

Réponse à l'interpellation de Mme la Conseillère Anne Viredaz-Ferrari

Politique du logement Concours d'investisseurs en vue de la construction de logements sur la parcelle communale Boverattes-Est

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

L'interpellation de Mme Anne-Viredaz-Ferrari se rapporte au concours d'investisseurs lancé par la Ville de Pully, pour la construction de logements sur la parcelle communale des Boverattes-Est, de Pully.

Cette interpellation se compose de deux remarques préalables sur le prix maximal fixé dans le concours d'investisseurs et de 6 questions, assorties de remarques et de commentaires divers.

La réponse de la Municipalité est la suivante :

Prix moyen maximal de CHF 340.00 au m² par année

Nous avons déjà eu l'occasion de nous prononcer sur ce loyer maximal de CHF 340.00 au m², en répondant notamment aux questions de M. Paschoud, en séance du 24 avril. Reprenant nos propos, nous rappelons pour mémoire que le principe du concours ne dictait pas la solution des loyers finaux. Preuve en est que l'investisseur a pu faire des offres avec des loyers moins chers, en offrant par exemple une rente plus modeste. Nous avons d'ailleurs reçu de nombreuses offres d'excellente qualité, ne laissant aucune place à la spéculation immobilière et nous avons aujourd'hui un large choix favorable à l'établissement d'une politique du logement. Cela permet à la Commune de choisir, parmi ces nombreux candidats, celui qui correspondra le mieux à la politique du logement définie dans le préavis d'intention.

En conclusion, les discussions sont donc encore ouvertes. On ne sait pas aujourd'hui quels seront réellement les loyers finaux pratiqués sur ce terrain et quels seront nos choix, ni quelle sera précisément la politique du logement proposée. La question de l'aide

individuelle directement liée à la politique du logement et la question d'une éventuelle aide complémentaire qui pourrait s'imbriquer dans la politique du logement sont actuellement à l'étude. Nous analysons les diverses variantes pour établir un projet conforme au préavis d'intention. Nous opérerons un choix qui permettra d'offrir à Pully une véritable politique du logement financièrement équilibrée.

Logements d'utilité publique

Conformément à ce que précise le préavis d'intention, la politique du logement est un des grands thèmes du moment qui apporte de nouvelles et multiples terminologies, et donc aussi une variété d'interprétations différentes des notions utilisées.

Dans son interpellation, Mme Viredaz se réfère quant à elle, à la loi fédérale sur le logement (LOG) pour définir la notion de logement d'utilité publique. Elle cite plus particulièrement l'art. 4 al. 3 LOG, selon lequel « Est réputée d'utilité publique toute activité à but non lucratif qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modérés ».

La notion d'utilité publique telle que définie dans la loi fédérale sur le logement (LOG ; RS 842) ainsi que dans l'art. 37 de son Ordonnance (OLOG ; RS 842.1) se rapporte au maître d'ouvrage qui pourrait bénéficier des prestations prévues par cette loi fédérale. **Elle n'est valable que dans le cadre de l'application de cette loi et ne revêt pas un caractère universel.**

L'aide fédérale au logement et la loi fédérale à laquelle Mme Viredaz se réfère ne sont au demeurant plus réellement d'actualité. En effet, cette loi fédérale prévoit des aides sous forme de prêts et de cautionnements pour les constructions de logements, à certaines conditions.

Pratiquement ces aides ont été suspendues puisqu'aucun crédit n'est plus accordé sur la base de cette loi, sous réserve d'un montant restreint pour des « arrières cautionnements » c'est-à-dire à des organisations faïtières de prêts. Par décision du Conseil fédéral, ces aides ont en effet été suspendues pour des raisons budgétaires. Au demeurant, ce genre de mesure n'a que peu d'intérêt pour les investisseurs, au vu des taux d'intérêt actuels pratiqués sur les marchés. De fait, cette loi n'a donc plus d'incidence pratique, pour le moment.

La politique du logement et la notion de logement d'utilité publique est devenue une affaire de compétence cantonale, voire essentiellement communale. Il appartient donc à ces deux entités de définir leur politique et, le cas échéant, la notion de logement d'utilité publique. Dans le Canton de Vaud, la loi et les ordonnances cantonales ne définissent pas cette notion. Chaque commune définit sa politique du logement avec une certaine autonomie, en fonction de ses besoins et de sa situation.

