

Réponse au postulat de Mme Françoise Longchamp « Pour une étude d'une nouvelle présentation des comptes et du budget de la Commune de Lausanne, de l'introduction d'une comptabilité analytique pour la gestion des comptes communaux ainsi que du MCH2 »

Réponse au postulat de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts « Pour l'étude de mécanismes réglementaires modérant l'endettement lausannois »

Réponse au postulat de M. Charles-Denis Perrin et consorts « Pour une durabilité des finances lausannoises grâce à une identification et une projection sur le long terme des besoins en investissement et en entretien, des dépenses et des recettes »

Rapport-préavis N° 2016/2

Lausanne, le 21 janvier 2016

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à trois postulats visant à améliorer la gouvernance financière ; l'unité de matière est ainsi respectée. Elle présente les mesures mises en place depuis le dépôt de ces diverses initiatives en vue de renforcer la transparence, la maîtrise de l'évolution de la dette, la planification financière et l'anticipation des risques.

2. Table des matières

1.	Objet du rapport-préavis	1
2.	Table des matières	2
3.	Postulat de Mme Françoise Longchamp « Pour une étude d'une nouvelle présentation des comptes et du budget de la Commune de Lausanne, de l'introduction d'une comptabilité analytique pour la gestion des comptes communaux ainsi que du MCH2 »	3
3.1	Rappel du postulat	3
3.2	Réponse de la Municipalité	3
3.2.1	Amélioration de la présentation des comptes annuels et du budget	3
3.2.2	Introduction de la comptabilité analytique dans l'ensemble de l'administration	4
3.2.3	Introduction du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2)	5
3.2.4	Synthèse	7
4.	Postulat de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts : « Pour l'étude de mécanismes réglementaires modérant l'endettement lausannois »	7
4.1	Rappel du postulat	7
4.2	Réponse de la Municipalité	7
4.2.1	Les freins à l'endettement dans les cantons	7
4.2.2	Les freins à l'endettement dans les Villes et les communes	10
4.2.3	Les mécanismes de freins à l'endettement dans les communes vaudoises	10
4.2.4	Evolution de la dette lausannoise	11
4.2.5	Evaluation de la gestion financière	15
4.2.6	Synthèse	17
5.	Postulat de M. Charles-Denis Perrin et consorts : « Pour une durabilité des finances lausannoises grâce à une identification et une projection sur le long terme des besoins en investissement et en entretien, des dépenses et des recettes »	18
5.1	Rappel du postulat	18
5.2	Réponse de la Municipalité	18
5.2.1	Situation actuelle	18
5.2.2	Conclusion	19
6.	Synthèse	20

3. Postulat de Mme Françoise Longchamp « Pour une étude d'une nouvelle présentation des comptes et du budget de la Commune de Lausanne, de l'introduction d'une comptabilité analytique pour la gestion des comptes communaux ainsi que du MCH2 »

3.1 Rappel du postulat

Déposé le 9 décembre 2008 sous la forme d'une motion, transformée en postulat le 15 septembre 2009, ce dernier a été renvoyé à la Municipalité lui demandant d'étudier :

- l'amélioration de la présentation des comptes annuels et du budget ;
- l'introduction de la comptabilité analytique dans l'ensemble de l'administration ;
- l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) dès 2012.

3.2 Réponse de la Municipalité

Compte tenu de la demande de la postulante, la Municipalité est en mesure d'apporter les informations ci-après :

3.2.1 Amélioration de la présentation des comptes annuels et du budget

Suite aux demandes présentées par le postulat, les améliorations suivantes ont déjà été apportées à la brochure des comptes et du budget :

- une page de renseignements complémentaires figure en regard des postes du budget ou des comptes ;
- un tableau récapitulatif des charges et revenus de toutes les directions d'après leur nature ;
- des informations statistiques présentant l'évolution des charges et revenus, par nature, ainsi que la classification fonctionnelle.

Le préavis sur les comptes a également été étoffé ; l'annexe s'est notamment enrichie chaque année de nouvelles informations, présentant désormais la liste exhaustive des titres, prêts et participations permanentes ainsi que celle relative aux emprunts, comprenant l'indication des taux, des années de libération et d'échéance. Un accent particulier a été mis ces dernières années sur les informations concernant les engagements hors bilan, notamment pour les cautionnements et garanties, leasings et opérations à terme.

Le plan des investissements a également évolué puisqu'il présente depuis 2009 les investissements sur les quatre ans à venir, au lieu de deux. Conformément aux demandes présentées par la postulante, il contient des informations détaillées quant aux investissements à venir, notamment la date prévisible de la sortie du préavis, les dépenses brutes, les recettes et dépenses nettes, ceci par année, par direction et par service. Afin d'être le plus proche possible de la réalité, il prend également en considération les dépenses d'investissement en lien avec les autorisations d'achat annuelles. Enfin, deux « directions virtuelles » ont été créées, une direction « Multidirections » qui regroupe les investissements transversaux et une direction « Métamorphose ».

Il n'a cependant pas été possible de répondre à toutes les demandes figurant dans le postulat, faute de solutions techniques. Ainsi, dans le cadre de la présentation des comptes, le logiciel comptable actuel (GEFI) ne permet ni de faire figurer, aux côtés de la colonne présentant les écarts entre les comptes et le budget voté, une colonne présentant les écarts entre les comptes et ceux de l'année précédente, ni d'éviter l'impression de pages quasi vierges, issues de modifications structurelles (transfert de services, regroupement de services, etc.). Ces éléments pourront être examinés lors de l'implémentation d'un progiciel comptable de type « Enterprise Resource Planning » (ERP), en remplacement de GEFI, dont la Ville souhaite se doter d'ici la fin de la prochaine législature.

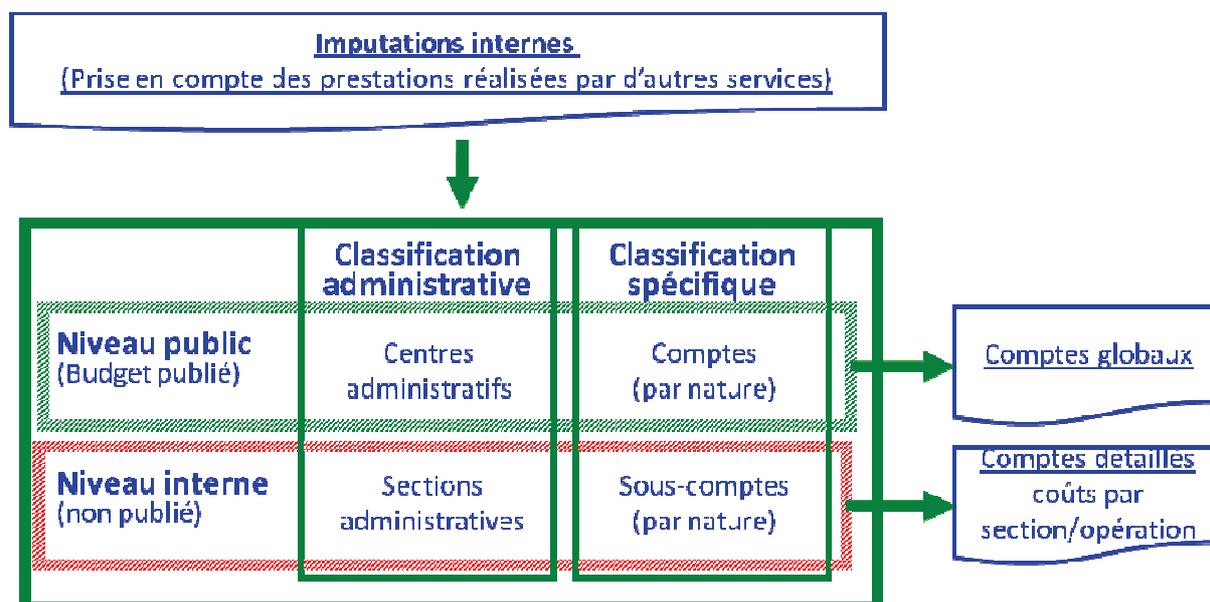
3.2.2 Introduction de la comptabilité analytique dans l'ensemble de l'administration

La comptabilité analytique constitue un outil de pilotage des prestations et de leurs coûts ; elle vient en complément de la comptabilité financière et ne fait pas l'objet d'une publication. Elle permet de calculer le coût des prestations et d'en vérifier la rentabilité en rapprochant chaque prestation de ses coûts.

