

**Les investissements : comment les choisir ?  
Réponse à la motion de Mme Eliane Rey**

*Rapport-préavis N° 134*

Lausanne, le 2 mars 2000

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

**1. Objet du préavis**

La Municipalité n'envisage pas de modifier fondamentalement sa manière de choisir les investissements qu'elle propose au Conseil communal. Elle répond ainsi à la motion de Madame Eliane Rey<sup>1</sup>.

**2. Résumé de la motion**

Dans sa motion développée le 11 février 1997<sup>2</sup>, Madame E. Rey constate une progression continue du montant de la dette communale résultant d'un volume important d'investissements face à un autofinancement nettement insuffisant. Elle s'interroge sur l'opportunité des réalisations décidées et sur leur répercussion dans les budgets futurs.

Elle estime que le Conseil communal ne dispose pas de toutes les informations nécessaires pour apprécier de manière objective et rigoureuse le bien-fondé des nouvelles dépenses d'investissements les unes par rapport aux autres. Il manque une vision d'ensemble; la prise de décision s'effectue de manière isolée par rapport à un seul investissement, celui qui est proposé, alors qu'elle devrait mûrir à la lumière des autres crédits déjà votés ou à venir.

Pour améliorer la situation, la motionnaire propose, à l'instar de ce qu'a introduit l'Etat de Vaud, de faire passer tous les projets d'investissements par un processus d'analyses et de réflexions, en établissant pour chacun d'eux une fiche d'évaluation multicritères. Les services communaux établiraient une première évaluation de leurs propres projets d'investissements, puis les fiches complétées seraient transmises à une commission spécialement désignée pour délivrer la seconde évaluation. Les deux résultats obtenus seraient alors inclus dans le préavis au Conseil communal.

---

<sup>1</sup> BCC 1996 : page 579 / 1997 : pages 90 et ss

<sup>2</sup> BCC 1996 : page 579 / 1997 : pages 90 et ss

### 3. Considérations générales

Ainsi que le relève la motionnaire, d'autres collectivités publiques ont cherché à se doter d'outils pour mieux analyser leurs dépenses d'investissements. Il a dès lors paru intéressant de présenter les cas du canton de Vaud et de la ville de Neuchâtel, puis de rappeler les procédures en vigueur à Lausanne.

La Municipalité exposera ensuite son point de vue sur la question.

#### *3.1 Système d'aide à la décision en matière d'investissements publics développé par l'Etat de Vaud*

Placé devant une demande importante de projets d'investissements et aucun financement propre pour les réaliser, le Conseil d'Etat a choisi de mettre en place une méthode complémentaire d'analyse des demandes, ceci afin d'être à même d'opérer une sélection plus objective, mais aussi plus stricte de celles-ci.

C'est à partir d'une grille, retenant une quinzaine de critères préétablis, objectifs et mesurables, que s'opère une analyse comparative des projets et une notation. L'échelle des notes va de 1 pour les projets refusés à 5 pour ceux qui sont acceptés.

Parallèlement à l'élaboration de cette grille, le Conseil d'Etat a constitué le Groupe de Détermination en matière d'Investissements (GDI). Créé en 1996, celui-ci est composé d'au moins un délégué par département et de deux membres externes à l'administration cantonale, soit, pour 1999, un chef d'entreprise et un secrétaire syndical.

Sur le plan pratique, c'est au printemps de chaque année que débute la démarche en vue de la présentation du budget des investissements de l'année suivante. A l'appui de chaque projet avancé, les services établissent une fiche d'investissement comprenant une description générale, les implications financières et le résultat de leur propre notation fondée sur la grille de sélection multicritères. Ces données sont ensuite transmises au GDI par le Département avec, parfois, un ajustement de la notation.

Après un examen des dossiers transmis et, au besoin, une demande d'informations complémentaires, le GDI procède, à son tour, à la notation de chaque projet.

Pour le budget de l'année 2000, le Conseil d'Etat avait fixé le montant maximum des investissements nets à 200 millions de francs, tandis que le premier projet comportait un volume de 291 millions. Se fondant sur l'analyse comparative des projets et sur l'avis consultatif du GDI, le Conseil d'Etat est parvenu à réduire les demandes de manière à atteindre le but fixé.