Dans son préavis d'intention, la Municipalité a évoqué la notion de « logement d'utilité publique» avec la définition suivante :

« De manière générale, le terme d'utilité publique est utilisé lors d'une activité répondant aux besoins prépondérants de la population et sans intérêts économiques propres. Les logements d'utilité publique peuvent être dits « à loyer modéré » (avec subvention) ou au juste prix. Les logements seniors adaptés ou protégés entrent aussi dans la catégorie des logements d'utilité publique » (préavis d'intention, p. 7).

Les logements qui seront mis en location aux Boverattes-Est peuvent être qualifiés d'utilité publique pour la raison suivante : si aujourd'hui le prix des loyers n'est pas encore défini pour le terrain des Boverattes-Est, la décision a déjà été prise d'exiger du superficiaire de ne construire sur le terrain que des logements en location. Par les contraintes posées dans le droit de superficie et le concours d'investisseurs, le superficiaire sera forcé de construire des logements spécifiques et bien définis qui répondront à la pénurie de logement pour les seniors et les familles. Le loyer final sera de toute manière inférieur à la valeur du marché, et très probablement inférieur à CHF 340.00 au m². Ces exigences nécessiteront de la Commune une importante concession sur la rente, concession qui constitue une forme d'aide à la pierre. Par ailleurs, la Commune financera vraisemblablement une aide individuelle sur la totalité des logements de Pully, en partenariat avec le Canton. Pour garantir une certaine mixité sur le terrain des Boverattes-Est, elle offrira probablement une aide complémentaire. En ce sens, on peut parler de « logements d'utilité publique » par opposition aux « logements du marché libre » qui seraient d'un prix nettement supérieur. Il n'est au demeurant pas utile de focaliser le débat sur cette notion qui n'a pas de définition cantonale ou communale unifiée, comme l'a d'ailleurs relevé le préavis établi par la Ville de Morges dans le cadre de sa politique du logement.

L'élément décisif résidera dans ce que globalement la Municipalité offrira comme politique du logement, après prise en considération de tous les éléments.

Opération à but non lucratif

L'interpellation relève enfin que nous ne sommes pas ici en présence d'une opération à « but non lucratif ». Nous relèverons tout d'abord que les superficiaires ne seront pas des bénévoles, mettant gratuitement à disposition des fonds financiers. Tous les investisseurs, y compris les coopératives, exigent un rendement de leurs fonds propres et sont rémunérés sur leurs activités. Les constructeurs travaillent toujours dans un but lucratif, avec un salaire. Par contre, ce que l'on peut et que l'on doit éviter, c'est la spéculation et le rendement excessif dont pourrait bénéficier un superficiaire. Cela a précisément été évité par le concours dans lequel les candidats ont dû exposer la totalité des coûts et des rendements. D'ailleurs, la preuve de cela se traduit dans le fait que nous n'avons comme candidats presque que des coopératives ou des institutionnels.

Réponses aux questions

1) Selon quels critères la Municipalité juge-t-elle qu'un rendement est admissible, a-t-elle défini un taux de rendement à ne pas dépasser et si oui, lequel ?
--

Dans les explications qui suivent la question, l'interpellation se réfère à la loi vaudoise sur le logement ainsi qu'au site internet de l'État de Vaud qui parle de « rendement équitable ».

Afin d'éclaircir le débat, il convient de préciser ce qui suit :

La loi vaudoise sur le logement vise effectivement, comme le dit l'interpellation, à favoriser la construction de logements à loyers modérés, moyennant des subventions

accordées au propriétaire sur une durée de 15 ans, qui permettent de diminuer la charge locative. C'est ce qu'on appelle communément « l'aide à la pierre » ou « logements subventionnés » soumis à l'application du règlement sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs public (RCOL, RSV 840.11.2). Pour rappel et pour éviter toute confusion, on relèvera que, dans le préavis d'intention et conformément au concours lancé qui correspond aux intentions mentionnées dans ce préavis, il n'a pas été prévu de créer des logements subventionnés sur le terrain des Boverattes-Est.

Concernant plus précisément le rendement de l'investisseur, notre réponse est la suivante :

Le système du concours tel que lancé par la Municipalité exclut par définition le prélèvement d'un rendement excessif par l'investisseur. En effet, dans sa candidature, l'investisseur a dû fournir les éléments fondamentaux de son plan financier.

Les candidats doivent nous renseigner sur les paramètres suivants :

- la typologie des logements et des loyers proposés ;
- l'état locatif prévisionnel ;
- la structuration du taux de capitalisation (coût des fonds étranger, rémunération des fonds propres attendue, charges d'exploitation, frais d'entretien, provision pour travaux futurs, etc.) ;
- la valeur de rendement ;
- le coût de construction et des aménagements extérieurs ;
- les frais secondaires et autres frais liés au terrain ;
- la marge de profit et de risque ;
- la valeur du terrain ;
- le montant de la rente.

