

Rapport sur le préavis n°22/2024 Principes pour la mise en valeur des terrains sur les sites Aéroport I et II et Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II

Au Conseil communal
de et à
1530 Payerne

Payerne, le 20 mars 2025

Rapport de la commission chargée de l'étude du préavis n° 22/2024 Principes pour la mise en valeur des terrains sur les sites Aéroport I et II et Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II

Madame la deuxième Vice-présidente,
Mesdames, Messieurs les Conseillers communaux,

Conformément au chapitre V du règlement du Conseil communal, la commission chargée de l'étude du préavis 22/2024 vous fait part de son avis sur le préavis cité en titre, adopté par la Municipalité le 13 novembre 2024.

La Commission était composée de Mesdames et Messieurs :

- Zagorka Ney
- Delphine Morisset
- Martial Savary
- Yann Gilliard en remplacement de Charlène Padoan
- Bernard Vonnez
- Luis de Maria Franco
- Christian Gauthier est confirmé en tant que président.

La commission a siégé à deux reprises : les lundis 3 et 24 février 2025. Tous les commissaires étaient présents à la première séance. Lors de la seconde, deux commissaires étaient excusés et un commissaire était absent.

Nous avons reçu un dossier d'informations complémentaires comprenant, entre autres :

- Un contrat-type de promesse conditionnelle de constitution de DDP.
- Le rapport de MR Conseils du 31 janvier 2024 relatif aux conditions cadres de DDP et aux frais liés aux infrastructures publiques.
- La synthèse des dépenses réalisées et futures.
- Les calculs de rattrapage d'amortissement
- L'estimation du résultat sur les opérations réalisées et en cours.
- La synthèse des flux financiers selon les différents modèles.
- Les extraits des préavis municipaux liés à l'Aéroport selon la comptabilité.

La première séance a eu lieu dans la salle Failloubaz de l'Aéroport en présence des conseillers municipaux Monique Pinali et Jacques Henchoz, des chefs de services Sabine Magnollay et Bertrand Sauterel, du directeur de Swiss Aéroport Massimo Fiorin et du directeur de MR Conseils Blaise Lambercy.

Rapport sur le préavis n°22/2024 Principes pour la mise en valeur des terrains sur les sites Aéroport I et II et Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II

Ils nous ont apporté des compléments d'information et des explications orales et écrites qui ont permis de répondre aux nombreuses questions des commissaires. Nous les remercions pour les précisions fournies qui ont permis de compléter les renseignements reçus dans le préavis et de comprendre les choix et les enjeux de celui-ci.

Préambule :

Le projet Aéroport initié en 1994-1995, a traversé de nombreuses étapes, notamment l'autorisation d'exploiter en 2013 de l'Office fédéral de l'aviation civile, les différents préavis municipaux afin d'aménager les terrains d'Aéroport, l'installation des premières entreprises en 2015 et 2017 respectivement sur la zone II et I, et enfin en 2024 le Crédit d'étude Master Plan.

L'objectif principal de ce préavis est de présenter les résultats des analyses et de comparer la vente et l'établissement de droits distincts et permanents (DDP) pour la mise en valeur des terrains situés sur les sites d'Aéroport. Selon les chapitres 5 et 6 du préavis, il s'agit d'autoriser uniquement le DDP pour les parcelles situées sur le site d'Aéroport I, de renoncer à la réalisation de la vente systématique en privilégiant la voie de l'octroi de DDP pour Aéroport II et enfin d'adopter le Règlement du Fonds pour les rénovations.

La Municipalité a été accompagnée par la société MR Conseils pour établir une analyse des avantages et inconvénients d'une vente et d'un DDP. Celle-ci a été présentée aux commissions de Gestion et des Finances le 7 février 2023. Par la suite, cette société a transmis à la Municipalité, début 2024, son rapport détaillé relatif aux conditions cadres de DDP et aux frais liés aux infrastructures publiques. Celui-ci a servi de base pour ce préavis.

Analyse :

La commission est convaincue que nous disposons avec ces deux zones d'un magnifique outil de promotion économique pour toute la région permettant de créer des emplois spécifiques et des compétences à haute valeur ajoutée.