La Municipalité a poursuivi son programme de développement de la comptabilité analytique au sein de l'administration communale et l'a introduite dans les services prioritaires qui délivrent des prestations commerciales ou qui doivent justifier les prix pratiqués (respect des lois fédérales, surveillance des prix, etc.) ; c'est le cas de la Direction des services industriels ou du Service de l'eau qui ont développé cet outil de manière intégrale.

Le développement d'un outil analytique se fait de manière progressive, car il s'agit d'une opération complexe qui génère une charge de travail administrative conséquente ainsi que des coûts importants pour son développement et son maintien. Dès lors, d'autres modes systémiques permettant de vérifier la rentabilité ou le coût d'une prestation peuvent être mis en œuvre. Ainsi, le découpage d'un service en sections administratives, voire même en sous-sections, qui disposent également de leur propre plan comptable, se déclinant en sous-natures, complété par des facturations internes adéquates, constitue un outil de pilotage parfaitement adapté. En effet, la facturation interne permet de comptabiliser directement diverses charges dans la comptabilité financière et de s'approcher ainsi du coût réel d'une prestation (exemple : loyers, prestations du Service d'organisation et d'informatique, prestations du Service du personnel, etc.).

Ce mode opératoire nécessite moins de développements que la comptabilité analytique « pure » mais exige tout de même un effort important afin d'en garantir la pérennité et la cohérence. Cette approche est synthétisée dans le tableau ci-dessous :



Cette approche analytique, adaptée aux besoins effectifs, a été développée dans plusieurs services ou entités administratives de la Ville à l'aide du logiciel comptable de la Ville (GEFI). Il s'agit notamment d'entités subventionnées (pour exemple, le Groupe sanitaire, le Service social Lausanne, le Service de psychologie scolaire, ou les lieux d'accueil de jour) mais également d'entités qui assument des tâches particulières en répercutant ensuite le prix des prestations réalisées aux communes (gestion des déchets) ou aux autres services de la Ville ou qui doivent fournir des décomptes particuliers au Canton, notamment dans le domaine de la péréquation communale (pour exemple, le Service des routes et de la mobilité pour le décompte « routier »).

Finalement, la mise en œuvre d'un ERP performant, attendue d'ici la fin de la prochaine législature, permettra également de poursuivre les efforts entrepris jusqu'à présent et de systématiser la mise en œuvre d'une approche analytique efficace et cohérente au sein de la Ville.

3.2.3 Introduction du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2)¹

Les cantons sont souverains en matière de gestion financière. Au niveau vaudois, les principes de gestion financière sont inscrits dans la Constitution. De cette dernière découle la loi sur les finances et toutes ses directives d'application. Au niveau communal, il s'agit de la loi sur les communes, plus particulièrement du règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) du 14 décembre 1979, actualisé en juillet 2006, qui constitue la seule base légale existante, en ce qui concerne la tenue de la comptabilité et la présentation des comptes des collectivités publiques vaudoises.

Faute de base légale commune, la Conférence des directeurs cantonaux des finances ne peut offrir que des recommandations. Elle a ainsi publié en 1977 le manuel de comptabilité publique (MCH1)² en vue d'harmoniser les comptabilités des collectivités publiques. « Parmi les acquis du MCH1, mentionnons l'articulation des états financiers autour de trois composants : un compte de fonctionnement – similaire au compte pertes et profits bien connu dans le secteur privé ; un compte des investissements et un bilan. A la clôture des comptes, s'y ajoute un quatrième élément, à savoir un tableau de financement ». Il a fallu attendre le milieu des années 90 pour que la quasi-totalité des cantons et des communes l'appliquent sous une forme ou sous une autre.

Cependant, de nouveaux développements, comme la « Gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestation » ou l'introduction de nouvelles normes comptables internationales pour les collectivités publiques (IPSAS, International public sector accounting standards), ainsi que la nécessité, pour la Suisse, de produire une statistique de ses finances publiques respectant les normes du Fonds monétaire international (IMF 2010) et permettant d'élaborer les comptes nationaux dans le respect du système européen, ont poussé la Conférence des directeurs cantonaux des finances à remanier le MCH1. Le « Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2 » a été publié en 2008, avec la recommandation de l'introduction dans un horizon de dix ans.

Le MCH2 est compatible avec le Nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération, appliqué pour la première fois au budget 2007, et avec les normes IPSAS. Il couvre deux volets distincts :

- un plan comptable totalement nouveau, très détaillé ;
- vingt recommandations qui constituent des normes minimales.

¹ Source principale : « Présentation des états financiers publics », Nils Soguel, in Manuel d'administration publique suisse, PPUR, 2013.

² Modèle comptable harmonisé de 1^{ère} génération.

Son application modifiera profondément la présentation des budgets et, surtout, des comptes des collectivités publiques vaudoises. Outre l'introduction de divers nouveaux principes comptables, il rend obligatoire la publication de toute une série d'annexes qui fourniront quantité d'informations financières.

Actuellement, 19 cantons ont mis en œuvre le MCH2, à divers degrés, sans l'appliquer nécessairement au niveau communal. Par ailleurs, le fait que les cantons seront invités à effectuer des choix préalables nuit malheureusement à l'harmonisation de la présentation des comptes aux niveaux cantonal et communal.

Le canton de Vaud a introduit le MCH2 simultanément au progiciel comptable SAP, lors de la présentation du budget 2014. Les comptes 2014 ont été bouclés selon ce mode opératoire. Cette mise en œuvre a notamment nécessité la modification de la loi sur les finances (LFin) et, dès lors, fait l'objet d'un Exposé des motifs et projet de loi à l'attention du Grand Conseil. Tel qu'évoqué préalablement, le Canton a dérogé à certaines recommandations formulées dans le cadre des MCH2 afin notamment de ne pas introduire dans la pratique, ou la loi, des éléments qui aillent à l'encontre du principe de prudence dans la gestion financière.

C'est ainsi que les recommandations n^{os} 6 et 12, liées aux réévaluations, aux biens d'investissement et à la comptabilité des immobilisations, n'ont pas été suivies intégralement afin de maintenir la pratique actuelle. En effet, la norme minimale MCH2 vise à solliciter un retraitement du patrimoine financier sur la base des valeurs vénales, alors que le patrimoine administratif ne doit pas faire l'objet d'un retraitement. Cette norme implique dès lors une augmentation ou une diminution des actifs immobilisés. Au passif, le capital propre augmente ou diminue en conséquence. L'Etat a choisi, en vertu du principe de prudence, de ne pas procéder au retraitement des actifs du patrimoine financier.

Ces derniers ne pouvaient pas être évalués au-dessus de leur prix de revient (limitation vers le haut). Par contre, dans l'hypothèse où la valeur vénale d'un actif se trouvait de manière provisoire ou définitive en dessous de son prix de revient, une adaptation devenait nécessaire. Les catégories suivantes du patrimoine financier, soit les disponibilités, les débiteurs et les comptes courants et transitoires, n'ont pas fait l'objet d'une réévaluation. Pour la catégorie des placements cependant, les actions et participations cotées sont réévaluées à leur cours au 31 décembre mais au maximum à concurrence de leur prix de revient.

