

## Préavis municipal n° 14-2018 au Conseil communal de Cugy VD

### **Demande d'autorisation de constituer un droit de superficie sous forme d'un droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n° 87 de la Commune de Cugy et de céder ce droit de superficie à un tiers investisseur en vue de la transformation du bâtiment existant en centre de vie enfantine**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le préavis municipal n° 14-2018 visant à accorder l'autorisation à la Municipalité de constituer un droit de superficie sous forme d'un droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n°87 la Commune de Cugy et de céder ce droit de superficie à un tiers investisseur en vue de la transformation du bâtiment existant en centre de vie enfantine (Unité d'accueil pour écoliers (UAPE) de 96 places et garderie de 44 places).

Le présent préavis poursuit un triple objectif :

- d'une part d'obtenir les autorisations nécessaires à la constitution d'un droit de superficie, qui sera constitué en droit distinct et permanent par inscription au Registre foncier, sur la parcelle RF n° 87 de la Commune de Cugy ;
- d'autre part d'autoriser la Municipalité à concéder ce droit de superficie à un tiers investisseur afin qu'il puisse, dans le cadre d'un mandat de service public, réaliser les travaux prévus et remettre à bail à la Commune de Cugy les locaux au vu de leur sous-location à l'Association pour l'entraide familial et l'accueil de jour (EFAJE) pour leur exploitation en tant que centre de vie enfantine ;
- enfin, de permettre à la Commune de Cugy de faire porter le poids d'un investissement relatif à la réalisation de cet ouvrage par un investisseur, au lieu de recourir à l'emprunt, tout en valorisant le bâtiment faisant l'objet du droit de superficie par le versement d'une rente annuelle par le tiers investisseur.

***Le présent préavis, s'il est accepté, permettra à la Municipalité de pouvoir lancer un appel d'offres à investisseurs, dont les modalités vous seront décrites dans le présent document, qui permettra de désigner le bénéficiaire du droit de superficie constitué en DDP, afin que ce dernier puisse réaliser le centre de vie enfantine, sur la base du projet élaboré par la Municipalité et ses mandataires, en collaboration avec l'EFAJE, aux meilleurs coûts et au mieux des intérêts de notre Commune.***

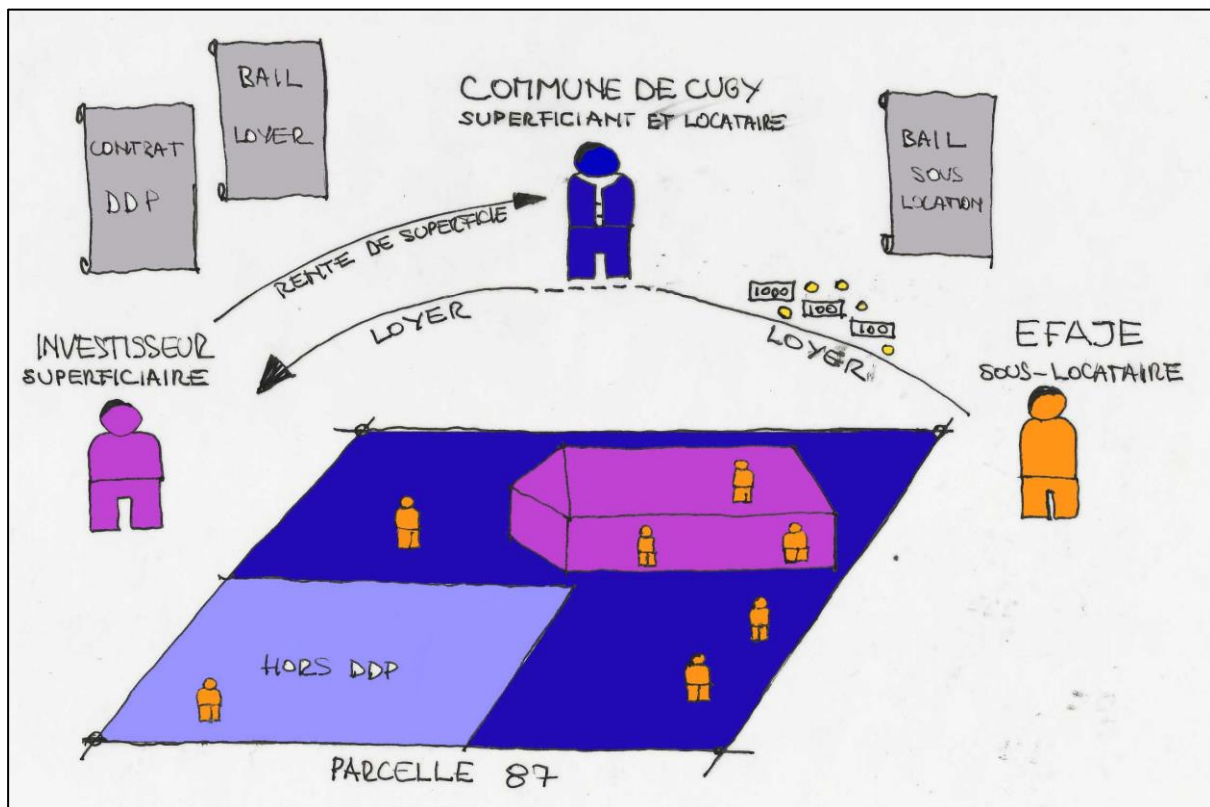
### **1. Principes généraux du DDP et de la transaction prévue**

Le code civil offre un moyen de dissocier la propriété du sol et la propriété des constructions qui s'y trouvent, permettant en cela de mettre en échec le principe de l'accession dans le domaine des constructions. Ce moyen consiste en l'établissement d'une servitude de superficie, communément appelée droit de superficie. Le droit de superficie est donc une servitude en vertu de laquelle le propriétaire d'un terrain (le superficiant), ici la Commune de Cugy, octroie à un tiers (le superficiaire), représenté ici par le futur investisseur, le droit de construire, de détenir, d'exploiter et d'entretenir des constructions sur le terrain grevé. Dans le cas présent, le droit de superficie sera constitué en **droit distinct et permanent (DDP)** et inscrit au Registre foncier.

