



Audit interne de la conformité au prix du marché des loyers payés par le canton

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 20.08.2014

N° d'affaire : 456248

Direction : Direction des travaux publics, des transports
et de l'énergie

Classification : Non classifié

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Rappel	3
2.1	Mandat formulé dans la motion	3
2.2	Conformité au prix du marché	3
3	Analyse des objets loués.....	4
3.1	Méthode appliquée.....	4
3.2	Résultats	4
3.3	Analyse des loyers du segment supérieur (cher).....	5
4	Conclusions et suite de la procédure	8

1 Synthèse

Le présent rapport a été établi pour réaliser la motion Messerli 271-2011, partiellement adoptée, chargeait le Conseil-exécutif de vérifier la conformité au prix du marché des loyers payés par le canton.

Les résultats de l'analyse montrent que les prix de location pour les immeubles loués sont dans l'ensemble conformes au prix du marché. Sur 405 contrats de bail, 17 (4,2 %) portent sur un montant qui peut être qualifié de cher. Les coûts comparativement élevés de ces locations ont toutefois une explication spécifique et il n'a pas été possible de les éviter.

Dans le cadre des négociations sur les loyers, l'Office des immeubles et des constructions cherche bien entendu depuis des années à obtenir des loyers conformes au marché aussi avantageux que possible. Les objets dont le loyer est comparativement élevé sont connus et font l'objet d'une surveillance permanente. En l'occurrence, des baisses de loyer aussi importantes et rapides que possible sont visées et des alternatives sont à l'examen.

2 Rappel

2.1 Mandat formulé dans la motion

Le 13 juin 2012, le Grand Conseil a adopté les points 2 et 3 de la motion Messerli 271-2011 intitulée « Les loyers payés par le canton sont-ils conformes au prix du marché ? » et chargé le Conseil-exécutif de

1. *(rejeté) Soumettre les loyers de plus de 250 000 francs par an payés par le canton à un audit externe, le but étant de déterminer s'ils sont conformes au prix du marché.*
2. *Soumettre les loyers de 250 000 francs par an et moins à un audit interne dans le même but.*
3. *Présenter les conclusions des deux audits dans un rapport soumis au Grand Conseil.*

(cf. texte intégral de la motion, réponse incluse, joint en annexe).

L'audit interne a été réalisé par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) avec les ressources disponibles, sans recourir à des mandataires externes. Afin de dresser un tableau parlant et complet, les loyers annuels supérieurs à 250 000 francs ont également été inclus dans l'analyse.

2.2 Conformité au prix du marché

Pour vérifier la conformité au prix du marché des objets loués par le canton, l'OIC s'est appuyé sur des chiffres comparatifs concrets fournis par Wüest & Partner¹. Reconnues de manière générale, ces données sont appropriées pour une comparaison basée sur le prix au mètre carré.

¹ Wüest & Partner, *Immo-Monitoring 2013* | Volume 1 : Édition d'automne

3 Analyse des objets loués

3.1 Méthode appliquée

La société Wüest & Partner effectue depuis plus de 20 ans le relevé systématique des données contenues dans les offres et transactions immobilières publiées en Suisse. Près de 600 000 objets sont ainsi évalués par an. Toutes les données se fondent sur un relevé complet des annonces parues dans la presse écrite ainsi que sur les principaux portails Internet.

Les chiffres de Wüest & Partner présentent le marché selon les 106 « régions de mobilité spatiale (régions MS) » définies par l'Office fédéral de la statistique (OFS), une subdivision opérée sur la base de la publication « Les niveaux géographiques de la Suisse »², de l'OFS également, et qui constitue une unité d'analyse reconnue au niveau microrégional.

Les prix des offres de chaque région sont saisis dans une échelle et représentés par des segments (segment cher, segment moyen supérieur, segment moyen inférieur, segment avantageux). La valeur moyenne (médiane) est représentée par le quantile des 50 pour cent, qui marque la frontière entre la moitié chère et la moitié avantageuse de l'offre.

La présente analyse des loyers cantonaux se base sur les contrats de bail conclus avec des tiers en vigueur au 31 mars 2013. L'étude a porté sur 405 d'entre eux. Elle ne tient pas en revanche compte des contrats déjà résiliés, des places de stationnement, des garages, des objets en prêt à usage, ni des objets spéciaux tels que maisons familiales, hangars, etc.