En ce qui concerne les communes vaudoises, l'Autorité de surveillance des finances communales (rattachée au Service des communes et du logement, Département des institutions et de la sécurité) a créé, fin 2010, un groupe de travail dans le but d'introduire le MCH2 au niveau des communes vaudoises. La publication des projets de textes légaux devrait intervenir au début de la prochaine législature et l'entrée en vigueur à l'horizon 2019 ; cette dernière sera probablement accompagnée d'une période transitoire. Dans l'intervalle, les communes vaudoises devront continuer à appliquer les normes ressortant du RCom.

3.2.4 Synthèse

En conclusion, la Municipalité :

- a apporté tous les changements matériels possibles dans le cadre de la présentation des comptes et du budget qui étaient proposés par la postulante ;
- a introduit la comptabilité analytique dans les services prioritaires et dispose d'outils de pilotage permettant de développer l'approche analytique et vérifier la rentabilité des prestations réalisées par l'intermédiaire des imputations internes et découpage administratif et comptable ;
- se conforme aux instructions du Canton et participe à des groupes de travail en ce qui concerne l'introduction du MCH2.

Le nouveau logiciel, prévu au plan des investissements 2016-2019, permettra à la Ville de disposer d'outils modernes et pertinents et d'améliorer encore la présentation des comptes et budgets, l'usage de la comptabilité analytique ou encore la mise en œuvre et gestion optimale du MCH2.

La Municipalité estime avoir répondu aux demandes de la postulante.

4. Postulat de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts : « Pour l'étude de mécanismes réglementaires modérant l'endettement lausannois »

4.1 Rappel du postulat

Déposé le 27 avril 2010 et renvoyé à la Municipalité le 12 avril 2011, le postulat demande à la Municipalité d'étudier la mise en œuvre de mécanismes réglementaires modérant l'endettement lausannois et adaptés à la situation particulière de Lausanne.

4.2 Réponse de la Municipalité

4.2.1 Les freins à l'endettement dans les cantons

En préambule, il convient de rappeler que la grande majorité des cantons a introduit un système de frein à l'endettement au début des années 2000.

Actuellement, presque tous les cantons disposent de telles règles ; leur portée diffère cependant fortement. Les réglementations les plus strictes, telles celles en vigueur à Saint-Gall et à Fribourg, comprennent les éléments suivants :

- les votant-e-s doivent approuver les dépenses de l'Etat. Le référendum financier existe dans tous les cantons, à l'exception de Vaud. Il fixe à partir de quel moment une dépense unique ou récurrente, qui ne repose sur aucune base légale, doit être, obligatoirement ou facultativement soumise au peuple. Lorsque les dépenses découlent d'une loi, il existe la possibilité du référendum législatif facultatif et ce dans tous les cantons ;
- en l'absence de réserves, la planification financière ne tolère aucun déficit plafonné à un moment prédéterminé. Le budget de fonctionnement doit être équilibré. Si le déficit planifié atteint un certain seuil, des mesures sont immédiatement mises en place et/ou le taux d'imposition est obligatoirement relevé ;
- lorsque la conjoncture économique est favorable et que des excédents sont enregistrés, des réserves doivent être constituées. La fiscalité ne peut être réduite que si ces réserves atteignent un certain seuil.

Le tableau ci-après montre de manière synthétique la situation à la Confédération et dans différents cantons suisses :

	Principe de base	Règles de base	Assouplissements ou exceptions
Confédération	Equilibre entre les dépenses et les recettes	– le plafond des dépenses totales est fixé en fonction des recettes estimées compte tenu de la situation conjoncturelle	– des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses pour autant que cela soit adopté à la majorité des membres de chaque conseil.
AG	Equilibre du budget de fonctionnement	– les découverts du compte de fonctionnement doivent être amortis sur 5 ans (20%) dès la 2 ^{ème} année suivant la survenance du découvert ; – lorsque le budget prévoit un amortissement du découvert, un déficit ne peut être approuvé qu'à la majorité qualifiée.	– en fonction de la conjoncture ; – possibles à la majorité qualifiée.
BE	Equilibre du budget de fonctionnement	– budget équilibré : un excédent de charges est reporté au budget du 2 ^{ème} exercice suivant; – autofinancement à 100% des investissements à moyen terme ; – un découvert approuvé par 60% du législatif doit être amorti dans les 4 ans.	Oui, à la majorité qualifiée de 60%.
BS	Limitation de la progression des dépenses	– la dette nette ne doit pas dépasser 0.65% du PIB Suisse.	Oui, à la majorité qualifiée de 2/3.
FR	Equilibre du budget de fonctionnement	– le budget de fonctionnement doit être équilibré ; – un déficit aux comptes doit être compensé dans les 5 ans ; – relèvement du taux d'imposition obligatoire si le déficit dépasse 2% des revenus.	Prolongation du délai de 5 à 7 ans en cas d'événements exceptionnels.

GE	Equilibre du budget de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> – excédent de charges possible (à concurrence de la réserve conjoncturelle), mais plan pour retour à l'équilibre dans les 4 ans ; – si excédent de charge supérieur à la réserve conjoncturelle disponible, ou si excédent de charges durant 3 ans consécutifs, mesures d'assainissement obligatoires de rang législatif. 	Non : application automatique des sanctions prévues dans la loi.
JU	Frein à l'endettement	<ul style="list-style-type: none"> – degré d'autofinancement > 80% ; – s'il existe un découvert au bilan, degré d'autofinancement > 100% ; – si la dette brute > 150% des impôts, degré d'autofinancement > 100%. 	Oui, à la majorité des 2/3, mais pas de dérogation deux années consécutives.
LU	Equilibre du budget de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> – équilibre du compte de fonctionnement dans les 5 ans ; – déficit maximum : 4% des recettes fiscales ; – autofinancement minimum : 80% ; – découvert à amortir dans les 4 ans (8 ans si mauvaise conjoncture). 	Oui, en cas de mauvaise conjoncture.
NE	Frein à l'endettement	<ul style="list-style-type: none"> – le budget doit présenter un taux d'autofinancement supérieur à 70% et un excédent de charges inférieur à 2% ; – si deux comptes successifs dérogent à cette règle, nouvelles limites de 80% et 1% pour les deux prochains budgets ; – amortissement de 20% de l'excédent de charges dépassant la limite autorisée, à compter du budget du 2^{ème} exercice qui suit. 	Oui, avec une majorité qualifiée de 3/5.
SG	Equilibre du budget de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> – budget déficitaire : maximum 3% des recettes fiscales ; – report du déficit sur le prochain budget . 	

VD	Equilibre du budget de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> – budget équilibré ; – toute charge nouvelle non liée doit être financée ; – assainissement financier : mesures d'assainissement si le compte de fonctionnement présente un déficit avant amortissements du patrimoine administratif. 	Majorité absolue pour un budget déficitaire.
VS	Equilibre du budget de fonctionnement et des investissements	<ul style="list-style-type: none"> – le budget doit présenter un excédent de revenus et de financement ; – report du déficit sur le prochain budget. 	Oui, en cas de mauvaise conjoncture (majorité absolue). Le déficit doit alors être amorti sur 5 ans, prolongé de 2 ans supplémentaires en cas de gravité exceptionnelle.
ZH	Equilibre du budget de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> – le compte de résultat doit être équilibré sur 8 ans ; – amortissement des déficits sur 5 ans. 	