La durée d'un DDP varie entre 30 et 99 ans. A l'échéance du droit de superficie, les constructions font retour au propriétaire du terrain. Le DDP peut également être prolongé, ou renouvelé pour une durée maximum de 100 ans. En contrepartie de la mise à disposition du terrain, le superficiaire verse une rente annuelle (rente de superficie) au propriétaire du terrain, fixée dans le contrat de superficie, et en général, indexable au coût de la vie

Dans la transaction prévue, en sus du DDP, un lien supplémentaire sous forme de contrat de bail commercial unira la Commune de Cugy à l'investisseur, celle-ci devenant locataire de celui-là. D'un autre côté, la Commune de Cugy établira un contrat de bail de sous-location avec l'EFAJE qui occupera les locaux dans le cadre d'une Unité d'accueil pour écoliers (UAPE) et d'une garderie.

**Figure 1 – Principe de la transaction envisagée**



## 2. Contexte

### 2.1. Contexte sociétal

En Suisse, au cours des dernières décennies, la structure familiale s'est transformée. De plus en plus fréquemment, les deux parents mènent une activité professionnelle et le nombre de familles monoparentales va croissant. La forte présence féminine sur le marché du travail permet ainsi aux entreprises de disposer de compétences nécessaires à leur développement et répond de fait aux besoins de l'économie vaudoise. Afin de concilier vie familiale et professionnelle, le recours traditionnel à la famille élargie pour la garde des enfants est depuis longtemps insuffisant et la demande en matière d'accueil de jour augmente. Cette tendance se confirme également à Cugy où la fréquentation de l'UAPE par les enfants du village a quadruplé entre 2013 et 2017.

***Dans ce contexte, la Municipalité estime qu'elle se doit de pérenniser un accueil de jour adéquat et suffisant.***

## 2.2. Contexte légal

**2003** - La Constitution vaudoise du 14 avril 2003 stipule à l'art 63a<sup>2</sup>: « *En collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les Communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants.* ».

**2006** - Le Grand Conseil adopte la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) qui a pour objet d'assurer la qualité de l'accueil de jour des enfants et de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement.

**2009** - Le peuple vaudois accepte à plus de 70% l'introduction de l'article 63a dans la Constitution vaudoise, instaurant l'école à journée continue.

**2017** - Suite à l'adoption de la révision de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) par le Grand Conseil le 31 janvier 2017, le Conseil d'Etat a arrêté la date d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018. De fait, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les communes devront être organisées de manière à pouvoir offrir les prestations minimales suivantes :

- 1P à 4P : un accueil doit être organisé matin, midi et après-midi.
- 5P à 6P : un accueil doit être organisé matin, midi et après-midi, y compris le mercredi après-midi en cas de besoin avéré.
- 7P à 8P : un accueil doit être organisé au moins durant la pause de midi et l'après-midi à l'exclusion du mercredi.

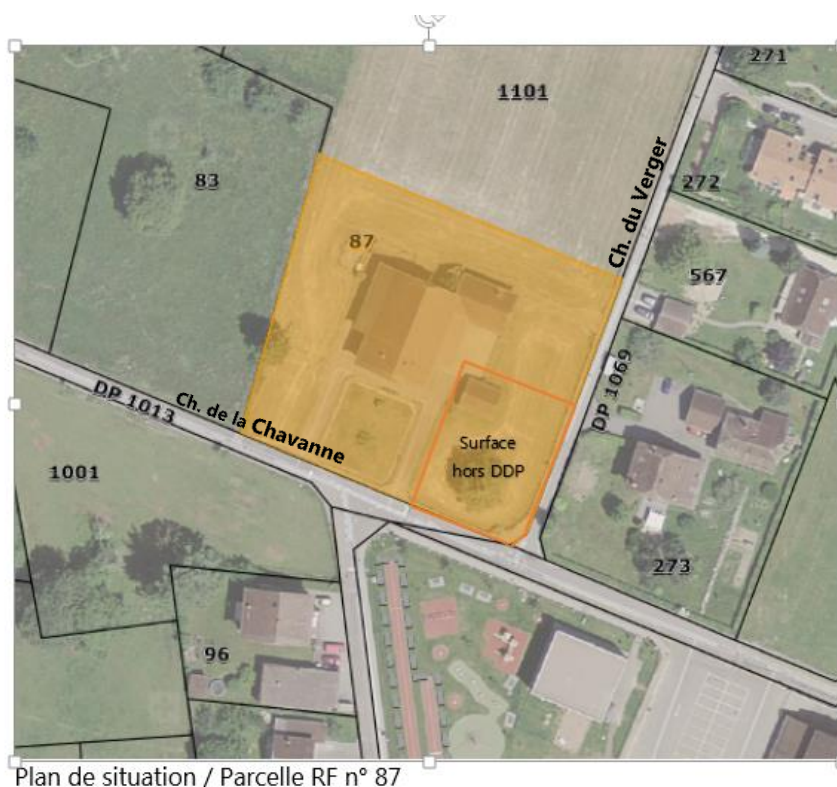
Cette nouvelle loi précise l'obligation de prestations mais pas d'obligation quantitative précise. Elle mentionne cependant « une offre suffisante en places d'accueil », estimée par le Département en charge de l'accueil de jour à un taux de couverture d'environ 30%, soit correspondant à trois places d'accueil pour dix enfants. Au 31 décembre 2017, Cugy comptait 346 enfants en âge de fréquenter l'UAPE (4 à 12 ans) pour 72 places, soit un taux de couverture de couverture de 20%. Sans augmentation du nombre d'enfants et avec les 96 places prévues, le taux passerait à 27% pour cette même tranche d'âge.