3.2 Résultats

Dans l'ensemble, les prix des objets loués par le canton sont pour la plupart conformes au prix du marché. Sur tous les contrats de bail, 17 (4,2 %) sont classés dans la catégorie des loyers les plus chers. Le prix élevé de ces loyers s'explique par les charges d'intérêt ou d'amortissement des aménagements spécifiques aux utilisateurs, par la reprise de contrats de bail dans le cas d'une cantonalisation ou encore par la nécessité de conclure certains contrats faute d'alternative.

Répartition des 405 contrats analysés dans les quatre segments :

Quantile		Nombre	%	en mio CHF	%
<10 %	Segment inférieur (avantageux)	81	20,0	3,9	5,4
10–50 %	Segment moyen inférieur	165	40,7	16,6	22,9
50–90 %	Segment moyen supérieur	142	35,1	39,2	54,1
>90 %	Segment supérieur (élevé)	17	4,2	12,7	17,5
Total		405	100,0	72,4	100,0

² Schuler / Joye, Les niveaux géographiques de la Suisse, OFS, Berne, 1994

Comme le montre le tableau précédent, sur les 405 contrats de bail, 81 (20,0 %) se situent dans le segment des loyers avantageux et 165 (40,7 %) dans le segment moyen inférieur, alors que 142 (35,1 %) se situent dans le segment moyen supérieur et 17 (4,2 %) dans celui des loyers élevés.

Pour les 405 contrats de bail, le montant total des loyers nets (sans les frais de chauffage et les frais accessoires) s'élève à 72,4 millions de francs par an, dont 12,7 millions (17,5 %) se rapportent aux loyers élevés. Bien qu'ils ne représentent que 4,2 pour cent, les objets dont le loyer est élevé génèrent des coûts disproportionnés. Il faut donc chercher à se départir au plus vite de ces locations. A l'avenir, il faudra également faire en sorte, par des mesures appropriées, d'éviter dans la mesure du possible de conclure des contrats portant sur des loyers aussi élevés, le manque de temps étant souvent à l'origine des coûts les plus élevés. Les besoins en locaux doivent pour cela être identifiés et définis le plus tôt possible de manière à disposer de suffisamment de temps pour trouver des solutions conformes au prix du marché.

3.3 Analyse des loyers du segment supérieur (cher)

Les 17 contrats qui entrent dans la catégorie des loyers les plus élevés ont fait l'objet d'une analyse détaillée. Pour autant que les loyers sur lesquels ils portent soient comparables à ceux de contrats de bail conformes au prix du marché, ils s'éloignent plus ou moins fortement d'un prix théoriquement possible. Sur le plan financier, les aménagements ou transformations spécifiques aux utilisateurs que le canton doit rembourser chaque année en versant des intérêts ou en effectuant des amortissements dans le cadre de certains contrats pèsent lourdement dans la balance.

Plusieurs objets cités comme exemples dans la réponse à la motion, n'ont pas été intégrés à la liste ci-après, car ils se situent, au niveau de leur prix de location dans le segment moyen supérieur et pas dans celui des prix considérés comme chers. L'école Schlossberg de Spiez (Schlüsselmattenweg 23, 23a) n'y figure pas non plus, car des conditions nettement meilleures ont pu être négociées pour le nouveau contrat de bail qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Désormais, le loyer net s'élèvera à 133 francs le m² par an et passera dans le segment moyen inférieur.

N°	Objet	Loyer annuel CHF /m ²	Justification du niveau élevé du loyer
1	Berne, Freiburg-strasse 28	441.00	La location porte sur des surfaces de laboratoire et de bureaux utilisées par l'Université. Les laboratoires sont des infrastructures très spécifiques pour lesquelles il n'existe pas de marché et donc pas de données de comparaison adéquates.
2	Berne, Haller-strasse 6	297.70	Cet objet est utilisé par l'Université. Le contrat de bail a été repris du World Trade Institute sur la base de l'ACE n° 1802/2009. Il n'y a, à l'heure actuelle, pas d'autre alternative. Le loyer se situe 6,3 pour cent au-dessus du segment moyen supérieur.
3	Berne, Haller-strasse 8	290.40	Le contrat de bail a été repris dans le cadre de la cantonalisation de l'ancienne Haute école de service social et de son intégration à la Haute école spécialisée bernoise. Le loyer se situe 3,7 pour cent en-dessus du segment moyen supérieur.