La transparence assignée par cette procédure empêche toute spéculation de l'investisseur qui demeure obligé de ne s'octroyer qu'un rendement admissible ou équitable s'il veut avoir une chance de gagner le concours.

2) Quelle différence y-a-t-il entre le « rendement admissible » défini par la Municipalité et le « rendement équitable » défini dans la législation vaudoise sur le logement, et les deux sont-ils compatibles ?

Ces notions ne sont pas définies par la loi mais s'opposent à la spéculation ainsi qu'aux rendements excessifs que, tous partis confondus, nous souhaitons exclure sur les terrains communaux. Conformément à ce qui a été relevé ci-dessus, le principe du concours tel qu'établi pour le terrain des Boverattes-Est exclut toute spéculation sur ce terrain et ne permet à l'investisseur qu'un rendement admissible ou équitable, qu'il a dû d'ailleurs établir en toute transparence dans le plan financier précis qu'il doit fournir avec sa candidature.

3) Pourquoi la Municipalité écarte-t-elle ainsi les possibilités fédérales et cantonales d'aide à la pierre qui permettent de modérer les loyers ?

Conformément à ce qui a été précédemment relevé (cf. plus en détail supra question 1), l'aide à la pierre est actuellement de compétence cantonale. L'aide à la pierre utile à la construction de logement dits « subventionnés » n'existe plus en matière fédérale.

Il faut en outre savoir que si l'État offre son aide financière dans le cadre d'une aide à la pierre et qu'un abaissement du loyer est alors accordé sur la base de cette aide dite « à la pierre », l'occupation des logements est soumise au règlement RCOL. **Ces logements ne peuvent alors plus qu'être occupés par des personnes dont le revenu est inférieur à un seuil strictement défini.** C'est alors le Canton qui choisit les locataires. Toute une classe de contribuables qui se trouvent en dessus des revenus maximums ne peuvent plus accéder à ces logements alors même qu'ils sont également victimes de la pénurie, du fait que leur revenu, qui certes se trouve en dessus du maximum leur donnant accès aux logements subventionnés, n'est pas suffisamment important pour accéder à un loyer du libre marché.

Dans son préavis d'intention et dans les discussions préalables, il n'a jamais été question de construire des logements dits « subventionnés » sur le terrain des Boverattes-Est, mais bien des logements pour la classe « moyenne », qui par définition ne répondent pas aux critères des logements subventionnés. On relèvera ici que le principe du logement subventionné a pour grave inconvénient que, souvent, des locataires qui initialement remplissent les conditions pour occuper un logement subventionné, continuent d'occuper ces logements indûment, après amélioration de leurs conditions financières. Nous vivons concrètement cette situation à Pully, dans certains de nos logements subventionnés. Lorsque des personnes qui initialement remplissent les conditions pour obtenir un logement subventionné mais qui en raison d'une amélioration de leurs conditions financières ne remplissent plus les critères, elles devraient théoriquement subir une résiliation de bail. De fait et pour des raisons compréhensibles, ces résiliations n'ont généralement pas lieu, ce qui a pour effet, y compris à Pully, que les appartements dits « subventionnés » sont trop souvent occupés par des locataires qui ne remplissent absolument plus les conditions requises.

Pour la composante sociale, la Municipalité étudie actuellement une meilleure solution qui n'a pas cet inconvénient et qu'elle a jugée préférable : c'est l'aide individuelle au logement telle que présentée dans le préavis d'intention. Cette aide s'effectue aussi en partenariat avec le Canton et s'applique de manière généralisée sur tous les logements de la Commune. La Municipalité proposera vraisemblablement aussi, dans son projet, une aide complémentaire pour une part des logements situés aux Boverattes-Est. Ces aides auront inexorablement un coût qui entrera dans le cadre de la politique du logement.

En conclusion, la Municipalité souhaite proposer aux Conseillers communaux une politique du logement qui devra intégrer une solution pour les plus défavorisés mais également pour la classe moyenne. Elle proposera ainsi dans son prochain préavis une proposition **politiquement et financièrement équilibrée.**

4) Quel est le mode de calcul de la rente adopté par la Municipalité ?
--

Il n'y a aucun mode de calcul prédéfini de la rente exigée.

