

**Au Conseil Communal
de Cossonay**

Cossonay, le 1er septembre 2018

**Rapport de la Commission désignée pour l'étude du préavis municipal no 05/2018
relatif au financement de locaux destinés à accueillir une garderie et une unité
d'accueil pour écoliers (UAPE) dans le futur complexe scolaire des Chavannes,
ainsi qu'à la création de deux arrêts de bus, d'un parking et de cheminements de
mobilité douce, sur le PPA « Campagne des Chavannes »**

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Le préavis qui nous est soumis s'inscrit en suite logique du préavis 02/2013, par lequel notre conseil avait accepté la participation financière de Cossonay au crédit d'étude du complexe scolaire, et plus particulièrement de la garderie, de l'unité d'accueil pour écoliers (UAPE) et de la ludothèque pour Cossonay. La commission ad hoc chargée de rapporter sur ce préavis s'était déjà plus particulièrement intéressée à l'opportunité de ce projet pour Cossonay, ainsi qu'aux risques financiers et de gouvernance dus à la complexité d'un tel projet. Elle avait apporté son soutien au projet en constatant que *« le projet proposé paraît constituer une véritable opportunité pour notre commune, qui peut en profiter pour développer une infrastructure nécessaire à un prix avantageux et conforme à la planification financière de notre commune. »*

Si l'étude s'est déroulée comme prévu et si elle a permis d'élaborer un projet répondant manifestement bien aux attentes des 2 partenaires d'alors (l'ASiCoPe et la commune de Cossonay), la réorganisation des établissements scolaires primaire et secondaire intervenue depuis lors dans la région a rendu ce partenariat caduc, et elle a de surcroît montré que les associations scolaires n'étaient pas des porteurs adéquats pour le projet de piscine. La gouvernance du projet a donc été totalement réorganisée, avec la création de l'Association intercommunale de la Piscine des Chavannes (ASPIC) pour porter et financer le projet de piscine. Le préavis 05/2017 avait conduit notre conseil à approuver l'adhésion de Cossonay à l'ASPIC. Là encore, la commission ad hoc avait conclu que *« la piscine proposée constitue une opportunité extraordinaire pour Cossonay de disposer sur son territoire d'une infrastructure d'intérêt régional. Les coûts ne sont pas négligeables mais ils sont répartis sur l'ensemble des communes des associations scolaires concernées par le « coût à l'élève », permettant de mettre cette infrastructure à disposition du public à des tarifs attractifs et sans risques financiers majeurs. »*

Le projet actuel de près de CHF 28 millions, dont 3.7 millions à la charge de Cossonay, ne sera cependant pas conduit par les architectes lauréats du concours lancé en 2012. En effet, les premiers échanges ont fait craindre à la commission de construction que les architectes ne conduisent un projet trop coûteux et incertain dans la maîtrise financière. Les partenaires ont finalement trouvé un terrain d'entente sous la forme d'un rachat par les maîtres d'ouvrage de l'ensemble des droits du projet et de tous les droits d'auteur sur les plans, ceci pour la somme de CHF 300'000.-, incluant ainsi le droit de modifier le projet sans restriction. Les offres qui avaient déjà été déposées donnent une idée très précise des coûts de la solution originale des architectes. Sur cette base, il a paru judicieux de confier une adaptation du projet et sa réalisation à une entreprise générale, par une procédure d'appel d'offres qui est en cours.

Le nouveau préavis 05/2018 qui nous est soumis précise l'utilisation que Cossonay souhaite faire des locaux dont elle sera propriétaire et demande à notre conseil d'en approuver le financement et le statut juridique (constitution d'une PPE – *propriété par étages*).

Notre commission considère qu'il n'y pas lieu de rediscuter l'opportunité générale du projet, ni le principe de partenariat régional pour en permettre le financement et la réalisation, qui ont été largement soutenus dans les préavis et rapports précédents. Elle constate que le projet qui nous est présenté remplit toutes les attentes formulées et constitue une infrastructure publique, scolaire et sportive de première importance pour toute notre région.