N°	Objet	Loyer annuel CHF /m ²	Justification du niveau élevé du loyer
4	Berne, Haller- strasse 8	280.80	Les locaux sont utilisés par l'Université. Il n'y a pas d'autre alternative. Le loyer se situe encore tout juste dans le segment des contrats portant sur les loyers les plus chers. (quantile des 90 % = CHF 280.00 m ² /an).
5	Berne, Laupen- strasse 18 / 18A	721.00	L'objet est utilisé par l'Office de l'état civil et le centre de documents d'identité de Berne. Il a été aménagé pour répondre aux besoins des utilisateurs, ce qui a entraîné des charges d'intérêt et d'amortissement annuelles de l'ordre de CHF 441.-/m ² qui arriveront à échéance au 31 mars 2015. Les montants annuels sont élevés en raison de la courte durée de l'amortissement, qui a été fixée à cinq ans. Le Grand Conseil a approuvé les frais de location le 7 septembre 2009. Le prix de location du gros-œuvre de 280.-/m ² se situe dans le quantile des 90 pour cent et est conforme au prix du marché (dans la localité et le quartier) vu la situation centrale de l'objet par rapport à la gare.
6	Berne, Neubrück- strasse 166	294.40	Ce contrat de bail a été repris de la commune municipale de Berne le 1 ^{er} janvier 2008 dans le cadre du projet <i>Police Berne</i> . L'objet a été spécialement aménagé pour l'ancienne police municipale. Des négociations ont été menées et une baisse de 100 000 francs par an du loyer a pu être obtenue au 1 ^{er} octobre 2012. Malgré cette diminution, le loyer reste élevé.
7	Berne, Zikaden- weg 35A /35B	461.20	Le loyer comprend des charges d'intérêt et d'amortissement de CHF 310.70/m ² jusqu'au 31 janvier 2017 pour les aménagements spécifiques à la Haute école spécialisée bernoise (théâtre). La courte durée de l'amortissement, qui a été fixée à 5 ans, entraîne dans ce cas aussi des montants annuels élevés. Le loyer de base, qui s'élève à CHF 150.50/m ² , se situe dans le segment moyen inférieur.
8	Bienne, Rue du Bourg 21/27/29	318.30	Le loyer comprend des charges d'intérêt et d'amortissement de CHF 185.55/m ² jusqu'au 30 juin 2016 pour les aménagements spécifiques à la Haute école spécialisée bernoise (Haute école des arts). La courte durée de l'amortissement, qui a été fixée à 5 ans, entraîne dans ce cas aussi des montants annuels élevés. A partir de juillet 2016, le loyer s'élèvera à CHF 132.75/m ² et se situera dans le segment moyen inférieur.
9	Bienne Rue du Contrôle 20	256.00	L'objet a été aménagé spécifiquement pour l'Office des poursuites et des faillites et l'arrondissement d'ingénieur en chef III, ce qui justifie la hausse de loyer, CHF 42.00/m ² par an étant prévus pour l'agrandissement. Le loyer de base de l'aménagement standard s'élève à environ CHF 214.00/m ² et se situe dans le segment moyen supérieur.