***Le projet d'UAPE tel que prévu répond à la nouvelle LAJE et s'inscrit à minima dans le taux de couverture visé par le Département concerné.***

## 2.3. Parcelle concernée

Le droit de superficie constitué en DDP que la Municipalité souhaite octroyer se trouve sur la parcelle RF n° 87 d'une surface de 4'500 m<sup>2</sup> et son assiette portera sur une surface d'environ 3'300 m<sup>2</sup> comprenant le bâtiment existant et ses alentours directs selon le plan de situation schématique ci-dessous.

**Figure 2 – Plan de la parcelle n° 87/Cugy avec périmètre du DDP**



***Cette parcelle, idéalement située à proximité des écoles et de la principale place de jeu communale répond parfaitement au programme d'un centre de vie enfantine et des aménagements extérieurs à celui-ci.***

La parcelle RF n° 87 dispose d'une surface de réserve qui permettrait la construction d'un bâtiment d'environ 1'400 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher (SBP). Il est prévu que cette surface ne fasse pas l'objet du DDP afin que la Municipalité puisse en disposer pour pallier d'éventuels besoins futurs en matière de bâtiments publics et installations scolaires. La partie de la parcelle étant exclue du DDP correspond à une surface d'environ 1'200 m<sup>2</sup> située à l'angle du chemin de la Chavanne et du Verger.

## **2.4. Contexte financier**

Comme elle l'a annoncé à plusieurs reprises, la Municipalité s'est fixé comme objectif durant cette législature (2016-2021) d'assainir les finances communales en rétablissant l'équilibre budgétaire et en assurant la génération d'un flux de liquidités positif suffisant pour assumer ses charges courantes de fonctionnement.

Si des budgets d'austérité s'imposent, il n'est cependant pas envisageable de couper dans les dépenses d'investissements pour l'entretien des infrastructures, des routes et chemins ainsi que des bâtiments communaux, sauf à en assumer les conséquences douloureuses plus tard. La Commune doit donc continuer à mener les activités qui lui sont imposées par la Réglementation et couvrir les dépenses obligatoires et les investissements prioritaires exigés.

Afin de ménager les finances communales, et plus particulièrement de ne pas aggraver l'endettement brut de notre Commune, la Municipalité propose de faire réaliser le projet d'un centre de vie enfantine en partenariat public-privé (DDP) afin de réserver le recours à l'emprunt pour des projets ne pouvant pas, par nature (patrimoine administratif), être financés par des tiers investisseurs.

***Ce procédé innovant pour notre Commune est, au vu de la Municipalité, nécessaire et adéquat pour assurer la stabilité et améliorer la prévisibilité financière de la Commune jusqu'à la fin de la législature et au-delà.***

### **3. Accueil de jour des enfants à Cugy : Etat des lieux**

#### **3.1. Historique**

##### **Structure parascolaire / Unité d'accueil pour écoliers : UAPE**

**2003-2013** - Mise en place de repas chauds et d'accueil parascolaire non institutionnalisés.

**2013** - Mise à disposition des pavillons de la Chavanne permettant l'accueil de jour de 36 écoliers. La structure APEMS rejoint l'EFAJE, change de nom et devient l'Unité d'Accueil pour Ecoliers (UAPE). La demande à Cugy étant supérieure à l'offre, l'EFAJE accepte de louer également la salle de la Cavenettaz à la Maison villageoise pour accueillir 30 élèves supplémentaires. A noter que ces locaux sont au bénéfice d'une autorisation cantonale provisoire jusqu'à fin juillet 2015.

**2014** - Un projet d'infrastructure parascolaire pour 96 enfants, accepté par l'EFAJE et soutenu par la Municipalité, est prêt à être mis à l'enquête publique par un propriétaire privé sur la parcelle 71. Suite au désistement de ce dernier, le projet est abandonné.

**2015** - L'autorisation cantonale d'exploiter a pu être prolongée jusqu'en juillet 2017. La direction de l'UAPE informe d'une prévision de manque de places, dès la rentrée 2016, pour répondre à toutes les demandes dans la structure de Cugy, notamment les enfants de 6P et une partie des 5P. A la suite de cette information, un groupe de parents et une famille adressent deux pétitions au président du Conseil communal dans le but d'inciter la Municipalité « à trouver une solution rapide aux problèmes urgents et récurrents de l'accueil de jour ».

**2016** - Deux préavis municipaux sont acceptés par le Conseil communal (voir chapitre 4.1).

**2017** - Suite à de nombreuses tractations avec les instances cantonales, à la réalisation nécessaire de travaux et à l'élaboration d'une nouvelle convention avec l'EFAJE, l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE) a concédé une prolongation des autorisations d'exploiter pour 2 x 36 places jusqu'au 31 décembre 2019. Cette autorisation est conditionnelle à la réalisation d'un projet pérenne et serait uniquement prolongeable pour quelques mois supplémentaires nécessaires pour la fin des travaux.

##### **Structure préscolaire / Garderie Arc-en-Ciel : AEC**

Le Jardin d'enfants Arc-en-Ciel créé en 1990, devenu garderie en 2012, est une structure privée organisée en association et gérée par un comité de bénévoles. Les responsabilités à assumer et le temps à consacrer, en tant que membre actif, rebutent les parents concernés par cette structure d'accueil préscolaire. Le comité actuel est restreint ce qui met la structure en péril. Le comité d'AEC a contacté la Municipalité à plusieurs reprises ces dernières années afin de partager ses inquiétudes sur l'avenir de la garderie. Le souhait de l'équipe en place serait que cette structure d'accueil soit reprise par l'EFAJE, ce qui dans la situation actuelle est impossible en raison des dimensions trop restreintes des locaux. En effet, ces derniers, au bénéfice d'une autorisation cantonale pour l'accueil de 30 enfants au rez-de-chaussée du bâtiment du Motty à Cugy ne permettent pas d'accueillir des enfants dès leur naissance. Un déménagement dans des locaux plus spacieux reste la seule alternative possible pour répondre à la demande d'accueil des nouveau-nés. Ainsi l'EFAJE qui met également en place des structures préscolaires, accueillant les enfants dès la fin du congé maternité jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire, pourra accepter la candidature de Cugy.