4.2.2 Les freins à l'endettement dans les villes et les communes

A la demande d'une commune membre de l'Union des villes suisses, un sondage a été réalisé en mars 2012 afin de savoir si les villes et communes d'étaient dotées d'un frein à l'endettement. Au total, 66 des 125 villes membres ont répondu au sondage. Seules sept villes et communes urbaines connaissent l'instrument du frein à l'endettement ; ce dernier diffère cependant considérablement de l'une à l'autre.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités ont renvoyé à la loi de leur canton car celle-ci prévoit un frein à l'endettement comme cela est le cas pour le canton de Vaud (voir ci-dessous).

Par conséquent, il peut être relevé que peu de communes se sont dotées d'un tel instrument ; les dispositions légales prévues par les cantons sont généralement suffisantes.

4.2.3 Les mécanismes de freins à l'endettement dans les communes vaudoises

Le règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) définit, à son article 2, les principes de gestion des finances communales qui suivent les principes de la légalité, de l'emploi judicieux et ménager des fonds ainsi que de l'équilibre budgétaire. Le principe du « plafond d'endettement » a été introduit en 2005 dans l'article 143 de la loi sur les communes (LC) :

Art. 143 Emprunts

¹Au début de chaque législature, les communes déterminent dans le cadre de la politique des emprunts un plafond d'endettement. Elles en informent le département en charge des relations avec les communes qui en prend acte.

²Lorsque le plafond d'endettement est modifié en cours de législature, il fait l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat qui examine la situation financière de la commune.

³Une décision d'interdiction d'augmenter le plafond d'endettement peut être prise par le Conseil d'Etat dans le cas où la nouvelle limite de plafond met en péril l'équilibre financier de la commune.

⁴Le Conseil d'Etat fixe par règlement les modalités d'examen de la situation financière des communes.

⁵Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.

Le règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) précise les modalités de réactualisation du plafond d'endettement à son article 22a :

Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement

¹Toute demande de modification du plafond d'endettement d'une commune fait l'objet d'un examen approfondi de la situation financière de cette dernière par le Conseil d'Etat.

²Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

- le budget et les comptes annuels de la commune concernée,
- une planification financière.

³La situation financière de la commune est analysée sur la base d'indicateurs et de ratios de gestion d'analyse financière validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales.

La détermination du plafond d'endettement est fonction de la planification du budget de fonctionnement et du plan des investissements sur la durée de la législature. Les excédents, respectivement les insuffisances d'autofinancement, déterminent la variation attendue de la dette qui, appliquée à la situation actuelle, permet de fixer le nouveau plafond d'endettement.

Le Canton, par sa division finances communales du Service des communes et du logement (SCL), vérifie le respect des plafonds par une analyse des montants en rapport avec la situation financière de la commune. Il peut en outre refuser d'augmenter le plafond d'endettement dans le cas où la nouvelle limite de plafond mettrait en péril l'équilibre des finances de la commune. Il s'agit là clairement d'un mécanisme de frein à l'endettement.

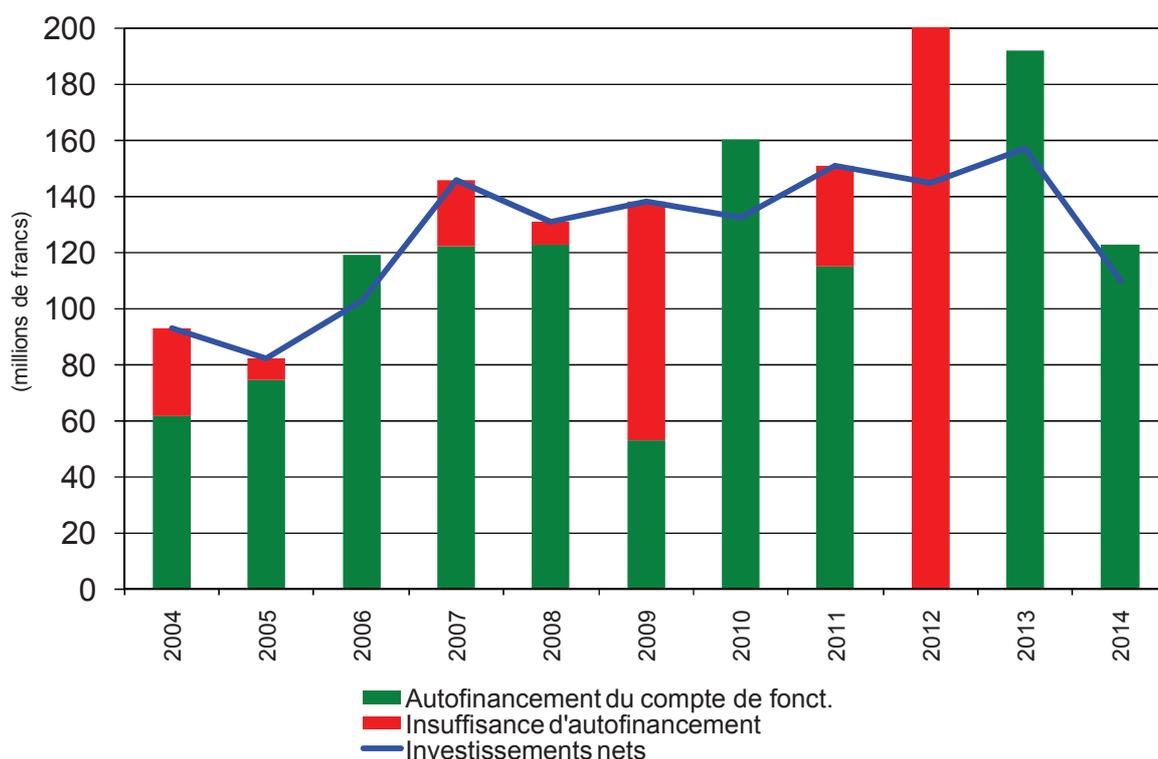
4.2.4 Evolution de la dette lausannoise

En préambule, il convient de rappeler que l'autofinancement est le facteur impliquant la variation de la dette. L'autofinancement correspond à la marge de liquidités réalisées à la fin d'un exercice comptable. Il représente ce qui reste dans la bourse communale, une fois que toutes les charges de fonctionnement ont été honorées (hors amortissements, attributions/prélèvements liés aux fonds et les imputations internes). Il permet de financer tout ou partie des investissements réalisés par la collectivité tout au long de l'année. Ce qui n'est pas couvert par le financement propre a un impact sur l'endettement, ou permet, le cas échéant, de constituer des réserves de trésorerie permettant de rembourser des emprunts ou effectuer des placements.

Le graphique ci-après montre l'évolution de la marge d'autofinancement et des investissements sur la période 2003 à 2014.

L'évolution de la marge d'autofinancement et de la dette communale a été marquée par deux éléments majeurs ces 10 dernières années :