N°	Objet	Loyer annuel CHF /m ²	Justification du niveau élevé du loyer
10	Bienne, Rue du Contrôle 20	269.00	L'objet a été aménagé spécifiquement pour l'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation et pour l'Office de la population et des migrations. Il n'existe pas de données de comparaison adéquates. Le loyer est plus élevé, car il comprend CHF 57.00 /m ² par an pour l'agrandissement. Le loyer de base de l'aménagement standard s'élève à environ CHF 212.00/m ² et se situe dans le segment moyen supérieur.
11	Bienne, Rue de la Gabelle 18	258.20	L'objet a été aménagé spécifiquement pour le Centre de Formation Professionnelle Biel-Bienne, ce qui justifie le loyer plus élevé. Compte tenu des aménagements spécifiques au locataire, le loyer se situe dans le segment moyen inférieur.
12	Bienne, Rue de la Gabelle 18	267.20	L'objet a été aménagé spécifiquement pour l'Ecole d'Arts Visuels Berne et Bienne, ce qui justifie le loyer plus élevé. Compte tenu des aménagements spécifiques au locataire, le loyer se situe dans le segment moyen inférieur.
13	Bienne, Rue Centrale 62, 64 + 66	294.20	Le loyer comprend des charges d'intérêt et d'amortissement de CHF 122.50/m ² jusqu'au 31 août 2014 pour les aménagements spécifiques à l'orientation professionnelle et personnel le Bienne-Seeland. A partir de septembre 2014, le loyer s'élèvera à CHF 171.70/m ² et se situera dans le segment moyen.
14	Interlaken, Bahnhofstrasse 20	404.60	Le loyer comprend des charges d'intérêt et d'amortissement de CHF 239.00/m ² jusqu'au 31 octobre 2015 pour les aménagements spécifiques à la psychiatrie pour enfants et adolescents. La courte durée de l'amortissement, qui a été fixée à 5 ans, entraîne des montants annuels élevés. A partir du 1 ^{er} novembre 2015, le loyer s'élèvera à CHF 165.60/m ² et se situera dans le segment moyen inférieur.
15	Langnau, Marktstrasse 7	340.40	La location s'est faite dans le cadre de la réforme de l'administration décentralisée et de la réforme judiciaire et a été approuvée par le Grand Conseil dans l'AGC du 1 ^{er} avril 2009. L'immeuble a été aménagé et transformé pour les besoins de l'Office de l'état civil et du centre de documents d'identité. Le contrat devrait dans un premier temps durer jusqu'au 31 janvier 2025. Même une fois qu'il n'y aura plus d'intérêts ni d'amortissement s'élevant à Fr. 50.25/m ² à payer, le prix de location se situera encore dans le segment supérieur (loyer cher).
16	Lyss, Bahnhofstrasse 19	278.70	Le contrat de bail portant sur cet objet a été résilié au 31 juillet 2014, car l'occasion d'optimiser le site à des conditions de location plus avantageuses s'est présentée. Le loyer de la location de la Grentschelstrasse 1, qui remplacera cet objet,

		s'élèvera, tous aménagements compris, à CHF 211.–/m ² et est conforme au prix du marché.
--	--	---

N°	Objet	Loyer annuel CHF /m ²	Justification du niveau élevé du loyer
17	Moutier, Rue Centrale 33	423.60	La location s'est faite dans le cadre de la réforme de l'administration décentralisée et de la réforme judiciaire et a été approuvée le 7 septembre 2009 par le Grand Conseil. Les locaux sont utilisés par l'Office des poursuites et des faillites et l'autorité de conciliation, ainsi que par l'Office régional de placement du Jura bernois. La part du loyer de CHF 186.50/m ² pour les aménagements spécifiques au locataire ne sera plus due à partir du 1 ^{er} novembre 2015. Malgré la déduction qui en découlera, le loyer de CHF 237.10/m ² reste élevé et se situe dans le segment supérieur (loyer cher).

4 Conclusions et suite de la procédure

Les loyers des objets loués par le canton sont considérés dans l'ensemble comme conformes au prix du marché. Pour quelques-uns d'entre eux toutefois, le prix à payer est élevé par rapport à celui d'autres objets pour des raisons qui sont très spécifiques et non systémiques. Dans la plupart des cas, les aménagements spécifiques qui ont dû être opérés et qui nécessitent des remboursements annuels supplémentaires durant un certain laps de temps ont été des facteurs déterminants des coûts. Le montant annuel des amortissements est par ailleurs plus élevé lorsque ceux-ci sont convenus seulement sur cinq ans. Cela permet cependant d'éviter d'avoir à payer inutilement des intérêts sur cinq ans supplémentaires.

Depuis plusieurs années, l'OIC cherche assurément à négocier des loyers aussi avantageux et conformes au prix du marché que possible. Les objets dont le loyer est comparativement élevé sont connus et font l'objet d'une surveillance permanente. La section Développement du portfolio (DPO) se donne pour priorité de résilier aussi vite que possible les contrats de bail qui ne sont pas avantageux. Outre la reconduite des contrats à de meilleures conditions ou la location d'objets plus adaptés, il faut également viser une optimisation et la réduction des coûts au moyen de regroupements dans les immeubles appartenant au canton ou par la densification des surfaces louées. Les moyens conférés par le droit du bail sont également utilisés en permanence afin de réduire le montant des loyers.

Annexe

- Texte de la motion, réponse du Conseil-exécutif incluse