

Fixation du plafond d'endettement pour la législature 2016-2021

Préavis N° 2016/62

Lausanne, le 13 octobre 2016

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Conformément à la teneur de l'article 143 de la loi sur les communes, la Municipalité vous propose de fixer le plafond d'endettement et de risques pour cautionnements pour la législature 2016-2021.

Ce plafond doit être adopté et voté par votre Conseil dans le courant des six premiers mois de chaque législature puis communiqué à l'Etat de Vaud.

La Municipalité vous propose de fixer le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards.

2. Rappel des bases légales

Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005, l'article 143 de la loi sur les communes se présente comme suit :

« Art. 143 Emprunts

¹ Au 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.

² Lorsque 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.

³ Une 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.

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

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

Si une commune se trouvait dans l'obligation de modifier son plafond d'endettement en cours de législature, le Conseil d'Etat examinerait sa situation financière selon les alinéas 2 à 4 de l'article 143 de la loi sur les communes. Afin d'analyser toute demande de réactualisation, le Conseil d'Etat se base sur l'article 22a du règlement sur la comptabilité des communes dont voici ici le contenu :

« Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement ⁶

¹ Toute 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.

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

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

³ La 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. »

3. Plafond d'endettement

3.1 Plafond d'endettement 2011-2016

Le préavis N° 2011/44 du 28 septembre 2011 fixait le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards pour la législature 2011-2016. Au 31 décembre 2015, la dette nette se montait à CHF 2.015 milliards.

3.2 Plafond d'endettement 2016-2021

3.2.1 Périmètre à prendre en considération

De nouvelles modalités en matière de plafond d'endettement et de cautionnement ont été retenues par l'Etat par le biais de son Service des communes et du logement (SCL). Le périmètre à prendre en considération lors de la détermination du plafond d'endettement a été revu. Le nouveau plafond d'endettement est composé de :

- l'ensemble des dettes de la commune desquelles est retranchée la part du patrimoine administratif financé par des taxes affectées (eau et assainissement) ;
- les quotes-parts des dettes des associations de communes et des ententes qui tiennent une comptabilité séparément des comptes communaux et qui ne sont pas autofinancées ;
- les cautionnements accordés par les communes en tenant compte du degré du risque selon l'appréciation de la commune. Sont exclus les cautionnements garantis par une cédule hypothécaire.

Les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération.

Par conséquent, le plafond de cautionnement est supprimé étant donné que ce dernier est intégré dans le plafond d'endettement.

Dans la continuité de la législature précédente, la Municipalité propose de fixer un plafond d'endettement net pour la législature 2016-2021 qui se calcule de la manière suivante :

<i>en millions de CHF</i>		2015
Passif	920 Engagements courants	115.0
	+ 921 Dettes à court terme	356.5
	+ 922 Emprunts à moyen et long termes	2'127.9
	+ 923 Engagements envers des propres établissements et fonds	95.6
	Dettes brute	2'695.0
	+ 925 Passifs transitoires	117.4
Actif	- 910 Disponibilités	2.6
	- 911 Débiteurs et comptes courants	347.9
	- 912 Placement du patrimoine financier	388.7
	- 913 Actifs transitoires	57.6
	= Endettement net	2'015.6
	- 914 Part du PA "autofinancé" par des taxes affectées (ex-eauservice + ex-assainissement)	82.5
=	Endettement net (une fois PA "autofinancé" déduit)	1'933.1
Cautionnement	Cautionn. et garanties hors CPCL	428.6
	Prise en compte selon appréciation du risque	47.4
	Total endettement net + cautionnement	1'980.4

La dette nette se compose de la dette brute à laquelle sont retranchés les actifs du patrimoine financier (à leur valeur comptable) ainsi que nouvellement la part du patrimoine administratif financé par des taxes affectées (eau et assainissement).

Afin d'avoir une vision consolidée des engagements de la Commune, les cautionnements sont inclus dans le périmètre à prendre en considération lors de la détermination du plafond d'endettement. Ces cautionnements sont valorisés en fonction de leur degré de risque (sont exclus les cautionnements garantis par une cédula hypothécaire).

3.2.2 Méthodologie pour la détermination du plafond d'endettement

Afin de fixer le plafond d'endettement pour la législature 2016-2021, il est nécessaire de prendre en considération les éléments suivants :

- les marges d'autofinancement futures sur 5 ans ;
- les dépenses d'investissements nets futurs du patrimoine administratif sur 5 ans ;

- les cautionnements sur la période 2016-2021 et les risques associés ;
- l'évolution de la dette attendue pour 2016 (CHF 30 millions).

Marges d'autofinancement sur cinq ans

Le budget 2017 prévoit un autofinancement dégagé par le compte de fonctionnement de CHF 73.1 millions. Pour les années 2018 à 2021, les projections aboutissent à des autofinancements compris entre CHF 100 et 115 millions environ. Ces prévisions tiennent notamment compte de la réalisation d'un plan structurel d'améliorations financières de CHF 35 millions.