La commission s'est concentrée plus particulièrement sur les enjeux actuels du préavis pour Cossonay, en tentant de répondre aux questions suivantes :

1. Les locaux qui seront la propriété de la commune répondent-ils bien aux besoins de la commune, et s'inscrivent-ils dans un ensemble cohérent ?
2. La création d'une PPE pour porter le projet est-elle adéquate, et la part de Cossonay est-elle conforme à ses apports et à ses intérêts ?
3. Les coûts sont-ils correctement estimés, et l'endettement ainsi que les charges annuelles d'exploitation et l'entretien sont-ils supportables pour Cossonay ?
4. Les risques financiers et de gouvernance ont-ils été bien cernés et sont-ils acceptables ?

Ces points sont passés en revue dans la suite du rapport.

La commission s'est réunie à 4 reprises. Une première séance a permis à la municipale déléguée Madame Valérie Induni de présenter les grandes lignes du projet. Une seconde séance, toujours en présence de Madame Induni, a été dédiée plus particulièrement aux aspects financiers du projet. Sur cette base, la commission a requis le point de vue de la Commission des finances sur l'endettement et les charges supplémentaires endossées par la commune. Elle a aussi rencontré Monsieur Alain Pirat, qui est mandaté par la commission de construction comme assistant du maître d'ouvrage, pour s'assurer de la fiabilité du processus de réalisation et des coûts estimés. Finalement, une séance de discussion et de rédaction et une consolidation par échanges de courriers électroniques ont permis de finaliser le rapport qui vous est soumis.

Nous remercions très chaleureusement notre municipale Valérie Induni pour sa grande disponibilité et de son attention aux demandes de la commission, ainsi que Monsieur Alain Pirat pour ses précieux renseignements, témoignant de ses compétences aussi bien techniques que financières. Notre reconnaissance va aussi à la commission des finances et à sa présidente Barbara Zippo pour leur analyse financière approfondie.

1. Les locaux qui seront la propriété de la commune répondent-ils bien aux besoins de la commune, et s'inscrivent-ils dans un ensemble cohérent ?

La répartition des locaux entre la piscine et ses locaux de service, le groupement scolaire pour 8 salles de classe (extensibles de 6 nouvelles classes si nécessaire) et des bureaux pour la direction d'établissement, l'UAPE et la garderie pour la commune (qui seront loués à l'AJERCO qui en assurera l'équipement et l'exploitation), et quelques classes et dépendances pour la Fondation de Vernand semblent bien répondre aux besoins de chacun. Elles constituent un complexe scolaire cohérent, dont l'exploitation paraît avoir été bien pensée, tout en gardant un maximum de flexibilité pour les besoins futurs de l'exploitation et du développement.

La réorganisation scolaire amène cependant la commission de construction à privilégier l'attribution de locaux supplémentaires à l'ASICOVV, qui doit logiquement regrouper sa direction et son administration au sein de son centre scolaire principal. Il reviendra dès lors à la municipalité d'attribuer d'autres locaux à la ludothèque, qui ne trouve plus sa place aux Chavannes.

Il paraît aussi opportun qu'un concierge loge sur place, et l'appartement qui lui sera dédié restera une copropriété de tous les partenaires.

On constate qu'avec une part de copropriété estimée à 13 à 14%, Cossonay sera un « modeste » copropriétaire en comparaison de l'ASPIC (environ 45%) et de l'ASICOVV (environ 37%).

La commune de Cossonay, qui reste propriétaire du bien-fonds sur lequel elle accorde un droit de bâtir à la PPE, restera aussi logiquement propriétaire de la voirie et des parkings, dont la construction et l'entretien lui échoient (avec quelques contributions des copropriétaires). En contrepartie, notre commune garde ainsi la haute-main sur l'intégration cohérente de la voirie et des parkings aux réseaux de transport et de mobilité qu'elle développe. Cette disposition permettra en outre un démarrage des travaux indépendant du bâtiment scolaire, assurant que l'on puisse profiter du permis de construire qui échoit en novembre 2018.

