22 :
La règle de calcul est précisée à l'article 7.1.1.6. ci-dessus. Cette rémunération de 4% se calcule sur les coûts des ouvrages HT (les coûts des ouvrages HT sont indiqués dans le tableau de l'annexe 8.1.1.2 de la convention technique)
Le calcul de cette rémunération comprend les coûts de constructions des ouvrages, la marge d'imprécision, et la marge de sécurité.

REMUNERATION MAXIMALE POUR MAITRISE D'OUVRAGE		
Libellé	Coût HT	4% TTC
Passage inférieur des Coulisses (50%)	7'084'800	283'400
Avenue de Malley	6'488'640	259'500
Système de Récolte des eaux	2'684'160	107'400
Rue de l'Usine à gaz	1'436'788	57'500
Total rémunération (TTC)		707'800

- Réponse de la Municipalité à la question no. 23 :
les charges ont été réparties sur 5 ans avec un peu plus la première année, puisqu'il y aura des frais d'installation (achat de matériel informatique, mobilier, locaux etc.)
- les revenus sur maîtrise d'ouvrage seront prélevés de manière variable en fonction de l'avancement des projets (le maximum sera perçu en 2020 et 2021)
- la subvention cantonale ne sera versée que sur 4 ans, ce qui explique la hausse des charges la 5ème année
Cette répartition n'est qu'une estimation, puisque l'amortissement se fera sur la base des dépenses effectives de chaque année écoulée.
- Pour ce qui est des questions 25 et 26, la COFIN a reçu un courriel de la part du Syndic qui stipule que la Municipalité y travaille :
[...] la Municipalité, en fonction de la situation financière et d'autres éléments en sa possession est effectivement en train de revoir la planification des futurs investissements communaux (reports, éventuels abandons, etc.). Cela sera communiqué au Conseil en juin lors de l'étude des comptes 2017. [...]
- La clé de répartition est 50% Prilly et 50% Renens, mais la responsabilité financière n'en demeure pas moins déséquilibrée. Bien que Renens ait la charge des crédits d'étude d'une enveloppe de CHF 4.187 millions, Prilly prend en charge les frais de fonctionnement pérennes de CHF 3.645 millions.
- La section 4.3.2 du préavis indique une subvention permettant l'embauche de 2.5 ETP, alors que le projet prévoit l'embauche de 3.5 EPT.
- Au vu des résultats de la commune de Prilly à la clôture de l'exercice 2017, la Municipalité aurait dû redimensionner le projet.
- Une approche globale serait nécessaire car la situation financière de la commune est critique, d'autant plus d'ici 5 à 8 ans lorsqu'il faudrait rembourser les emprunts, ou les renouveler à des conditions probablement moins favorables. En effet, on observe une hausse des taux, le particulier peut le voir notamment en matière hypothécaire. En outre, une hausse d'impôt ne couvrirait même plus le déficit d'entrées fiscales que nous connaissons depuis plusieurs années maintenant. Il s'avère ainsi impératif de redimensionner le projet.
- Par ailleurs, même si le coût de la Fabrique de Malley s'avèrerait à terme moins élevé qu'envisagé, les engagements sont très importants, en partie incertains et inquiétants, en

particulier la mise à disposition des infrastructures mais aussi les entretiens courants de l'infrastructure existante, comme par exemple les écoles qui en ont besoin, auxquelles s'ajouteront les tâches imposées par le Canton et la Confédération.

- Il est dès lors crucial d'obtenir une vue d'ensemble pour les 5 à 10 années à venir en matière de gestion financière de la commune. Une première étape consisterait à savoir quels travaux sont à faire, lesquels sont à terminer et quelles réserves existent, ainsi qu'à connaître les engagements comme demandé à réitérées reprises (par exemple questions 25 et 26).
- Il est nécessaire aussi de noter que la planification financière fournie dans le préavis 24-2016 prévoyait une marge d'autofinancement de près de CHF 4'000'000 à terme de l'exercice 2017, or elle s'avère négative à CHF -150'000.

Vote final

A la question de savoir si nous, COFIN, soutenons les conclusions du préavis 3-2018 au vu de ce qui précède et de la situation financière de la commune connue à ce jour :

- 3 membres répondent non
- 2 membres répondent oui
- 2 membres s'abstiennent

Conclusions

La COFIN ne soutient pas les conclusions du préavis 3-2018 et rejette ce dernier.

Jean-Pierre Dupertuis
Vice-président (▪)

Daniel Oertli
Rapporteur

(▪) en accord avec la présidente, garante du rapport de minorité