### **Accueil familial de jour : AFJ**

En 1994, l'Accueil familial de jour (AFJ) s'organise à Echallens avec 15 communes. Dès 2007, la structure de coordination rejoint l'EFAJE. Par accueil familial de jour, on entend la prise en charge d'enfants par toute personne qui les accueille dans son foyer à la journée. L'accueillante en milieu familial agréée est au bénéfice d'une formation et d'une autorisation qui lui permettent d'accueillir des enfants à son domicile.

### **3.2. Taux d'occupation à la rentrée 2018 et prévisions**

L'UAPE de Cugy dispose actuellement de 72 places d'accueil réparties à parts égales sur les sites provisoires de la Cavenettaz et de la Chavanne. Pour la rentrée 2018, toutes les demandes d'inscription pour les 1P ont pu être prises en compte. Les Pavillons de la Chavanne accueilleront les 1-2P ainsi qu'une partie des 3P, tandis que les locaux de la Cavenettaz seront réservés pour le restant des 3P et les 4-5P. Les demandes qui arrivent encore à ce jour (début août) ne pourront pas être satisfaites à 100% et la demande pour les 6P sera prise en charge par l'ASICE pour environ 15 repas par jour à l'exclusion du mercredi.

La garderie Arc-en-Ciel dispose actuellement de 30 places pour des enfants âgés de deux ans et demi jusqu'à l'âge de l'entrée en scolarité. La rentrée 2018 se présente avec un taux d'occupation de plus de 80%. La structure répond parfaitement à la demande pour la classe d'âge mentionnée, ce qui n'est pas le cas pour la nurserie et les trotteurs dont les demandes sont récurrentes et ne peuvent pas être acceptées (voir chapitre 3.1).

Concernant l'accueil en milieu familial, Cugy compte deux accueillantes pour sept enfants en âge préscolaire et un écolier. A noter que la demande pour ce genre de prestations, si elle n'est pas négligeable, reste tout de même faible, les parents préférant des structures qui, en plus d'assurer des horaires indéfectibles, ont le devoir supplémentaire de proposer une mission éducative, sociale et préventive.

**Tableau 1 – Evolution du nombre d'heures consommées en accueil de jour par les enfants de Cugy**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Accueil en milieu familial</b>	9'099	7'432	6'587	9'236	9'713
<b>Garderies de l'EFAJE</b>	19'448	22'306	17'491	21'216	18'538
<b>Garderie Arc-en-Ciel</b>	14'461*	20'172*	16'800*	18'799**	16'344***
<b>UAPE, parascolaire</b>	12'979	40'425	42'866	51'511	52'025

\* Données basées sur une année scolaire (01/08 au 31/07).

\*\* Donnée sur 17 mois.

\*\*\* Donnée basée sur une année civile.

Si, parallèlement à la population de notre village, le nombre d'enfants a vu une augmentation importante entre 2011 et 2014 à Cugy, nous observons actuellement un ralentissement de cette tendance. Les mesures imposées aux communes par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (LAT), qui vise à contenir la croissance des zones à bâtir pour préserver le territoire, auront des effets qui limiteront notre développement ces prochaines années. Les prévisions sont donc à une évolution légère de la population de même que des besoins en matière d'accueil de jour.

***Au vu de l'offre actuelle insuffisante, une structure pérenne offrant des places supplémentaires est pertinente pour répondre d'une part aux besoins de notre population en matière d'accueil de jour en général et d'autre part aux dernières exigences cantonales (LAJE 2017) concernant l'accueil parascolaire.***

### **3.3. Part du coût des locaux dans le coût global de l'accueil de jour**

Dans le domaine de l'accueil parascolaire, le coût horaire est l'addition des différentes charges éducatives, administratives, du personnel et celles liées aux infrastructures. Au niveau de l'EFAJE, pour l'année 2017, la part du lion revient aux charges du personnel pour 67%, alors que la part liée aux infrastructures (bâtiments) s'élève à 15%. Il est à prévoir qu'avec la construction de nouvelles structures dans la région gérée par l'EFAJE, cette part moyenne aura tendance à augmenter, mais ne devrait pas, selon les estimations, dépasser 20% du coût horaire.

La moyenne du coût des infrastructures en garderie est plus basse et s'élève à 9%, ce en regard de charges plus élevées liées au personnel<sup>1</sup>.

## **4. Projet architectural de référence**

### **4.1. Historique**

Le projet de centre de vie infantine s'inscrit dans une longue démarche qui a déjà fait l'objet de trois préavis, tous acceptés par le Conseil communal.

- Préavis municipal n° 51-2016 demandant l'octroi d'un crédit de CHF 1'500'000.- pour financer l'achat de la parcelle 87 / Cugy.
- Préavis municipal n° 52-2016 demandant l'octroi d'un crédit de CHF 232'000.- pour l'étude de l'aménagement d'une infrastructure parascolaire et préscolaire dans un bâtiment existant.
- Préavis municipal n° 12-2018 demandant la modification partielle du Plan général d'affectation (MPGA) de la commune de Cugy en vue d'affecter la parcelle RF n° 87, actuellement affectée à la zone intermédiaire, à la zone de construction d'utilité publique.