Le marché de l'implantation de nouvelles entreprises dans les communes a évolué depuis la création de l'Aéroport. Pour répondre à la demande des investisseurs désireux de s'implanter à Payerne, la Municipalité a dû s'adapter et proposer une autre alternative à la vente proprement dite : le DDP

Dans l'analyse des documents complémentaires transmis à la commission, les deux sites ont fait l'objet de calculs distincts : les dépenses réalisées ou futures spécifiques ont été attribuées à chaque zone pour le calcul du ticket d'entrée. Des dépenses communes, comme les compensations écologiques ont été réparties.

Pour la commission, le défi primordial de la mise en valeur du site est d'équilibrer dans le temps les investissements consentis et à venir avec les diverses recettes reçues et à percevoir. Ce dossier a été initié il y a plus de trente ans et ne sera probablement jamais terminé. En cas d'acceptation du préavis, le renouvellement des DDP devra en effet s'effectuer dans quelques dizaines d'années. Par contre les préavis d'investissements devront tôt ou tard être bouclés, avec nous l'espérons un solde positif.

La commission attire l'attention de la Municipalité et du Conseil sur le fait de ne pas réitérer les erreurs du passé (quartier du Sansui, perte en 2006 de 8.7 millions) en cédant ou vendant des terrains en dessous du prix d'acquisition et d'équipement. Cette fois-ci, les m² communs ont été soustraits du calcul et le prix a été fixé en fonction des m² constructibles. Par ailleurs, chaque opération devra être approuvée par le Conseil.

Rapport sur le préavis n°22/2024 Principes pour la mise en valeur des terrains sur les sites Aéroport I et II et Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II

DDP :

Les avantages et les inconvénients ont été présentés dans le préavis, aussi bien pour la commune que pour les entreprises. La maîtrise stratégique en restant propriétaire du terrain est la plus importante et le risque le plus significatif est que la commune doive racheter des infrastructures si le DDP n'était pas renouvelé ou si le superficière n'était plus solvable.

Le DDP n'est pas un outil inconnu de la commune de Payerne et de son Conseil, puisque de nombreux préavis ont été présentés et acceptés par ce dernier :

Liste des DDP existants :

Pour Aéroport, la commune a signé des DDP avec Boschung et le Groupe E
Les rentes suivantes sont facturées par le Service des finances :

- SA Domaines Agricoles SRA Parcelle 5361
- SI Le Progrès Payerne SA, Rue des Vernes
- SI La Coulaz SA, Rue des Vernes
- SI Bordbroye SA, Rue des Vernes
- Sté Coop. d'habitation le Réveil, Rue des Vernes
- Sté Coop d'hab. Accueil A+B, Rue des Vernes
- Sté Coop d'hab. Accueil B, Rue des Vernes
- Sitel SA parcelle 696 Boverie 44
- Coopelia coopérative sociale pour la surface dédiée au parking sous-terrain (PM 03/2020)

La Commune s'apprête encore à facturer les DDP suivants :

- Fondation des logements protégés de la Broye PM 06/2010– facturation dès 2026
- Sous-DDP en faveur de La Pati SA (PM 30/2021)
- Sous DDP en faveur du SDIS (PM 26/2022)

Enfin, les DDP gratuits suivants sont également connus :

- DDP en faveur de l'ASIPE parcelle 824 (PM 17/2014)
- DDP en faveur de l'ASIPE parcelle 2889 à La Coulaz (PM 05/2020)
- DDP en faveur de la société de Cavalerie de Payerne parcelle 5085 (renouvellement PM 22/2018)

Le DDP est un outil juridique qui est apprécié par les collectivités publiques, qui souhaitent à la fois conserver leur patrimoine immobilier et en obtenir un rendement. Dans notre cas, les investissements consentis et futurs ainsi que les frais d'entretien et d'exploitation doivent être compensés par le ticket d'entrée et la rente du DDP.