La commission estime, dans la mesure de ses compétences et prérogatives, que la fonctionnalité générale du bâtiment et des infrastructures a été planifiée selon les règles de l'art. Notre commune disposera pour elle-même et pour les associations intercommunales dont elle fait partie d'une infrastructure bien adaptée pour faire face aux besoins des prochaines décennies.

La commission invite la municipalité et la commission de construction à être particulièrement attentives à :

- préserver une largeur suffisante de l'espace de circulation entre les deux aires de stationnement du parking ;
- prévoir une arborisation généreuse et harmonieuse adoucissant la vue sur le parking ;
- s'assurer d'une isolation acoustique très efficace dans l'ensemble du bâtiment, particulièrement entre la piscine et les salles de classe situées au-dessus.

2. La création d'une PPE pour porter le projet est-elle adéquate, et la part de Cossonay est-elle conforme à ses apports et à ses intérêts ?

Le montage du projet est, on doit le constater, particulièrement complexe, comme le montre le schéma présenté en page 11 du préavis. Il est le fruit d'un partenariat entre une entité privée (Fondation de Vernand) et d'institutions publiques (commune et associations de communes). La commune de Cossonay se trouve dès lors être tout à la fois :

- propriétaire du bien-fonds, ainsi que de la voirie et du parking qui y seront construits ;
- copropriétaire du bâtiment et de l'appartement du concierge ;
- membre de l'ASPIC, propriétaire exclusive de la piscine ;
- membre de l'ASICOVV, propriétaire exclusive des classes de l'établissement primaire, ainsi que des locaux polyvalents du rez supérieur, qui seront assortis de droits d'usage en faveur de l'UAPE et de la Fondation de Vernand ;
- propriétaire exclusive des locaux de la crèche-garderie et de l'UAPE au rez inférieur, qu'elle louera à l'AJERCO.

La commission soutient pleinement les intentions des partenaires et de leurs conseillers (assistant du maître d'ouvrage, notaire) de gérer ce complexe sous forme de PPE, qui paraît constituer la forme juridique la plus rigoureuse tout en conservant une grande flexibilité dans l'attribution des locaux par le biais de la délimitation des locaux et de l'estimation des parts de copropriété.

La commission encourage la municipalité et la commission de construction à instituer dès que possible la PPE, afin de clarifier les responsabilités financières et décisionnelles des partenaires. Notre commune pourra exercer ses droits de manière proportionnée dans les différents organes dans lesquels elle est représentée.

Les indications de Monsieur Pirat convainquent la commission que les parts de copropriété dévolues aux différents partenaires, en cours de consolidation avec la notaire, sont le fruit d'une estimation compétente et équitable.

3. Les coûts sont-ils correctement estimés, et l'endettement ainsi que les charges annuelles d'exploitation et l'entretien sont-ils supportables pour Cossonay ?

Le coût total du projet est de CHF 27'605'472.-, dont 3'739'533.75 à la charge de Cossonay. Le processus d'attribution de l'ensemble de la maîtrise d'œuvre du projet à une entreprise générale paraît, dans ce cas particulier, une solution fiable et efficace, dont les risques de dérive financière ou de lacunes d'exécution sont réduits :

- L'estimation des coûts repose sur les offres rentrées lors de la première soumission réalisée par l'ASICoPe.
- Le nouvel appel d'offres auprès d'entreprises générales est en cours, et les offres détaillées demandées doivent satisfaire strictement le cahier des charges du projet original. Des adaptations du projet pourront être proposées sous forme de variantes dûment justifiées et évaluées. Des plus-values ultérieures semblent donc pouvoir être écartées, tout comme des mésententes sur la qualité attendue de la construction ou des matériaux.