Suite, d'une part, à l'acquisition de la parcelle RF n° 87 en mai 2017 et, d'autre part, aux démarches entreprises par la Municipalité afin de modifier le PGA et, finalement, suite à l'acceptation du préavis n°12-2018, l'entrée en vigueur de la modification du PGA (MPGA) est à bout touchant et aura pour résultat l'affectation de la parcelle n° 87 en zone d'utilité publique. Ceci aura pour corollaire la possibilité de mettre un projet à l'enquête sur celle-ci.

Dans l'intervalle, sur mandat de la Municipalité, le bureau BO Architectes Sàrl à Lausanne a établi un projet de transformation de la ferme sise sur la parcelle n° 87, suite à l'octroi du crédit d'étude par le Conseil communal (préavis n° 52-2016).

---

<sup>1</sup> Source : Comptes EFAJE 2017.

## 4.2. Descriptif du projet

La vision de la Municipalité s'inscrit dans un contexte élargi qui prend en considération la mobilité, le contexte territorial et régional, l'insertion du projet dans l'ensemble bâti, ainsi que sa situation à proximité des écoles et de la place de jeu, aspects favorables au développement de la vie sociale et de certaines synergies.

Selon les vœux de la Municipalité, appuyés par le rapport d'examen préalable du Service du développement territorial (SDT), la nouvelle affectation de la ferme existante et de ses abords devra permettre de conserver la valeur architecturale et symbolique du site. La Municipalité tient ainsi à mettre en valeur le patrimoine rural de la Commune en démontrant qu'une réhabilitation peut être exemplaire économiquement, dans son fonctionnement et dans son intégration au site.

Le projet, répondant à la vision ci-dessus consiste à réaliser sur la parcelle n° 87 un centre de vie enfantine comprenant une UAPE de 96 places, une garderie-nurserie de 44 places, des aménagements extérieurs et un parking pour le personnel et les parents. Le bureau BO Architectes Sàrl a établi un projet dont le dimensionnement et notamment le nombre de places prévues pour les différentes catégories d'âge s'est fait sur la base des besoins prévisibles établis par le directeur de l'EFAJE et répondant aux lois et directives énumérées au chapitre 2.2.

**Figure 3 – Vue projet BO Architectes Sàrl**



Ce projet est aujourd'hui validé par l'EFAJE et L'OAJE quant à sa conformité à la réglementation en vigueur pour les unités d'accueil de jour et les garderies.

***Notons que suite à la réalisation du projet, considérant les besoins urgents et impératifs de locaux au plan scolaire, le rez-de-chaussée du collège du Motty, actuellement occupé par la garderie Arc-en-Ciel, sera rendu à l'établissement scolaire, tandis que les locaux de la Cavenettaz, occupés par l'EFAJE, seront réaffectés à des besoins d'utilité publics.***

***Dans le cadre de l'appel d'offres à investisseur, le projet élaboré à ce jour servira de référence et de cahier des charges. Toute possibilité d'optimisation du projet sera la bienvenue de la part de l'investisseur, tant du point de l'organisation du bâtiment et de ses abords, du coût de la construction ainsi que de la qualité architecturale.***



### 4.3. Coûts estimés du projet

L'estimation des coûts établie par BO Architectes Sàrl se monte à CHF 4'600'000.- HT. Ce prix est estimatif et sera réévalué par les candidats à l'appel d'offres à investisseurs. Selon l'expertise de plusieurs spécialistes, le devis établi par BO Architectes Sàrl est basé sur « une appréciation haute des prix du marché » ; ils estiment qu'avec un montant de CHF 4'000'000.- HT, le projet pourrait être tout à fait réalisable sans péjorer sa qualité constructive et architecturale. Précisons qu'avec ce montant, le prix du m<sup>3</sup> SIA revient à CHF 840.- (données BO Architectes Sàrl : 4'765m<sup>3</sup> SIA).

***De fait, le montant de CHF 4'000'000.- HT est retenu par la Municipalité comme montant de référence pour l'appel d'offres envisagé. Dans le cadre d'un partenariat avec un investisseur, ce montant n'est qu'indicatif, puisque les dépenses seront entièrement prises en charge par ce dernier.***

L'EFAJE s'engage à payer un loyer couvrant le remboursement de l'emprunt, les charges liées à celui-ci ainsi que le rendement demandé par l'investisseur. En fonction du devis estimatif, de la surface brute de plancher utile de 1'200 m<sup>2</sup> et des divers prix de location en vigueur, le loyer maximum annuel (hors charges) est estimé à CHF 312'000.-, soit un montant de CHF 260.-m<sup>2</sup>/an qui devra également constituer le loyer maximum que la Commune devra payer dans le cadre du contrat de bail qu'elle conclura avec l'investisseur.

Pour information, les prix de location (hors charges) prévus ou accordés par l'EFAJE pour des nouvelles structures similaires sont les suivants :

**Tableau 2 – Loyers des locations EFAJE pour nouvelles structures**

	Loyer en CHF m <sup>2</sup> / an	Type de bâtiment	Nb places d'accueil
<b>Bercher</b>	282.-	UAPE+ admin. communale	60
<b>Echallens</b>	277.-	UAPE / Garderie / Ludothèque	141+ 69= 210
<b>Villars-le-Terroir</b>	270.-	UAPE + Ecole	60
<b>Cugy</b>	<b>260.-</b>	<b>UAPE + Garderie</b>	<b>96+44 = 140</b>
<b>Bretigny-sur-Morrens</b>	259.-	UAPE + Ecole	36
<b>Étagnières</b>	250.-	Garderie + usage mixte	64

## 5. Hypothèses de financement

Le temps mis à disposition en raison de la longue démarche liée au préavis 12-2018 pour la modification partielle du PGA (MPGA) a permis à la Municipalité d'échafauder plusieurs hypothèses de financement en vue de la réalisation de ce projet. Les paramètres étant nombreux et restant aux demeurant des hypothèses, il est difficile ici de présenter une méthode chiffrée.