Gestion des prospects et vue d'ensemble du projet :

Aujourd'hui, c'est principalement la société Swiss Aéroport qui est chargée de la recherche et des négociations avec les prospects. Il est clair que la Municipalité a à cœur de développer l'Aéroport avec des entreprises pouvant amener des emplois à forte valeur ajoutée. Cependant, dans le but de bénéficier sur les sites de l'Aéroport de compétences uniques et extrêmement spécialisées dans le cadre de l'aérospatiale ou des nouvelles énergies, il pourrait être envisagé de négocier avec ces prospects sous un aspect moins commercial.

Rapport sur le préavis n°22/2024 Principes pour la mise en valeur des terrains sur les sites Aéroport I et II et Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II

C'est pourquoi nous souhaitons que le Conseil communal puisse avoir une vision d'ensemble du projet lors des futurs votes traitant des préavis relatifs aux DDP de l'Aéroport. De ce fait, la commission formule le **vœu suivant** :

« Dans chaque préavis relatif à un DDP touchant l'Aéroport I ou l'Aéroport II, une analyse complète et détaillée des coûts touchant aux investissements à réaliser, aux droits d'entrée et aux rentes éventuellement dues devra figurer dans ledit préavis ».

Parking :

De nombreuses interrogations ont été identifiées par la Commission, concernant le parking commun. Il est juste d'offrir aux collaborateurs la possibilité d'utiliser un parking centralisé et les transports en commun. L'objectif est de maximiser l'occupation du terrain stratégique pour les besoins propres et les processus-clé des entreprises.

Le périmètre et les conditions de réalisation sont toujours en cours de développement.

Concept sécurité :

La loi exige que les exploitants d'aérodromes garantissent la sécurité des opérations aériennes (Art. 3 OSIA). L'OFAC contrôle l'application et le respect des obligations en demandant aux exploitants de fournir un concept de sécurité et sûreté aéroportuaire. Ce dernier dépend des besoins spécifiques du site et du type d'exploitation aéronautique qui s'y déroule.

A Payerne, le trafic civil est constitué d'avions d'un poids moyen de plus de 15 tonnes, ce qui est assez unique pour un aérodrome ayant un statut légal de champ d'aviation. Ce type de trafic implique donc une vigilance accrue de l'OFAC par rapport à d'autres champs d'aviation accueillant par exemple un trafic de loisir (aéroclub). Il faut également noter aussi la proximité immédiate avec la principale base aérienne de Suisse à laquelle nous sommes directement liés par un portail laissant passer les avions.

Un concept de sûreté et de sécurité est aussi une condition sine qua non pour accueillir la plupart des opérateurs internationaux, les passagers, ainsi que les implantations de certaines entreprises sur le site d'Aéroport I.

Le concept de sécurité prévoit simplement l'extension du niveau de sécurité actuel à l'ensemble de la zone airside future. Cela implique : grillage, clôture identique à l'existant, accès véhicules et personnes avec moyen d'identification personnel (badge aéroportuaire nominatif) et système de vidéosurveillance.

Les entreprises situées sur Aéroport I auront l'obligation d'y adhérer et de payer annuellement leur part aux frais de gestion. Ceux-ci peuvent évoluer selon la situation.

Voie d'accès :

Lors de la genèse de la création d'Aéroport, le canton avait demandé qu'une voie d'accès soit créée depuis l'autoroute, au moyen d'un pont. Celui-ci n'apparaît plus depuis quelques années dans les plans de la zone. La commission a demandé de consulter la réponse écrite du canton qui confirmait l'abandon de cette obligation. Cette infrastructure n'a pas été prise en compte dans le prix du ticket d'entrée.

Selon la Municipalité, au cours des nombreuses discussions avec le canton ces dernières années, notamment avec l'organe de gestion qui est impliqué dans la validation des implantations, cette question n'a plus jamais été abordée. Cela représente donc un signal clair que l'idée a été abandonnée. Il semblerait que la création d'un couloir à faune à proximité de l'emplacement prévu ainsi que les compensations écologiques nécessaires et mises en place dans le secteur font que ce projet n'est plus réalisable.

Rapport sur le préavis n°22/2024 Principes pour la mise en valeur des terrains sur les sites Aéroport I et II et Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II

La Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) avait aussi émis un avis défavorable quant à la création de cet accès supplémentaire. Il n'y a aucune trace écrite d'un abandon officiel de ce projet.