Les indications de Monsieur Pirat convainquent la commission que les coûts des différents lots ont été évalués sur des bases professionnelles et fiables. Les offres qui sont attendues pour cet automne de la part de grandes entreprises seront vraisemblablement inférieures aux estimations qui fondent les crédits demandés.

La municipalité a néanmoins d'ores et déjà signalé une erreur de comptabilisation des coûts qui a conduit à une surestimation des coûts de participation au crédit d'étude d'un montant de quelque 230'000.-. Un tableau corrigé des investissements détaillés pour la Commune de Cossonay (point 5.2.4 du préavis) est annexé à ce rapport, et les conclusions sont amendées en conséquence.

La commission de construction devra pouvoir compter sur un appui efficace et fiable à la maîtrise d'ouvrage pour garantir ses intérêts auprès de l'entreprise générale. La commission invite la municipalité et la commission de construction à être particulièrement attentives à ces enjeux.

L'investissement à réaliser aura un impact significatif sur l'endettement de Cossonay, déjà conséquent à ce jour, sur le service de la dette, sur les frais d'entretien et d'exploitation des installations. Ces montants se reporteront sur ses charges annuelles, en sus des « charges par élève », qui seront facturées à la commune et par l'ASICOVV.

La commission a demandé une analyse à la commission des finances. Il en ressort les principaux éléments suivants :

- Une évaluation des surcoûts du projet qui seront à la charge de Cossonay (amortissements et intérêts des investissements sur 30 ans, augmentation des coûts par élève refacturés par l'ASICOVV) sous déduction des loyers économisés (garderie) et encaissés (appartement), des recettes probables de la piscine et de l'attribution d'une part des taxes communautaires encaissées sur d'autres projets conduit à estimer le coût annuel supplémentaire à quelque CHF 500'500. Ce coût apparemment considérable doit cependant être mis en regard des diminutions de charges obtenues par l'amortissement progressif d'anciennes dettes, en particulier dans le domaine scolaire. Ainsi, dès cette année, l'amortissement annuel des PAM 2 et 3 de CHF 401'000 est arrivé à son terme. Le solde théorique supplémentaire à la charge de Cossonay est ainsi ramené à CHF 99'500.-, soit l'équivalent de moins de 1 point d'impôt. En outre, l'abandon du projet des Chavannes obligerait la commune à construire d'autres infrastructures qui ne seraient pas forcément moins coûteuses pour la commune.
- L'endettement de la commune (selon les chiffres du 27 août 2018) est de CHF 29'252'500, ce qui représente une quotité de la dette de quelque 140% (qualifiée de « moyenne » par l'Etat). Cette quotité était de 156% le 31.12 2017 (« mauvaise »), et elle repasserait à 157% si l'investissement envisagé était engagé immédiatement. Cet investissement n'est donc pas anodin pour la commune, mais ne semble pas péjorer dangereusement son endettement, d'autant plus qu'il sera constitué progressivement dans le courant de la construction.

La commission constate en outre que cet investissement avait été dûment planifié dans le plan d'investissement de la municipalité.

Au vu de l'importance du projet pour le développement régional, la commission est d'avis que la commune peut endosser cette augmentation limitée de son endettement et de ses charges.

4. Les risques financiers et de gouvernance ont-ils été bien cernés et sont-ils acceptables ?

Aux yeux de notre commission, les risques financiers du projet semblent bien maîtrisés, et les risques de dérive sont faibles si une maîtrise d'ouvrage forte est mise sur pied, en appui à la commission de construction existante.

La commission considère que le risque le plus substantiel auquel la réalisation pourrait faire face est constitué par des recours contre l'attribution de travaux, en particulier lors du choix de l'entreprise générale. De tels recours pourraient bloquer le chantier pour de longues périodes. La commission recommande à la municipalité et à la commission de construction d'être particulièrement scrupuleuses dans le suivi des procédures d'appel d'offres.