### 5.1. Financement direct par la Commune

Il est clair que le taux hypothécaire actuellement très bas, ainsi que le rendement prévu, pourraient *prima facie* plaider en faveur d'un financement direct. Cependant, un financement direct a des désavantages, notamment celui d'impacter nos liquidités à brève échéance, de manière linéaire et constante sur 30 ans, sans laisser à la Commune la liberté de planifier et d'organiser son amortissement comme elle l'entend, alors qu'il s'agirait pourtant d'un bien du patrimoine financier. De plus, la rentrée des soumissions souvent plus élevée pour des institutions publiques que pour des

privés augmente la facture finale et l'assistance nécessaire à Maître d'ouvrage peut s'avérer coûteuse. Un dernier désavantage consiste en l'obligation de se soumettre aux règles applicables en matière de marchés publics, procédure qui prend du temps, sans parler des délais liés aux potentiels recours qui pourraient être interjetés contre la décision d'adjudication, qui coûte et qui rend plus difficile à la Commune, même à qualités techniques égales, de favoriser les entreprises locales.

## **5.2. Partenariat public-privé / DDP**

En 2017, la Municipalité s'est approchée de deux investisseurs privés (Romande Energie et Retraites Populaires) afin d'étudier la possibilité d'un partenariat sur le projet de centre de vie enfantine sur la parcelle n° 87. Les deux institutions ont montré un vif intérêt. Cependant, les conditions étaient posées par l'investisseur et non pas par la Commune. De plus, une approche de gré à gré et par conséquent un manque de concurrence entre investisseurs ne favorisait pas suffisamment les intérêts de la Commune.

## **5.3. Appel d'offres à investisseur / DDP**

Persuadée qu'un appel d'offres à investisseurs pouvait aboutir à des conditions beaucoup plus intéressantes pour la Commune, la Municipalité, après en avoir vérifié la faisabilité par des spécialistes (Fragnière Partenaires Sàrl), a pris la décision de faire réaliser ce projet par un tiers investisseur qui sera sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres de gré à gré. A cette fin la Municipalité a mandaté le bureau précité pour l'accompagner dans cette démarche dont les coûts (CHF 35'000.- TTC) sont pris en charge par le préavis 52-2016. Les motifs liés à cette décision se trouvent au chapitre 6.

## **6. Appel d'offres à investisseurs / DDP**

### **6.1. Motifs**

Afin de financer le projet de transformation de la ferme sise sur la parcelle n° 87 en centre de vie enfantine, la Municipalité a choisi de lancer un appel d'offres à investisseurs qui permettra de désigner le bénéficiaire du droit de superficie constitué en DDP, afin qu'il réalise le projet. La Municipalité invoque les motifs principaux suivants :

- D'une part, ménager les finances communales, et plus particulièrement ne pas aggraver l'état des liquidités de notre Commune, même s'agissant d'un objet du patrimoine financier, de telle manière à permettre le retour à un cash-flow positif à l'issue de la présente législature, et ainsi réserver le recours à l'emprunt pour des projets ne pouvant pas par nature être financés par des tiers investisseurs (patrimoine administratif) ;
- D'autre part, d'accélérer le processus de réalisation de l'UAPE/garderie, sans devoir passer par une procédure de marché public et ses possibles voies de recours et ainsi faire l'économie des frais liés à une telle procédure (plus élevés que ceux liés à un appel d'offre à investisseurs) ;
- Enfin, faire des économies sur les frais d'assistance à maître de l'ouvrage dans le cadre de la réalisation des travaux de rénovation du bâtiment se trouvant sur la parcelle n° 87 ; en tant que professionnels de l'immobilier, les investisseurs privés sont davantage rompus à la conduite de chantiers et à la réduction des coûts liés à de tels projets (l'appel d'offres est d'ailleurs conçu pour les y encourager, vu qu'il est prévu que l'offre économiquement la plus

avantageuse l'emportera), alors que la Municipalité souvent peu aguerrie à ce genre de projets devrait se faire assister d'un mandataire spécialisé (BAMO ou architecte) à des coûts souvent moins compétitifs, sans compter le temps qui devrait être consacré par le service technique ainsi que par le ou les Municipaux en charge du projet, qui se retranscrira en vacations supplémentaires.

## **6.2. Transaction proposée dans le cadre de l'appel d'offres à investisseurs**

Sur le plan juridique et financier, la transaction faisant l'objet de l'appel d'offres à investisseurs est conçue comme suit :

- La Municipalité crée un droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP) sur la surface utile de la parcelle RF n° 87 nécessaire à la réalisation du centre de vie enfantine (UAPE et garderie) ; cette surface se limitera au bâtiment existant et ses abords immédiats ;
- La Municipalité conserve le solde de la parcelle n° 87 pour d'éventuels projets futurs, notamment en matière scolaire ;
- L'investisseur qui se verra adjudger la réalisation du projet devra s'engager à réaliser un centre de vie enfantine selon les spécifications résultant du cahier des charges qui lui sera soumis, à ses propres frais et risques ;
- L'investisseur sélectionné se verra céder par la Commune de Cugy le droit de superficie constitué en DDP susmentionné en contrepartie du paiement d'une redevance annuelle qui a été fixée dans les documents d'appel d'offres à un montant minimum de CHF 34'000.- par an ;
- La Commune de Cugy s'engage à prendre à bail les locaux du centre de vie enfantine pendant une durée de 30 ans ;
- La Commune de Cugy sous-loue les locaux du centre de vie enfantine à l'EFAJE pour une durée à négocier, mais au maximum de 30 ans, à charge pour elle de l'exploiter ;
- La contribution versée par l'EFAJE à la Commune de Cugy couvre le loyer que cette dernière paie à l'investisseur, propriétaire du centre de vie enfantine ;
- Tenant compte de la redevance annuelle versée en contrepartie de l'octroi du DDP, l'opération doit être financièrement neutre pour la Commune de Cugy, les versements effectués par l'EFAJE compensant intégralement les charges (y compris l'amortissement financier) assumées par la Commune de Cugy vis-à-vis du propriétaire investisseur. A cet effet, le Règlement d'appel d'offres exigera que les charges qui devront être assumées par la Commune en lien avec la mise à disposition de locaux pour le centre de vie enfantine envisagé ne devront pas dépasser le montant du subside de CHF 260.- par mètre carré (m<sup>2</sup>) et par an versés par l'EFAJE ;
- Afin de s'assurer une certaine souplesse, notamment à la suite de modifications législatives dans le domaine de l'accueil de jour des enfants dans le futur, l'accord conclu avec l'investisseur prévoit des possibilités d'exit, soit de rachat par la Commune de Cugy du centre de vie enfantine à certaines échéances moyennant des conditions financières à négocier ;