Risques financiers :

Il est également apparu un risque de sous-estimation des coûts liés aux infrastructures communes dans le ticket d'entrée. Ces estimations devront être affinées avant la réalisation des travaux – c'est l'objet du crédit d'étude pour Aéroport I voté dans le cadre du préavis 8/2024.

Les risques liés aux superficiaires :

- Il existe un risque qu'il ne dépose pas la demande d'autorisation dans un délai de x et n'obtienne pas le permis dans un délai de y. Ces risques sont les mêmes que pour une vente à terme, et sont réglés par des délais à respecter, sous peine de caducité de l'acte.
- Après l'entrée en force du permis, soit après la signature du DDP final : risque qu'il ne débute pas la construction dans la durée de validité du permis ou réalise un autre projet. Des clauses de retour anticipé sont prévues et permettent à la Commune de récupérer le terrain.
- Risque de solvabilité du superficiaire, le cas de non-paiement des rentes est couvert par les instruments suivants : l'hypothèque nominative ou hypothèque légale et la clause de retour anticipé. Avec ces deux instruments, le modèle conduit au retour du terrain à la Commune, avec le bâtiment (pour autant qu'il ait été construit).
- En cas de non-solvabilité du superficiaire ou à l'échéance d'un DDP. La commune devra racheter les constructions. D'autant plus, qu'elle veut maîtriser la vision stratégique, l'un des buts du préavis.

Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II :

Lors de sa rédaction, la Municipalité a pris conseil auprès du Canton. Une fois validé par le Conseil communal il sera envoyé au Canton. La commission part du principe que celui-ci sera validé par le Canton et ne reviendra pas sous forme d'un nouveau préavis devant le Conseil.

Conclusion:

La commission est également d'avis de renoncer à la vente des terrains sur les sites d'Aéroport I et de les mettre à disposition par le biais de DDP. Cette décision vise à conserver une certaine maîtrise stratégique pour le développement du site, son fonctionnement, sa qualité et son rendement financier du site à moyen et long terme.

Le Conseil devra être extrêmement attentif à ce que les préavis concernant chaque acte de vente ou de DDP soumis pour approbation. Il pourra refuser la vente ou l'octroi d'un DDP si le ticket d'entrée ne couvrirait pas les investissements déjà consentis et à réaliser et si la rente ne garantissait pas les coûts de la parcelle équipée et les coûts annuels d'exploitation proportionnels (frais d'entretien, de mobilité, de sécurité...)

Nous tenons également à souligner la parfaite analyse et la connaissance approfondie de Madame Sabine Magnollay notre ancienne boursière de ce dossier. Nous suggérons à la Municipalité de présenter régulièrement à la commission de gestion et des finances un tableau faisant apparaître les investissements consentis et à venir (somme cumulée) ainsi que les recettes reçues et à venir (reste à vendre) des m² constructibles (somme cumulée) pour chaque zone. Cet outil sera utile pour l'évolution des décisions du Conseil et pourra éventuellement éviter des mauvaises surprises lors du bouclage des préavis dans les prochaines dizaines d'années.

Rapport sur le préavis n°22/2024 Principes pour la mise en valeur des terrains sur les sites Aéroport I et II et Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II

Au vu de ce qui précède, à l'unanimité, la commission vous propose en conclusion de voter les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Payerne

- vu** le préavis n° 22/2024 de la Municipalité du 13 novembre 2024;
- ouï** les conclusions du rapport de la commission chargée d'étudier cette affaire ;
- considérant** que cet objet a été porté à l'ordre du jour :

d é c i d e

- Article 1** de n'autoriser que l'octroi de DDP pour les parcelles situées sur le site d'Aéroport I ;
- Article 2** de renoncer à la réalisation de la vente systématique des terrains situés sur le site d'Aéroport II, en privilégiant la voie de l'octroi de DDP ;
- Article 3** d'adopter le Règlement du Fonds pour les rénovations visant le maintien de la valeur des infrastructures routières des sites Aéroport I et II.

Veillez croire, Madame la deuxième Vice-présidente, Mesdames, Messieurs les Conseillers communaux, à l'expression de nos sentiments dévoués.

Pour la commission :

Christian Gauthier
Président