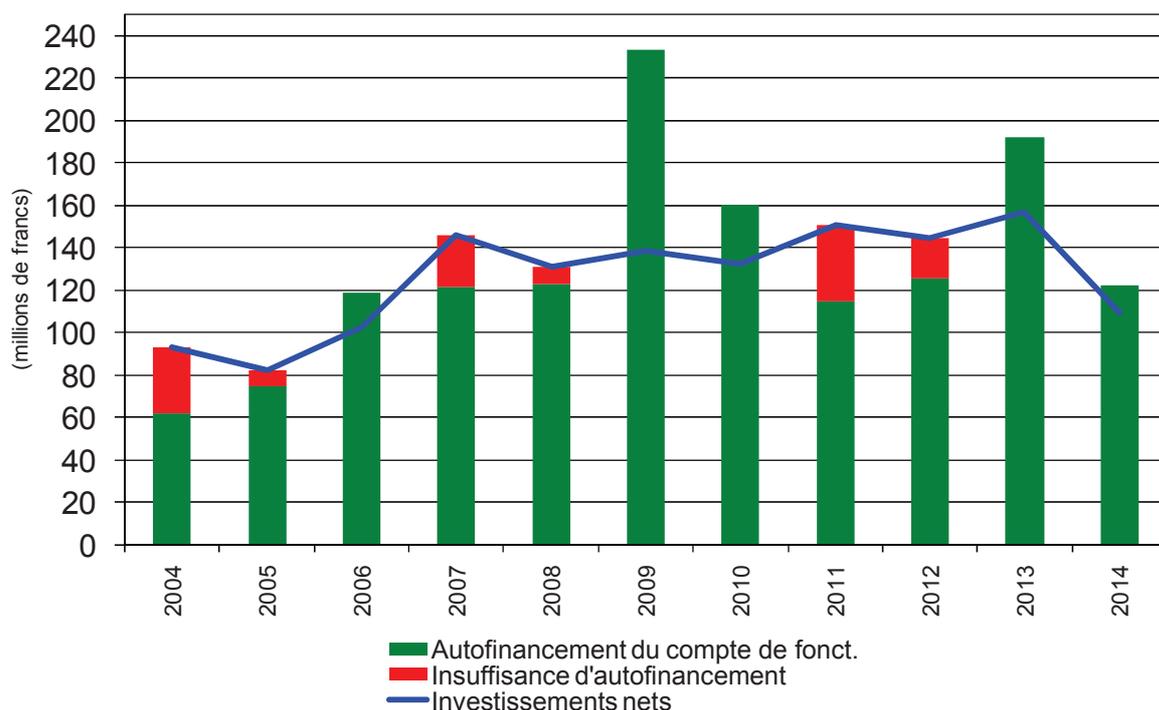
- l'assainissement de la Caisse de pensions du personnel communal de Lausanne (CPCL) en 2009, avec une dette nouvelle de CHF 180.2 millions envers la caisse de pensions et un dividende extraordinaire de EOS Holding de CHF 80.2 millions ; soit une augmentation de la dette et une diminution de la marge d'autofinancement de CHF 100 millions ;
- un deuxième assainissement de la CPCL en 2012, avec une dette nouvelle de CHF 182.5 millions envers la CPCL.



L'autofinancement du compte de fonctionnement présenté en vert démontre la marge dégagée par le résultat (hors amortissement, attribution/prélèvement liés aux fonds et imputations internes). Lors des années 2006, 2010, 2013 et 2014, l'autofinancement du compte de fonctionnement a permis de financer l'entier des investissements de l'exercice.

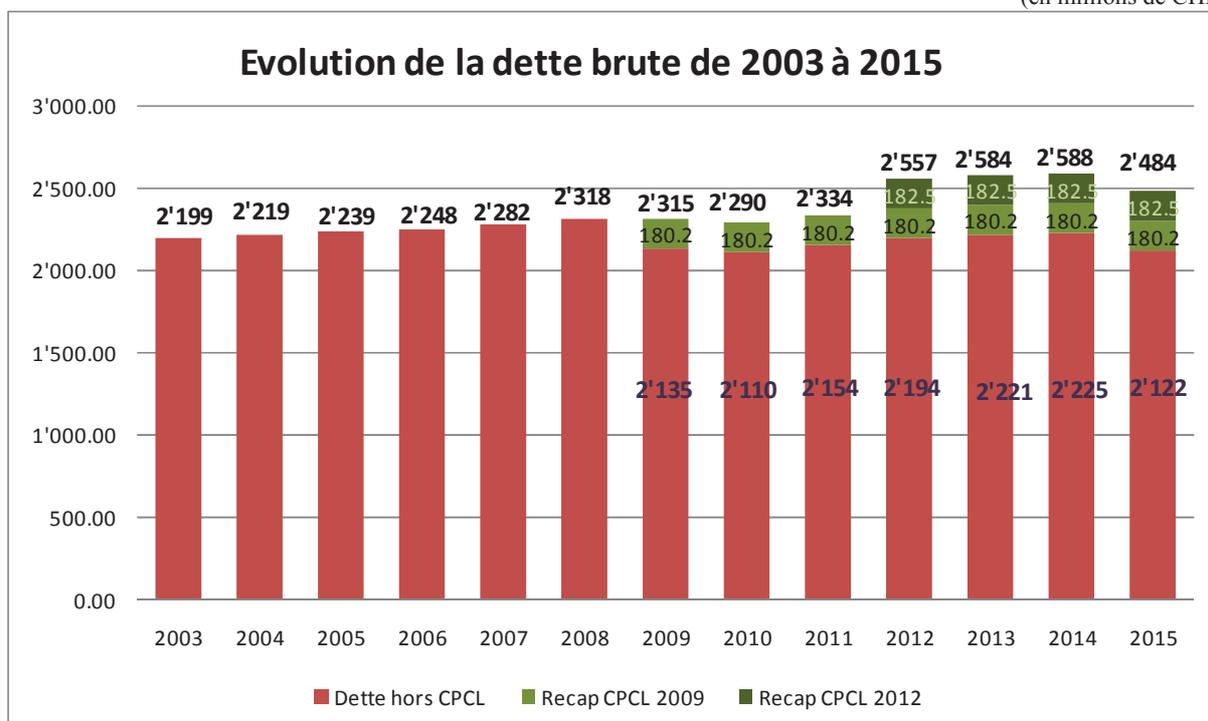
En rouge est représentée l'insuffisance d'autofinancement, c'est-à-dire que le résultat du compte de fonctionnement n'était pas suffisant pour couvrir la totalité des investissements de l'exercice.

Afin d'annuler les impacts liés à la recapitalisation de la CPCL (soit CHF 180.2 millions en 2009 et CHF 182.5 millions en 2012), les chiffres des années 2009 et 2012 ont été recalculés.



Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution de la dette. Pour les besoins de l'analyse, les effets liés à la recapitalisation de la CPCL sont clairement mis en évidence.

(en millions de CHF)



Il est aisé de constater que l'évolution de la dette brute s'est révélée modérée pour la période sous revue, une fois les effets liés à la recapitalisation de la Caisse de pensions en 2009 et en 2012 mis en évidence.

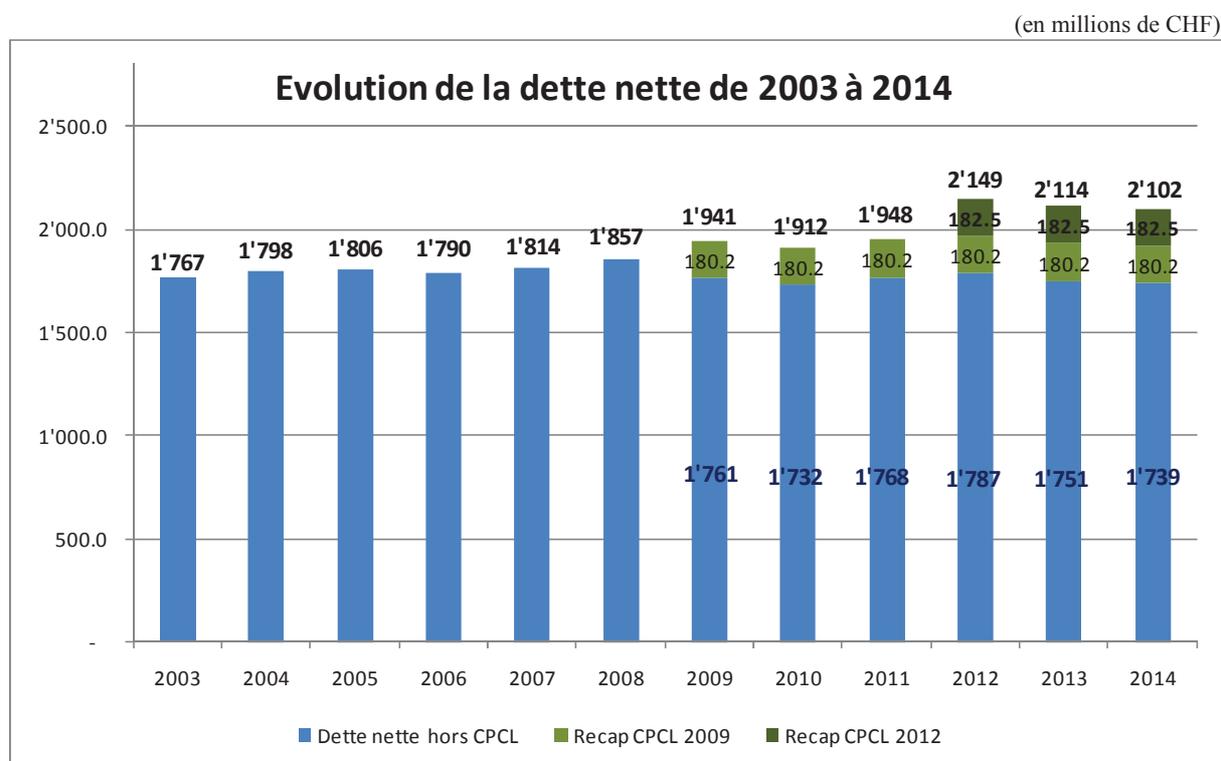
Pour mémoire, en 2009, un assainissement durable avec un taux de rendement aussi stable que possible a été préconisé et l'apport de la Ville s'est fait en trois volets :