- Tant pendant la construction que pendant l'exploitation du centre de vie enfantine, l'investisseur sera lié par un mandat de service public vis-à-vis de la Commune de Cugy en lien avec la mise à disposition de bâtiments devant servir à une UAPE/garderie ;
- Le contrôle continu des intérêts de la Commune sera effectué dans un premier temps par la Comité d'adjudication puis, dans le courant du chantier, par un Comité de pilotage où siègeront respectivement trois et deux conseillers municipaux.

### 6.3. Conditions et critères de l'appel d'offres

Les critères d'adjudication dans le cadre de l'appel d'offres seront pondérés afin que la Municipalité puisse octroyer le DDP aux conditions les plus économiques qui soient pour la Commune. Les critères évalués seront regroupés sous les trois rubriques suivantes :

- Caractéristiques du candidat      pondération 30%
- Offre technique                              pondération 30%
- Offre financière                              pondération 40%

Cette pondération est ainsi étudiée afin d'influer non seulement sur les coûts, mais également sur la qualité du candidat et les prestations que ce dernier offrira à la Commune. A noter que la décision de la Commission d'adjudication ne sera pas soumise à recours de la part des candidats, le présent appel d'offre ne faisant pas appel aux marchés publics.

Certaines conditions impératives seront à respecter par les soumissionnaires :

- **Loyer annuel maximum de CHF 260.-m<sup>2</sup>/an** pour les surfaces de plancher exploitables, loyer comprenant également les aménagements extérieurs sans autre plus-value ;
- **Montant minimum de la rente de DDP de CHF 34'000.- par an** pour la part de foncier d'environ 3'300 m<sup>2</sup> nécessaire à la réalisation du projet (bâtiment, extension et aménagements extérieurs) ;
- Planning des travaux permettant une prise de possession des locaux le **15 août 2020** ;
- Durée du contrat de DDP : **30 ans**.

A titre d'exemple, certains autres critères non éliminatoires sont énumérés ci-dessous (pour plus de détails se référer à l'annexe 1) :

- L'indemnité de retour reste au libre choix de l'investisseur et comme pour les autres points, la plus favorable pour la Commune sera la mieux notée ;
- Le montant indicatif des travaux est de CHF 4'000'000.- ;
- Qualité du projet architectural : le projet de BO Architectes Sàrl devant uniquement servir de référence pour le calcul des offres, toute possibilité d'optimisation du projet est la bienvenue tant du point de l'organisation du bâtiment et de ses abords, du coût de la construction ainsi que de la qualité architecturale ;

- Préférence d'entreprises locales à la construction ;
- Références locales et investisseur institutionnel reconnu ;
- Contrat de bail prévoyant une prise en charge des frais d'entretien des locaux par le bailleur
- Investisseur favorable aux intérêts de la Commune de Cugy.

La pondération des critères ainsi que l'adjudication seront estimés et jugés par un Comité d'adjudication formé de trois représentants de la Municipalité, de Mme Thibaud-Zingg, architecte-urbaniste, membre de la COMUR, de M. Pierre Fragnière en charge de l'appel d'offre, et de M. Olivier Simon directeur de l'EFAJE.

#### **6.4. Coûts de la transaction et plus-value liée au tiers investisseur**

Le droit de superficie qui sera cédé par la Commune de Cugy à un investisseur a une certaine valeur, dans la mesure où il porte, d'une part, sur une portion de terrain d'environ 3'300 m<sup>2</sup> de la parcelle n° 87, et d'autre part, sur un bâtiment construit consistant dans un rural portant sur une surface brute de plancher de 416 m<sup>2</sup>.

Tenant compte de son état de vétusté, la valeur de ce bâtiment avait été estimée à CHF 795'000.- par l'expert immobilier mandaté par l'hoirie propriétaire avant l'achat de dite parcelle par la Commune.

Pour acquérir la parcelle n° 87 (soit 4'500 m<sup>2</sup> de terrain affecté alors en zone agricole, y compris les bâtiments se trouvant sur celle-ci), la Commune de Cugy a payé le montant de CHF 1'390'000.- selon acte de vente du 2 mai 2017.

Pour déterminer la valeur de la rente de droit de superficie annuelle qui devra être payée par l'investisseur institutionnel à la Commune, la Municipalité a pris en compte le montant des intérêts et de l'amortissement pris en charge par ses soins en lien avec l'emprunt qui a été rendu nécessaire pour financer le prix d'achat de cette parcelle.

Le montant du DDP devant au minimum permettre de couvrir ces deux postes de charges, c'est donc un montant minimum de CHF 34'000.- par an qui devrait être offert pour que le projet réponde à la rentabilité minimale attendue par la Commune. Ce calcul a été confirmé par le mandataire en charge d'établir le règlement d'appel d'offres. La Municipalité estime pour sa part que la rente qui pourrait être offerte par les candidats à l'appel d'offre devrait osciller entre CHF 34'000 et CHF 40'000.- par an.