#### 3.1.1 Avantages de la méthode

L'introduction de la fiche d'investissement accompagnée de la grille multi-critères contraint les services à analyser de manière plus approfondie chaque objet proposé pour l'inscription au budget. Ce travail est ensuite renforcé par celui qui s'effectue au niveau du département. Enfin, le GDI va confirmer ou infirmer les appréciations provenant de la technique.

Dès lors, au moment de décider du contenu qu'il souhaite donner à son budget d'investissements, le Conseil d'Etat dispose d'une bonne documentation.

---

Lorsqu'il doit voter le budget des investissements, le Grand Conseil dispose d'un document de synthèse comportant, en plus des informations purement financières, le résultat des notations par le département et par le GDI pour chacun des projets retenus.

### 3.1.2 Points faibles de la méthode

Les notations successives des projets nécessitent un travail administratif important.

Les évaluations fournies au Conseil d'Etat reposent sur des appréciations dominées par une prépondérance de l'approche technique. L'aspect politique, pourtant très important dans une collectivité publique, est en quelque sorte relégué au second plan.

En l'espèce, on pourrait aussi se demander dans quelle mesure la politique n'abandonne pas ou ne fuit pas ses responsabilités dans la gestion financière de l'Etat.

### 3.2. *Modèle adopté par la ville de Neuchâtel*

En plus des mesures tendant à ramener progressivement l'équilibre du budget de fonctionnement, la ville de Neuchâtel s'est imposée une règle de gestion des investissements qui veut que l'autofinancement couvre l'entier des dépenses d'investissements dont la ville supporte seule la charge des intérêts passifs.

A cette fin, chaque investissement est analysé puis classé dans l'une des trois catégories ci-après :

- a) les investissements dits "rentables", au bénéfice d'une couverture totale des charges par :
  - des subventions d'investissements ou de fonctionnement en provenance de la Confédération, du Canton ou de tiers,
  - des prélèvements sur des fonds spéciaux,
  - la perception de loyers de redevances ou de taxes affectées (exemples : STEP, parkings, bâtiments locatifs);
- b) les investissements dits "partiellement rentables", avec un certain degré de couverture des charges par :
  - des subventions,
  - des prélèvements sur des fonds spéciaux,
  - la perception de recettes, dont le niveau est toutefois insuffisant pour assurer une couverture totale des charges (exemples : écoles, forêts);
- c) les investissements dont les coûts sont entièrement à la charge de la ville (exemples : bâtiments administratifs, signalisation routière).

La classification des projets d'investissements est réalisée à partir de formulaires remplis par les services demandeurs. Ces documents, tout d'abord fournis par les services demandeurs lors de la planification financière quadriennale, sont ensuite confirmés et précisés dans le cadre de l'établissement du budget annuel.

Les formulaires sont récoltés et examinés par la Direction des finances qui veille au bien-fondé des données fournies.

Deux fois l'an, à la présentation du budget et à la publication des comptes, l'Exécutif dresse le compte de financement. Celui-ci indique notamment le niveau de couverture des dépenses d'investissements par l'autofinancement dégagé par le compte de fonctionnement. C'est là qu'intervient la notion des investissements à charge de la ville; ceux-ci sont quantifiés par soustraction des investissements rentables et de la quote-part rentable sur les investissements partiellement rentables du montant total des investissements nets. Si la règle est respectée, la valeur des investissements à charge de la ville sera égale ou inférieure à celle de l'autofinancement. Ce faisant, on tend à démontrer que le recours à l'emprunt n'est justifié que par des investissements pour lesquels la charge d'intérêts est couverte par des recettes affectées. En d'autres termes, dans le cas d'espèce, il n'y a pas de détérioration future des résultats.

### 3.2.1 Avantages de la méthode

La méthode se veut rassurante vis-à-vis des bailleurs de fonds dans le sens qu'il n'y a pas un alourdissement des intérêts passifs supporté par la ville. Il est vrai que, dans le contexte actuel de crise de confiance envers la solvabilité des communes, il est judicieux de donner la meilleure image possible de soi à l'extérieur.

Dans la mesure où la méthode n'est utilisée que deux fois l'an, pour apprécier le degré de couverture des investissements par l'autofinancement, le surcroît de travail qu'elle engendre est raisonnable.

Dès lors que les crédits d'investissements rentables sont plus aisés à faire admettre, on peut imaginer que les services développent davantage d'idées pour trouver des recettes affectées ou obtenir des contributions de tiers pour leurs projets.