- la cession d'immeubles et de terrains du patrimoine financier pour CHF 47 millions ;
- la cession des actifs et passifs de la société Colosa pour CHF 97 millions ;
- le solde, sous forme d'un apport en espèces, de l'ordre de CHF 144.2 millions, montant immédiatement placé par la CPCL auprès de la Ville durant 30 ans contre rémunération au taux de 4%, soit le taux technique de la caisse.

Les incidences financières uniques se montent à CHF 288.2 millions bruts. Déduction faite des plus-values réalisées sur les divers transferts à la CPCL de CHF 108 millions, le coût net de l'opération de recapitalisation de la CPCL s'élève à CHF 180.2 millions. A ceci s'ajoutent CHF 8.4 millions de charges nettes supplémentaires pérennes dès 2010, principalement en lien avec les charges d'intérêt supplémentaires (taux technique de 4%) et les pertes de rendement sur le patrimoine immobilier.

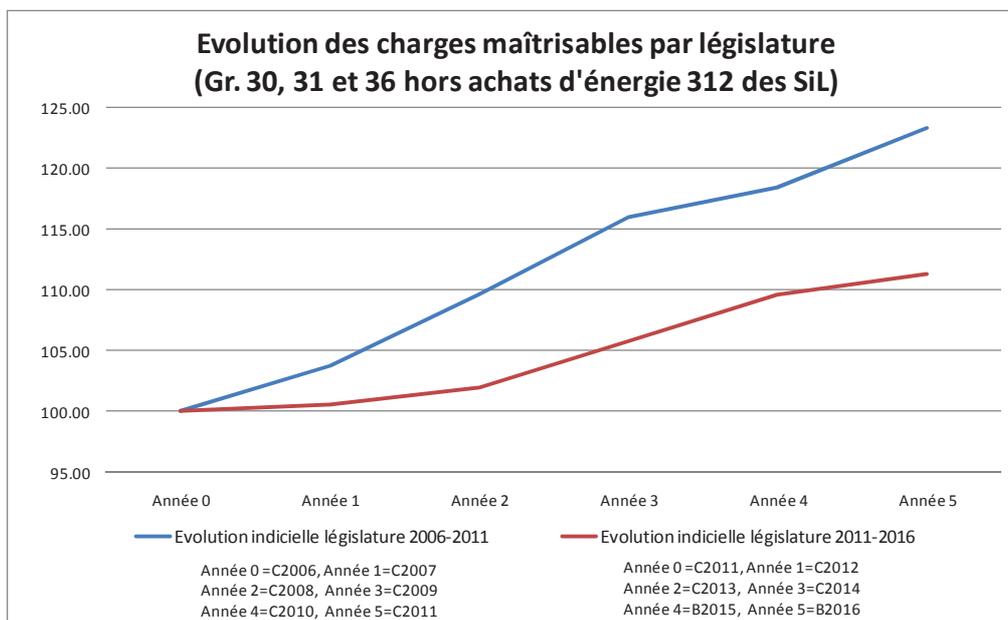
Lors de la recapitalisation 2012, l'apport de la Ville s'est élevé à CHF 182.5 millions sous forme d'un versement à la CPCL, immédiatement réemprunté par la Ville de Lausanne pour une durée de 40 ans au taux de 3.5% (nouveau taux technique de la CPCL). Les charges pérennes nettes s'élèvent à CHF 1.6 million dès 2013.

En termes globaux, les impacts liés aux deux dernières recapitalisations ont dès lors développé CHF 470.7 millions de charges uniques brutes, dont CHF 362.5 millions ayant un impact direct sur l'endettement (180.2+182.5) et CHF 10 millions de charges supplémentaires annuelles pérennes nettes. Ceci a fortement contribué à la croissance de la dette. Hors effets liés à la recapitalisation de la CPCL, la dette s'élèverait à CHF 2.122 milliards en 2015, contre CHF 2.484 milliards, ceci sans prendre en considération les charges supplémentaires pérennes de CHF 10 millions évoquées ci-dessus).



Le même constat peut être tiré en ce qui concerne la dette nette. Sur la période en revue, la dette nette a évolué de manière modérée. Ceci est le résultat de la volonté affirmée de la Municipalité visant à maîtriser son budget de fonctionnement et ses investissements dans un contexte délicat, marqué par deux recapitalisations de la CPCL à quelques années d'intervalle.

Cette volonté est clairement illustrée ci-après en ce qui concerne l'évolution des charges maîtrisables :



Un effort particulier, mené lors de la législature 2011-2016, a permis de contenir l'évolution des charges par rapport à la précédente législature. Ceci résulte notamment de la mise en place d'un plan structurel d'amélioration financière. L'augmentation des charges a été divisée par deux lors de cette législature (+23% 2006-2011, +11% 2011-2016).

4.2.5 Evaluation de la gestion financière

Des organismes indépendants évaluent la gestion financière de la Ville de Lausanne.