***La Municipalité a dès lors exigé dans le règlement de la procédure d'appel d'offres que toute offre de rente ne devait pas être inférieure au montant de CHF 34'000.-, sous peine de disqualification.***

Il est légitime de se poser la question de la plus-value locative engendrée par un investisseur institutionnel. Il est à noter que certaines communes ne sont pas propriétaires des locaux qu'elles proposent à l'EFAJE. Actuellement, par l'intermédiaire des communes, trois structures, bientôt six, sont louées par l'EFAJE à des privés engendrant ainsi ces mêmes plus-values. Afin d'estimer la plus-value qui reviendrait à la charge, d'une part de la Communauté EFAJE et d'autre part de la Commune, nous avons établi une hypothèse sur la base des chiffres 2017 (comptes EFAJE).

Coût du bâtiment projeté : CHF 4'000'000.-

Différence d'intérêt entre un projet pris en charge par la Commune et un projet d'investisseur : 3%

Montant annuel supplémentaire à charge de la communauté EFAJE : CHF 120'000.-

soit : 1,94 % du montant total des charges EFAJE (CHF 6'190'441)

Coût horaire global à la charge des communes :	CHF 5,73
Plus-value investisseur : 1,94 %, soit	CHF 0.11
Heures consommées à Cugy en 2017 :	52'025
Plus-value annuelle pour la Commune de Cugy :	0,11 x 52'025 = CHF 5'722.75

Cependant, plusieurs critères entrent en considération et la plus-value calculée ci-dessus pourrait vite être annulée. En effet, le choix d'attribuer les travaux dans le cadre d'un partenariat public-privé suite à un appel d'offres, tel que prévu dans le présent préavis, peut faire baisser les coûts de la construction. Nous vous renvoyons à cet effet aux arguments évoqués au chapitre 6.1 du présent préavis.

## **6.5. Termes et conditions des contrats de bail à conclure avec l'investisseur privé et avec l'EFAJE**

Outre le DDP, le contrat qui liera la Commune à l'investisseur consistera en un contrat de bail commercial (le contrat de bail principal). Les éléments essentiels de ce contrat sont décrits dans l'annexe 2.

Ce bail commercial sera négocié par la Municipalité avec l'investisseur en collaboration avec l'EFAJE dès le processus d'appel d'offre terminé, mais avant le lancement du processus de mise à l'enquête du projet de construction, afin de donner à l'investisseur la sécurité juridique nécessaire à la poursuite de son travail. Seront en particuliers négociées les questions liées à l'entretien des locaux mis à bail de telle manière à trouver un arrangement qui soit le plus favorable aux intérêts financiers de la Commune.

D'autre part, un bail de sous-location sera conclu entre la Commune et l'EFAJE afin de permettre à cette dernière d'occuper les locaux en tant qu'exploitante de ceux-ci. Les termes et conditions de ce contrat seront logiquement parfaitement symétriques et similaires à ceux du contrat de bail principal conclu avec l'investisseur. S'agissant de droits et d'obligations portant sur une longue durée et sur des montants capitalisés supérieur à CHF 50'000.-, la Municipalité, en vue de négocier et de conclure de tels contrats, doit demander autorisation au Conseil communal.

## **6.6. Calendrier**

La Municipalité prévoit de lancer l'appel d'offres à investisseurs dès l'approbation du présent préavis par le Conseil communal. La procédure d'appel d'offres y compris l'adjudication devrait durer jusqu'à fin 2018. Elle sera suivie par le développement du projet suivi de la mise à l'enquête (par l'investisseur) prévue pour mars 2019. La signature du DDP se fera avant le début des travaux qui pourraient être lancés en septembre 2019 pour une durée estimée à 12 mois. A ces conditions, la mise en location est prévue pour la rentrée 2020. Au vu de ce délai, une ultime prolongation des autorisations OAJE devra être demandée pour les locaux actuellement occupés par l'UAPE.

## 7. Conclusions

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

- vu le préavis municipal n° 14-2018 du 27 septembre 2018,
- oui le rapport de la commission chargée de rapporter sur cet objet,
- considérant que cet objet est porté à l'ordre du jour,

le Conseil communal de Cugy (VD) décide :

- d'autoriser la Municipalité de Cugy à constituer un droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n° 87 de la Commune de Cugy ;
- d'autoriser la Municipalité à lancer l'appel d'offre à investisseurs privés selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité de Cugy à céder le droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n° 87 de la Commune de Cugy au tiers investisseur vainqueur de l'appel d'offres lancé en vue d'assurer la transformation du bâtiment existant en centre de vie enfantine ;
- d'autoriser la Municipalité à négocier et conclure au mieux des intérêts de notre Commune un contrat de bail d'une durée maximale de 30 ans avec le tiers investisseur vainqueur de l'appel d'offres lancé en vue d'assurer la transformation du bâtiment existant en centre de vie enfantine selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité à négocier et conclure au mieux des intérêts de notre Commune un contrat de sous-location d'une durée maximale de 30 ans avec l'EFAJE en vue de lui confier l'exploitation du centre de vie enfantine selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité à réaliser toutes les démarches administratives et légales nécessaires à l'avancement de ce dossier.

Ainsi approuvé par la Municipalité lors de sa séance du 13 août 2018 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le syndic

Le secrétaire

T. Amy

P. Csikos

Municipaux en charge du dossier : Mme Christine Rais El Mimouni et M. Thierry Amy

Annexes : - 1 - Règlement d'appel d'offres et cahier des charges.  
- 2 - Liste des éléments essentiels d'un contrat de bail commercial.