Dans son concours d'investisseurs, la Municipalité n'a fixé aucune rente définitive. Chaque candidat offre une rente qui dépendra notamment du loyer qu'il propose et de son taux de capitalisation. Cette rente, par rapport notamment au loyer proposé, sera un élément déterminant. Mais pas le seul. La Municipalité veillera à retenir un candidat sérieux, qui ne tire pas lui-même profit du terrain en offrant une rente insuffisante par rapport au loyer, et avec lequel il sera possible de mettre sur pied une véritable politique du logement. Elle veillera aussi à ce que le loyer final proposé, adossé d'une aide individuelle au logement et d'une aide complémentaire, constitue dans son ensemble une véritable politique du logement.

5) La Municipalité cherche-t-elle ainsi, sous réserve des critères 1 et 2, à maximiser la rente ? Est-ce que cela signifie que l'objectif financier prime ?

Si la Commune voulait poursuivre un objectif strictement financier, elle devrait vendre le terrain ou le céder sans contrainte en droit de superficie. Elle a précisément choisi de suivre une politique du logement qui l'a conduite à fixer des objectifs. Ces objectifs l'obligent par définition, à renoncer à la rente maximale.

Cela dit, dans le cadre du concours, la Municipalité ne cherche pas à maximiser la rente, en désignant aveuglément comme lauréat le candidat qui offrira la plus grande rente. La question sera bien de savoir quel loyer sera finalement retenu dans le cadre de la politique du logement, qui doit tendre à couvrir l'ensemble de la pénurie des logements sur la Commune. Sur ce point, nous veillerons à proposer une solution qui soit politiquement acceptable et qui rentre dans le cadre d'une politique du logement.

On précisera à ce sujet que la Municipalité a le devoir et l'obligation de veiller en tous les cas à ce que la rente proposée soit en relation avec le loyer proposé. En effet, le ratio entre le loyer proposé et la rente est aussi déterminant, afin d'éviter que des candidats ne proposent comme valeur du terrain et comme rente un montant qui soit insuffisant par rapport au loyer qu'il propose. Nous éviterons ainsi que les candidats tirent eux-mêmes profit de la valeur du terrain en nous proposant une rente insuffisante. Par ce contrôle, on évite précisément que les candidats tirent eux-mêmes des profits excessifs sur les constructions des logements, aux dépens de la Commune. Autrement dit et par exemple, si deux candidats proposent des loyers à une valeur X et que l'un offre une rente nettement inférieur, c'est un élément, parmi d'autres, qu'il conviendra de prendre en considération.

En conclusion, l'aspect financier est un élément qui fait partie de l'examen, mais qui doit s'intégrer dans l'objectif de la Commune de Pully de proposer une véritable politique du logement, conforme au préavis d'intention ainsi qu'aux positions politiques respectives.

6) Quelle est la valeur absolue du terrain des Boverattes-Est, par qui a-t-elle été estimée et selon quelle méthode ?


Généralement, on entend par « valeur absolue d'un terrain » la valeur vénale. La valeur vénale varie selon la destination du terrain : si l'on y érige des PPE de standing, la valeur peut être jusqu'à trois fois plus élevée que si l'on destine ce terrain à la construction de logements en location à loyer abordable. À cet égard, la valeur vénale potentielle du terrain des Boverattes-Est est élevée, vu sa qualité et son emplacement.

En choisissant, dans le cadre de la politique du logement, de soumettre le terrain en droit de superficie, avec l'obligation de construire des logements en location, de surcroît avec des appartements de grandeur définie pour favoriser familles et seniors, la Commune renonce par définition à l'exploitation de la valeur maximale du terrain. En l'état, la Commune n'a jamais posé d'exigence minimale sur la valeur de ce terrain, sachant que dans le cadre d'une politique du logement, la rentabilité maximale est, par définition, exclue.


Dans le cadre du concours, les candidats définissent eux-mêmes une valeur du terrain en fonction notamment du loyer proposé. Pour effectuer ce calcul, ils doivent capitaliser le loyer à un taux défini selon des critères usuels, puis soustraire de cette valeur leur prix de construction des logements. Ils proposent ensuite une rente sur ce résultat.

Nous vous informons d'ores et déjà que lorsque nous aurons terminé les séances préalables avec le comité d'évaluation, nous organiserons une séance de communication destinée aux Conseillers communaux pour expliquer plus précisément ces mécanismes et la politique du logement envisagée sur la base du préavis d'intention. Cette séance précèdera le choix définitif du lauréat et permettra à tous les Conseillers de poser les questions souhaitées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

G. Reichen



Le secrétaire

Ph. Steiner

Pully, le 24 mai 2013