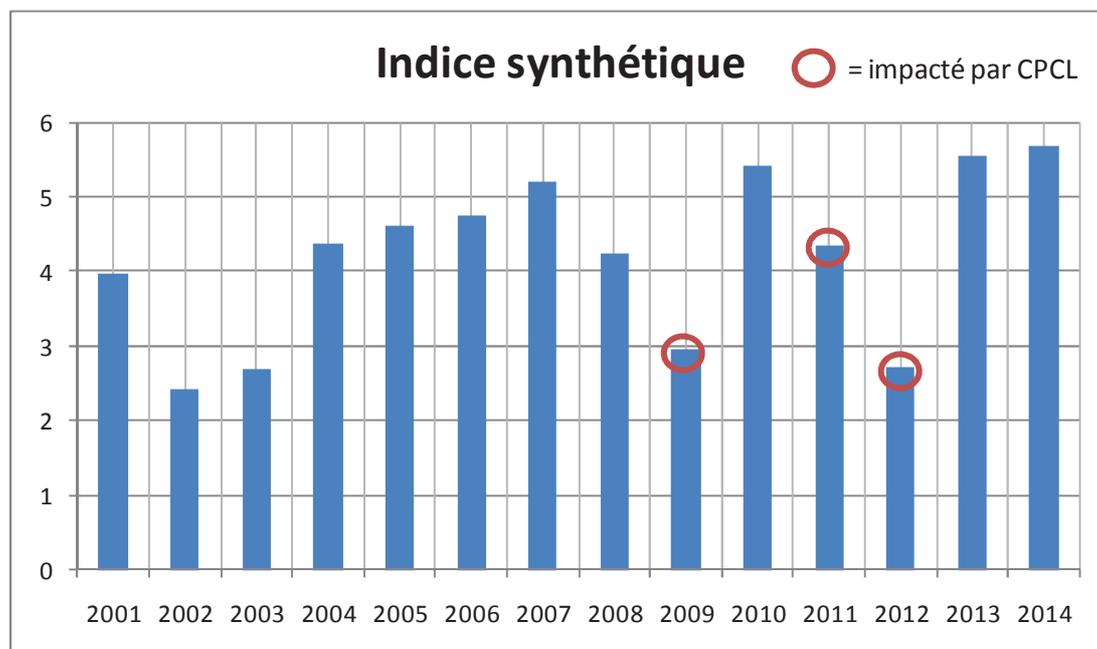
Il s'agit en premier lieu de Standard&Poor's (S&P), agence de notation financière. S&P a confirmé dans son communiqué de presse du 12 juin 2015 la note A+ avec perspective stable de la Ville de la Lausanne. « La note continue de refléter le cadre institutionnel des communes vaudoises, que S&P juge très « prévisible » et « équilibré », ainsi que la gouvernance et la gestion financières « fortes » de la Ville de Lausanne, son économie « très forte » et ses performances budgétaires « fortes » ».

Par ailleurs, l'IDHEAP mène des études et comparaisons sur les finances cantonales et communales. Dans le cadre d'une récente publication de notation, l'analyse de l'IDHEAP met en lumière les développements de la gestion et de la situation financière des collectivités au cours de l'exercice 2014. La Ville de Lausanne a amélioré sa note finale (indice synthétique) à 5.68 sur 6 (5.55 en 2013) et se place en quatrième position (derrière Schaffhouse 5.76, Coire et Delémont 5.74 et Lucerne 5.72). Cet indice synthétique est composé d'indicateurs permettant de quantifier la santé financière d'une collectivité (indicateur évalué à 5.50 sur 6) ainsi que la qualité de la gestion financière (indicateur évalué à 5.88 sur 6) pour laquelle Lausanne se positionne en tête du classement. La note attribuée par l'IDHEAP souligne de manière particulièrement marquée l'efficacité des mesures mises en œuvre par la Municipalité tout au long de la présente législature dans le domaine de la gestion financière la plaçant ainsi en 2014 comme étant la ville de Suisse ayant la meilleure gestion financière.

Les indicateurs ont évolué de la manière suivante sur la période 2006 à 2014 :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Couverture des charges (charges couvertes par des revenus)	6.00	6.00	6.00	3.71	5.93	6.00	1.23	5.87	6.00
2. Degré d'autofinancement (part des investissements financés par les recettes propres)	6.00	6.00	5.02	1.00	5.01	1.00	1.00	5.47	5.15
3. Engagements supplémentaires (différence entre la dette nette en début et fin d'exercice par rapport aux dépenses)	6.00	4.02	2.76	1.00	6.00	3.54	1.00	6.00	6.00
4. Poids des intérêts nets (intérêts nets divisés par les recettes fiscales directes)	2.37	2.87	3.19	3.56	3.13	3.48	4.09	4.20	4.22
Santé financière (1. à 4.)	5.48	4.99	4.39	2.14	5.29	3.51	1.51	5.55	5.55
5. Maîtrise des dépenses courantes (évolution des dépenses courantes de l'exercice en cours par rapport aux dépenses de l'exercice précédent)	1.00	5.65	1.00	1.00	6.00	4.91	1.00	6.00	6.00
6. Effort d'investissement (part des investissements par rapport aux dépenses courantes)	6.00	6.00	5.98	6.00	6.00	5.90	6.00	5.69	6.00
7. Exactitude de la prévision fiscale (rapport entre la différence des recettes fiscales budgétées et effectives)	4.00	4.00	5.00	4.17	4.00	4.82	4.79	4.00	5.31
8. Intérêt moyen de la dette (poids des intérêts passifs par rapport à la dette brute)	3.30	3.21	3.19	3.05	3.12	2.96	2.66	2.59	2.55
Qualité de la gestion financière (5. à 8.)	3.87	5.43	4.05	3.94	5.56	5.33	4.10	5.55	5.88
Indice synthétique	4.74	5.19	4.23	2.97	5.41	4.35	2.71	5.55	5.68

La notation a évolué de la manière suivante :



L'évolution tendancielle de la notation de la Ville de Lausanne est positive. La chute de l'indicateur synthétique en 2009, 2011 (constitution de la provision CPCL de CHF 100 millions) et 2012 (versement) s'explique par la recapitalisation de la CPCL dans les comptes de la Ville.

4.2.6 Synthèse

L'introduction via la modification de 2006 du plafond d'endettement pour les communes a instauré la validation, par l'organe délibérant, d'une dette maximale avec possibilité, pour le canton, de refuser un plafond jugé trop élevé. Cette exigence cantonale répond ainsi au souhait du postulant. On constate également que très peu de villes connaissent un mécanisme spécifique. Dans l'immense majorité des situations, ce sont les législations cantonales qui s'appliquent.

La Municipalité rappelle qu'elle a, au vu du niveau élevé de la dette, proposé au Conseil communal d'adopter un plafond relativement ambitieux, l'obligeant à travailler à la fois sur l'amélioration du budget de fonctionnement et sur le plan des investissements. Afin de répondre à cet objectif, un plan structurel d'améliorations financières (PSAF) à hauteur de CHF 40 millions a, par exemple, été élaboré. En agissant de la sorte, le mécanisme du plafond d'endettement joue parfaitement son rôle de frein à l'endettement.

Selon les éléments présentés précédemment, l'évolution de la dette, hors effets liés aux assainissements de la CPCL, peut être qualifiée de modérée. La Municipalité juge la législation actuelle suffisamment contraignante et performante. Elle estime que l'introduction du plafond d'endettement fixé par la loi sur les communes, accompagnée d'outils de gestion financière modernes, permet de juguler l'endettement.

Pour illustrer cette volonté, rappelons que la Municipalité de Lausanne a fait de la stabilisation de la dette un des objectifs de son programme de législature puisque ce dernier prévoit le maintien du plafond d'endettement 2011-2016 pour 2016-2021, bien que la prochaine législature prévoit le développement d'importants projets d'investissement et intègre des risques financiers non négligeables, compte tenu notamment de la mise en œuvre avec anticipation de la réforme de la fiscalité des entreprises III (RIE III) sur sol vaudois.

En parallèle, et tel qu'évoqué ci-dessus, il y a lieu de rappeler que la Municipalité a introduit de nouveaux outils de gestion financière depuis le début de la législature afin d'atteindre ses objectifs. Il s'agit plus particulièrement d'éléments suivants :

- adaptation des procédures budgétaires dans le sens d'une gestion par enveloppe ;
- fixation d'une enveloppe permettant de financer les mesures du programme de législature (notamment les mesures prioritaires) ;
- chiffrage et suivi standardisé des impacts financiers attendus dans le cadre de tous les projets à caractère financier (préavis, notes municipales, programme de législature) ;
- introduction de critères de compensation au niveau des crédits supplémentaires octroyés en cours d'année ;
- renforcement du suivi budgétaire du budget de fonctionnement et d'investissement.

Pour conclure, il est utile de rappeler que Standard&Poor's considère la gouvernance financière de la Ville de Lausanne comme forte, tant au niveau des performances budgétaires que des mesures mises en œuvre afin de contenir l'endettement.