### 3.2.2 Points faibles de la méthode

La méthode repose sur l'idée que le recours à l'emprunt pour financer l'entier des investissements rentables est sans danger. Pourtant, la récente expérience vécue dans l'immobilier, et tout particulièrement dans la location de surfaces à usages industriel, commercial et administratif, a démontré la précarité de la situation financière de ceux qui étaient trop lourdement endettés.

Un autre facteur de risque à ne pas négliger est la hausse toujours possible des taux d'intérêts sans report automatique de l'impact sur des tiers.

La priorité concédée aux investissements rentables risque de pénaliser à terme les investissements nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques et par nature non rentables.

Contrairement à ce que pourrait faire croire la méthode, l'autofinancement à 100 % des investissements à charge n'est pas toujours sans incidence financière; en effet, certaines réalisations entraînent des charges d'exploitation supplémentaires qui grèveront les budgets futurs.

Par cette méthode, on peut imaginer rassurer les politiciens non avertis et le grand public sur l'état de la santé financière de la collectivité; il est cependant douteux que les bailleurs de fonds et les connaisseurs des finances publiques se laissent séduire.

## 4. Traitement des investissements à Lausanne

### 4.1 *Elaboration du budget*

Chaque année en février-mars, la Municipalité adresse aux services des instructions et des recommandations à prendre en considération pour la préparation de leur projet de budget. Au début de l'été, les directeurs examinent les propositions de leurs services et retiennent les chiffres qui leur semblent judicieux. Au début d'août, la Municipalité prend connaissance du premier projet de budget (fonctionnement et investissements). A partir d'un ensemble de paramètres de portée politique, économique et financière et des chiffres provisoires, l'Exécutif fixe les cibles à atteindre aussi bien pour les charges et les revenus de fonctionnement que pour les dépenses d'investissements.

Après un réexamen des projections, des options et des priorités par les directions, la Municipalité consacre plusieurs journées à l'analyse de l'ensemble du budget. S'agissant plus particulièrement des investissements, chaque objet est discuté et apprécié à la lumière des justifications et des explications complémentaires fournies, séance tenante, par les représentants des demandeurs. Il s'agit, en l'occurrence, d'un travail difficile qui doit s'effectuer en dehors des passions ou des enthousiasmes momentanés. Pour être retenus, les projets doivent répondre à une justification technique, mais aussi répondre à une volonté politique. Depuis quelques années, en raison de moyens financiers limités, il n'est même plus possible de retenir tous les projets satisfaisant pourtant à tous les critères de sélection; on comprendra dès lors mieux la difficulté de la tâche municipale.

### 4.2 *Plan des investissements*

En application des dispositions légales, la Municipalité joint chaque année au budget de fonctionnement le plan des investissements.

Sauf cas particuliers, c'est là qu'apparaissent pour la première fois les investissements envisagés; ils y sont répartis comme il suit :

- a. Si la parution de la demande de crédit au Conseil communal est prévue pour l'année en cours ou pour les deux ans à venir, l'objet est inscrit dans le premier chapitre des crédits à voter avec l'indication du coût et de la répartition des flux de dépenses pour les deux prochaines années. Pour en faciliter l'examen, les objets retenus sont groupés par direction, puis classés en fonction du degré de priorité qui leur a été attribué par la Municipalité.
- b. Les projets dont la sortie du préavis au Conseil communal est envisagée au-delà des deux prochaines années sont inscrits dans le second chapitre des crédits à voter (catalogue), sans indication de coût. En effet à ce stade de préparation, l'état de maturité des projets est généralement insuffisamment précis pour fournir des indications fiables.

La présentation annuelle du plan des investissements, dont le Conseil communal prend acte, est une première occasion pour lui de formuler ses remarques sur les options prises par la Municipalité; la seconde interviendra à chaque parution d'une demande de crédit d'objet, soit au moment d'allouer à la Municipalité les moyens nécessaires pour passer à la réalisation.

### 4.3 *Demandes d'octroi des crédits*

Chaque demande de crédit d'investissement fait l'objet d'un préavis soumis à votre Conseil. Par souci de clarté et d'objectivité, la Municipalité s'efforce d'obtenir des services communaux des textes offrant un

maximum d'informations utiles à la compréhension et à l'évaluation de l'objet : descriptif technique, coût d'investissement, subventions ou participations de tiers, charges et revenus d'exploitations futurs induits, impact sur l'environnement, notamment.