La complexité du montage institutionnel pourrait aussi rendre certaines décisions critiques difficiles à prendre, et conduire à une gouvernance insuffisante durant la construction comme durant l'exploitation du complexe scolaire. La commission est cependant convaincue que la PPE qui sera constituée entre les partenaires est la meilleure solution possible. Le règlement de la PPE devra cadrer au mieux la résolution des problèmes et conflits qui pourraient survenir entre les partenaires.

En conclusion, la commission est unanime à constater l'opportunité d'implanter à Cossonay une infrastructure régionale de première importance, répondant à la longue attente de ses habitants. Ce projet est aussi l'aboutissement d'une collaboration intercommunale remarquable, qui a su faire converger les intérêts de la commune et de sa région pour aboutir à un projet enthousiasmant, financièrement solide, et dont les risques paraissent bien maîtrisés.

Annexe : tableau 5.2.4 amendé

Type d'investissement	Part de Cossonay en CHF	
La garderie	CHF	1'817'140.-
L'UAPE	CHF	879'313.-
L'appartement du concierge	CHF	113'220.-
Divers et imprévus (5% de 2'809'673.-)	CHF	140'483.50
Total intermédiaire 1	CHF	2'950'156.50
Participation au crédit d'étude – transaction architecte	CHF	292'788.40 62'775.00
Prise en compte du crédit d'étude déjà versé (préavis 02-2013)	CHF	-340'760.60
Total intermédiaire 2	CHF	47'972.15 -277'985.60
Cheminements, parking & arrêts de bus	CHF	962'250.00
Total intermédiaire 3	CHF	962'250.00
Cheminement déjà réalisé	CHF	105'112.85
Total intermédiaire 4	CHF	105'112.85
Investissements à charge de Cossonay, locaux		
Total intermédiaire 1	CHF	2'950'156.50
Total intermédiaire 2	CHF	47'972.15 -277'985.60
Total	CHF	2'902'184.35 2'672'170.90
Investissements à charge de Cossonay, cheminements de mobilité douce		
Total intermédiaire 3	CHF	962'250.00
Total intermédiaire 4	CHF	105'112.85
Total	CHF	1'067'362.85
Totaux finaux		
Total investissement locaux	CHF	2'902'184.35 2'672'170.90
Total investissement cheminements de mobilité douce, parking et arrêts de bus	CHF	1'067'362.85
Total final	CHF	3'969'547.20 3'739'533.75

CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède, la Commission unanime vous propose d'adopter les conclusions amendées suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE COSSONAY

- vu le préavis municipal No 05/2018, relatif au financement de locaux destinés à accueillir une garderie et une unité d'accueil pour écoliers (UAPE) dans le futur complexe scolaire des Chavannes, ainsi qu'à la création de deux arrêts de bus, d'un parking et de cheminements de mobilité douce, sur le PPA « Campagne des Chavannes »,
- après avoir pris connaissance du rapport de la commission chargée d'étudier cet objet,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

DECIDE

1. d'accepter un crédit de CHF 2'672'170.90.- pour la construction des locaux destinés à la Commune de Cossonay dans le futur complexe scolaire des Chavannes ;
2. d'accepter un crédit de CHF 1'067'362.85 pour la construction d'un parking, de deux arrêts de bus et de cheminements de mobilité douce, y compris le crédit avec effet rétroactif de CHF 105'112.85 pour la réalisation du cheminement permettant la liaison de la zone des Chavannes avec le centre de la localité déjà réalisé;
3. de financer cet investissement par un emprunt correspondant aux meilleures conditions, auprès d'un établissement financier ou par les liquidités courantes de la Bourse communale ;
4. de porter la valeur des installations réalisées à l'actif du bilan et l'amortir sur une période de 30 ans au plus.
5. d'accorder à la Municipalité l'autorisation de signer l'acte constitutif de la PPE du complexe scolaire de Chavannes et de représenter la Commune de Cossonay au sein de la propriété par étage.

La Commission désignée :


François Golay
(rapporteur)

Pascale Meister

Thierry Pahud

Pierre-Alain Philipona

Géraldine Schärer