La récente analyse de l'IDHEAP aboutit également à ce même constat, puisque la qualité de la gestion financière de notre Ville a obtenu une note de 5.88 sur 6, se positionnant ainsi à la première place du classement. Cette note confirme l'efficacité des mesures mises en œuvre par la Municipalité tout au long de la présente législature dans le domaine de la gestion financière.

La Municipalité estime avoir répondu aux demandes du postulant.

5. Postulat de M. Charles-Denis Perrin et consorts : « Pour une durabilité des finances lausannoises grâce à une identification et une projection sur le long terme des besoins en investissement et en entretien, des dépenses et des recettes »

5.1 Rappel du postulat

Déposé le 27 novembre 2012 et renvoyé à la Municipalité le 18 février 2014, ce postulat demande à la Municipalité de :

- présenter une projection financière à long terme (30 à 50 ans), pour la Ville et les Services industriels (SiL), portant sur les volets suivants :
- investissements et patrimoine existant ;
- évolution des charges ;
- évaluation des recettes ;
- d'établir une analyse globale des risques et de proposer une série de ratios et d'indicateurs clés, en vue de réaliser un document de référence accompagnant les programmes de législature et/ou les bilans de fin de législatures futures.

5.2 Réponse de la Municipalité

5.2.1 Situation actuelle

Dans une optique de bonne gouvernance, la Municipalité a mis sur pied le processus de pilotage financier suivant :

- dans le cadre du pilotage à long terme, la Municipalité a développé un plan d'investissement qui couvre deux législatures et diverses projections portant notamment sur l'évolution des charges et des revenus de fonctionnement, de la dette, du plafond de cautionnement ainsi que des besoins en logements et en infrastructures permettant d'établir une analyse des risques et de planifier. Elle a de plus présenté les lignes directrices de ses nombreuses politiques sectorielles sous la forme de préavis respectivement de rapports-préavis (par exemple, politique du logement, politique sociale, politique culturelle, politique familiale, promotion économique, besoins en infrastructures scolaires, etc.) ;

- la planification financière traditionnelle couvre un horizon temporel de quatre ans ; elle présente l'évolution future prévue des finances au niveau des charges et de recettes de fonctionnement estimées sur la base d'indicateurs pertinents (croissance de la masse salariale, IPC, PIB) et d'informations détaillées obtenues des services, notamment en ce qui concerne les marges des SiL ;

En parallèle, les impacts financiers en lien avec des projets cantonaux (RIE III, feuille de route cantonale) ou communaux, notamment issus du programme de législature, sont estimés et pris en considération. Cette méthodologie permet de mettre en évidence les éventuels problèmes tout en permettant de prendre les mesures qui s'imposent pour les résoudre, telle qu'illustrée notamment par la mise en œuvre du PSAF. Or, sans cette démarche, les comptes 2013 et 2014 se seraient soldés par des déficits de respectivement CHF 7.3 millions et CHF 30 millions et aucun montant extraordinaire n'aurait pu être alloué à des problématiques prioritaires telles que la provision de CHF 8 millions pour l'entretien durable des bâtiments scolaires en 2013 ou les thématiques prioritaires de la Municipalité (petite enfance, sécurité) développant des impacts supplémentaires pérennes de CHF 12.3 millions depuis le début de la législature ;

- le budget annuel pilote les dépenses à court terme. Le suivi budgétaire assure l'atteinte des objectifs fixés et permet à la Municipalité, en cas de problème majeur de prendre des mesures immédiates afin de tendre vers les objectifs fixés. De plus, la compensation des crédits supplémentaires alloués en cours d'année permet de tenir, sauf cas de force majeure, l'enveloppe budgétaire allouée. Le résultat du bouclage des comptes est soumis à l'approbation du Conseil communal après une

analyse détaillée réalisée par la Commission des finances. A l'interne, l'évolution des coûts est analysée en cours d'année et au bouclage par le biais de la comptabilité analytique et d'autres instruments.

La combinaison de ces différents éléments permet d'établir une projection de la situation financière de la Ville. Il convient par ailleurs de relever que ces éléments sont systématiquement exigés par Standard&Poor's, l'agence de notation de la Ville de Lausanne, pour évaluer sa capacité à notamment à faire face au service de la dette sur le long terme. Le dossier de notation intègre également la présentation du tissu économique de la Ville ainsi qu'une analyse des performances. Cette analyse fait l'objet d'une publication annuelle par Standard&Poor's et d'une communication sur site de la Ville.

Rappelons que Standard&Poor's « *considère la gouvernance financière de la Ville de Lausanne comme « forte », la Municipalité souhaitant maintenir des performances budgétaires solides et également contenir l'endettement. Ceci reflète également une planification financière détaillée et réaliste.* »

D'autre part, les performances de la Ville, font l'objet d'une analyse circonstanciée et sont comparées à d'autres collectivités publiques lors de la publication de notation IDHEAP. Pour rappel, lors du bouclage des comptes 2014 la Ville de Lausanne a atteint une note moyenne de 5.68 sur 6. Cette dernière est composée d'indicateurs permettant de quantifier la santé financière d'une collectivité (indicateur évalué à 5.50 sur 6) ainsi que la qualité de la gestion financière (indicateur évalué à 5.88 sur 6). La note maximale a été obtenue au niveau la maîtrise des dépenses courantes.

Outre les informations à caractère financier citées plus haut, la Municipalité suit attentivement l'évolution des autres facteurs susceptibles d'influencer sa santé financière, comme l'évolution démographique et de la structure démographique, ou sa mission de ville-centre, comme les besoins en logements et infrastructures.

5.2.2 Conclusion

La Municipalité estime disposer des informations et outils nécessaires pour réaliser des projections financières sur le moyen et long terme, que ce soit en termes d'investissement que de fonctionnement.

Consciente cependant de la nécessité d'améliorer la transparence et la communication en la matière, la Municipalité introduira, en réponse au postulat, un chapitre « Perspectives » dans le prochain programme de législature en présentant la planification financière de la Ville.

Le pilotage à long terme s'intéresse aux évolutions politiques, sociales ou économiques majeures. Il se concrétise à travers des lignes directrices et les présentations des nombreuses politiques sectorielles dans le cadre des préavis respectivement des rapports-préavis. La Municipalité est d'avis que des projections plus lointaines, sur un horizon de 30 à 50 ans, sont opportunes au niveau fédéral, dans le cadre de thématiques très spécifiques telles que par exemple la stratégie énergétique ou l'aménagement du territoire, ou dans le cadre d'une caisse de pensions, qui doit analyser ses activités d'assurances. Mais qu'elles seraient peu efficaces à l'échelon d'une ville et très coûteuses en ressources avec une fiabilité du résultat assez faible.

L'introduction, au cours de la prochaine législature, de ratios et d'indicateurs clés en matière financière, prévue dans le cadre du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), permettra d'optimiser la planification financière.

La Municipalité estime avoir répondu aux demandes du postulant.

6. Synthèse

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2016/2 de la Municipalité, du 21 janvier 2016 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

- 1) d'approuver la réponse au postulat de Mme Françoise Longchamp « Pour une étude d'une nouvelle présentation des comptes et du budget de la Commune de Lausanne, de l'introduction d'une comptabilité analytique pour la gestion des comptes communaux ainsi que du MCH2 » ;
- 2) d'approuver la réponse au postulat de M. Pierre-Antoine Hildbrand et consorts : « Pour l'étude de mécanismes réglementaires modérant l'endettement lausannois » ;
- 3) d'approuver la réponse au postulat de M. Charles-Denis Perrin et consorts : « Pour une durabilité des finances lausannoises grâce à une identification et une projection sur le long terme des besoins en investissement et en entretien, des dépenses et des recettes ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Simon Affolter