La fourniture de toutes ces données n'est toutefois pas toujours aussi simple qu'on pourrait le penser. En effet, la nature des crédits demandés s'étend sur une très large gamme, passant par une subvention d'investissement, un plan d'affectation, une construction immobilière, une infrastructure routière ou des installations techniques, par exemple. D'une manière générale, l'impact financier d'un crédit, puisque c'est essentiellement cet aspect des choses qui préoccupe la motionnaire, est aisément perceptible pour la construction ou la rénovation d'un bâtiment locatif du patrimoine financier, il est en revanche plus difficile à appréhender pour un investissement relatif au remplacement ou à la réparation d'une installation technique (SI, épuration des eaux) dont le coût est implicitement couvert par une taxe ou un revenu affecté. Examinés au premier degré, certains crédits, tels que l'adoption d'un plan partiel d'affectation ou la réalisation d'une infrastructure urbaine, n'engendre que des charges; pourtant au second degré, on peut en attendre des revenus induits découlant de l'implantation d'entreprises nouvelles, de l'arrivée de contribuables ou d'un regain d'intérêt touristique.

Malgré toute sa vigilance, la Municipalité admet qu'il peut arriver une fois ou l'autre qu'un préavis ne fournisse pas toutes les informations utiles, ainsi que le relève par ailleurs la motionnaire. Le cas échéant, rien n'empêche un conseiller communal de demander, dans le cadre des travaux de la commission, le complément d'informations qu'il souhaite pour mieux maîtriser le projet et évaluer son impact sur les finances communales.

## 5. Réponse à la motion

La Municipalité partage la préoccupation de la motionnaire au sujet de la nécessité de contenir les investissements pour réduire le recours à l'emprunt; le programme municipal pour la législature en cours traite de cette importante question. De plus, l'Exécutif a prouvé que ses déclarations sur le sujet n'étaient pas de vains mots en limitant fortement le volume des investissements au cours des derniers exercices comptables. Toutefois, en raison de l'importance du patrimoine communal, dont certains immeubles et équipements nécessitent des travaux urgents de réhabilitation, il est quasi impossible de réduire les dépenses annuelles nettes d'investissements à un niveau inférieur à 80 ou 90 millions de francs. En outre, si notre Ville veut maintenir, voire accroître, son image et son attractivité dans le but d'accueillir de nouvelles implantations d'entreprises, il y aura lieu de consentir de nouveaux investissements à l'instar de ce que font nombre d'autres grandes villes concurrentes en Suisse et à l'étranger.

A titre de rappel, vous trouvez ci-dessous l'évolution des investissements et de leur financement dès 1990, à savoir :

	<u>Autofinancement</u>	<u>Dépenses nettes d'investissements</u>	<u>Insuffisance d'autofinancement</u>
1990	23,9	157,9	134,0
1991	37,9	136,6	98,7
1992	23,7	130,5	106,8
1993	30,2	146,7	116,5
1994	25,0	158,5	133,5
1995	36,7	96,7	60,0
1996	31,9	82,1	50,2
1997	34,4	65,9	31,5
1998	28,4	79,7	51,3

Exception faite de l'exercice 1999 (dont les dépenses nettes peuvent être estimées à ce jour à 120 millions), marqué par de gros investissements dont la couverture des charges est assurée par des revenus (station de pompage de Lutry et plongeur de la STEP à Vidy), on remarque une nette diminution des dépenses d'investissements dès 1995.

Aujourd'hui, il convient de poursuivre l'effort d'assainissement en renforçant nettement le niveau de l'autofinancement dégagé par le compte de fonctionnement. Alors qu'il atteignait en moyenne 80 millions dans les années 1980, l'autofinancement n'est plus que de 30 millions environ depuis quelques années. On peut rétorquer que c'est toujours mieux que certaines collectivités qui sont contraintes d'emprunter pour financer la totalité des investissements et de surcroît une partie des charges de fonctionnement.

La Municipalité estime cependant nécessaire de retrouver un degré d'autofinancement nettement supérieur par améliorations progressives.

L'annonce par les spécialistes du retour à une activité économique soutenue et durable, devrait lui offrir l'occasion de réduire le déficit de fonctionnement et d'accroître l'autofinancement.

S'agissant plus particulièrement de la méthode proposée par la motionnaire, la Municipalité émet un certain nombre de réserves, à commencer par le fait qu'elle n'entend pas céder ses prérogatives à la technique, probablement pas plus que le Conseil communal.

Elle pose ensuite la question de savoir si l'on peut objectivement réaliser une évaluation comparative des investissements dans une commune; on peut en douter. En effet, comparer des investissements scolaires, sociaux, sportifs ou de rendement entre eux pose de nombreux problèmes. Les préférences, les penchants ou les sensibilités sont très variables d'une personne à l'autre et selon que le groupe d'analyse sera composé en majorité de sportifs (par exemple) on verra les projets liés à la pratique du sport obtenir les meilleures notations.

La première notation effectuée par les services sera forcément bonne puisque ces derniers ne vont pas dénigrer des projets dont ils sont les concepteurs. Seules les restrictions financières dont ils doivent tenir compte les contraindront à établir des priorités parmi leurs propres projets.

La seconde notation établie par la commission spéciale offrira davantage d'objectivité, quoique la provenance des personnes qui la compose influence le résultat.

Au surplus, la Municipalité se permet d'émettre des réserves sur le bienfondé de quelques uns des critères avancés, à savoir :

6. *L'impact de la réalisation sur l'économie lausannoise et vaudoise est-il important ? Quel est son incidence sur le maintien ou la création d'emplois ? Est-il de nature à favoriser le développement économique, voire à attirer de nouvelles entreprises ?*

Voilà l'exemple-type de questions auxquelles les réponses auront forcément une part importante de subjectivité et d'appréciation. En raison de l'ouverture des marchés publics et de l'accroissement des échanges internationaux, il est souvent difficile, sinon impossible, de dire au stade de la présentation d'un projet quelles entreprises se verront confier les travaux et dans quelles proportions elles recourront à des sous-traitants et, ou, achèteront des composants de provenances locales ou plus lointaines.

7. *L'impact de la phase d'exploitation sur l'économie lausannoise et vaudoise est-il important ? Quel est son incidence sur le **maintien ou la création d'emplois** ?*

On peut sommairement déduire de ce critère que plus les dépenses d'exploitation liées au fonctionnement d'un projet sont importantes, plus il est favorable à l'économie locale.

14. *A-t-on **maximisé** le recours à des sources de financement extérieures afin de faire un usage minimum des fonds propres de la Commune ?*

La recherche de participations de tiers ou de l'appui d'autres collectivités publiques, notamment la Confédération ou le Canton, est un souci constant de la Municipalité. Il est en revanche bien clair que le financement par les banques ou par l'emprunt ne saurait être assimilé à des fonds propres.

15. *Y a-t-il des possibilités d'effectuer un contrôle technique et financier de la réalisation et de l'exploitation ?*

A ce jour, la Municipalité n'a pas le sentiment d'avoir investi dans des projets où elle ne disposait pas de moyens de contrôles tant techniques que financiers.

La lecture du document délivré par le Conseil d'état du canton de Vaud en décembre 1999, à l'appui du budget d'investissement 2000, montre que les différences de notation entre les départements et le GDI sont parfois très importantes. Si l'on introduisait encore une notation provenant d'une commission formée exclusivement de politiciens, on assisterait à coup sûr à des divergences de vue importantes et des variations encore moins explicables.

## **6. Position de la Municipalité**

Au vu de ce qui précède, la Municipalité ne souhaite pas introduire un système identique à celui mis en place par l'Etat de Vaud. Le supplément de travail administratif en résultant n'est pas à négliger dès lors qu'au niveau communal les projets sont nombreux et parfois de faible importance.

De nouvelles instructions seront en revanche données aux services communaux afin d'obtenir d'eux, partout où cela se justifie, davantage d'informations sur la nature des projets et sur leur impact financier dans l'avenir.

La Municipalité admet également d'introduire dorénavant dans les préavis une justification du mode d'investissement choisi. Les questions du genre : pourquoi investir nous-mêmes ?, n'y a-t-il pas une autre manière d'investir à meilleur coût ?, y trouveront une réponse appropriée.

---

## 7. Conclusion

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le rapport-préavis N° 134 de la Municipalité, du 2 mars 2000;  
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;  
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de Mme Eliane Rey concernant l'instauration d'un système d'évaluation comparative des investissements.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire :  
François Pasche