Pour rappel, la marge d'autofinancement moyenne de la précédente législature s'élevait à CHF 116 millions.

Dépenses d'investissements nets futures du patrimoine administratif sur cinq ans

Le plan des investissements 2017-2020 publié dans le cadre du budget 2017 mentionne les montants suivants :

2017 :	204 millions
2018 :	170 millions
2019 :	181 millions
2020 :	147 millions

Pour l'année 2021, les investissements seront de l'ordre de CHF 162 millions.

Ces montants intègrent les autorisations d'achats pour un montant de CHF 7 millions en 2017 et CHF 10 millions dès 2018. Le plan 2017-2020 tel que présenté contient des investissements conséquents. La Municipalité va poursuivre ses travaux d'optimisation afin d'atteindre un volume d'investissements de CHF 140 millions en moyenne annuelle soit CHF 115 millions d'investissements ordinaires et CHF 25 millions d'investissements supplémentaires en lien avec Métamorphose.

En conclusion, la projection prend en considération des dépenses d'investissements de CHF 140 millions en moyenne par année de 2017 à 2021.

Pour rappel, les dépenses d'investissement moyennes réalisées la précédente législature s'élevaient à environ CHF 130 millions par année.

Cautionnements attendus jusqu'en 2021

Aux comptes 2015, les cautions s'élèvent à CHF 428.6 millions ou à CHF 47.4 millions après appréciation du risque. Compte tenu de l'évolution attendue des cautionnements sur la période, la situation projetée à fin 2021 est la suivante :

en milliers de CHF	2015		2021	
	montant global	après appréciation du risque	montant global	après appréciation du risque
Cautionnements de prêts avec garanties hypothécaires	206'079.5	-	250'803.5	-
Engagements en qualité de porte-fort pour des baux à loyer	456.3	-	456.3	-
Cautionnements de prêts sans garanties hypothécaires	192'175.0	39'056.7	661'133.0	93'406.7
Engagements en qualité de porte-fort pour le service de la dette	29'873.8	8'302.7	28'163.8	7'875.2
Total	428'584.5	47'359.4	940'556.5	101'281.9

Tel que spécifié préalablement, les cautionnements garantis par cédule hypothécaire ne doivent pas être pris en considération lors des calculs. Le solde des cautionnements accordés est valorisé en tenant compte du degré du risque apprécié par la Municipalité.

L'importante évolution des cautionnements inhérents aux prêts sans garanties hypothécaires est principalement à mettre en lien avec le financement de la STEP (CHF 260 millions) ainsi que le développement du Centre sportif de Malley pour CHF 150 millions. Il est rappelé que le projet de la STEP est intégralement financé par des taxes affectées et que le financement de Malley est assuré par les collectivités publiques.

Compte tenu de ce qui précède, le montant à prendre en considération dans le cadre du plafond d'endettement au titre des cautionnements est évalué à CHF 101.3 millions.

3.2.3 Fixation du plafond d'endettement pour la législature 2016-2021

Selon les projections ci-dessus, l'évolution de l'endettement consolidé est présentée ci-après :

en milliers de CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Endettement net 1.1 (déduit du PA "autofinancé")		1'933'083	1'963'083	2'055'525	2'104'103	2'150'744	2'157'962
Evolution de la dette nette planifiée		30'000	92'442	48'577	46'642	7'217	17'671
Endettement net 31.12 (déduit du PA "autofinancé")	1'933'083	1'963'083	2'055'525	2'104'103	2'150'744	2'157'962	2'175'633
Cautionnements et garanties hors CPCL projection	428'584	493'114	604'672	700'597	804'050	929'003	940'556
Prise en compte selon appréciation du risque	47'359	72'838	93'842	101'496	101'424	101'353	101'282
Endettement consolidé (dette nette + caution.)	1'980'442	2'035'921	2'149'367	2'205'598	2'252'169	2'259'315	2'276'914

Compte tenu de la conjoncture actuelle ainsi que des défis qui attendent la Municipalité au cours de la législature 2016-2021, il apparaît prudent de maintenir un plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards, en conformité aux éléments évoqués dans le cadre du programme de législature 2011-2016.

4. Conclusions

Eu égard à 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 préavis N° 2016/62 de la Municipalité, du 13 octobre 2016 ;

ouï le rapport de la Commission permanente des finances qui a examiné cette affaire ;

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

décide :

1. de fixer le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards pour la durée de la législature 2016-2021 ;
2. d'autoriser la Municipalité à se procurer les fonds qui lui sont nécessaires jusqu'au montant défini sous chiffre 1 des présentes conclusions, cela au mieux des intérêts de la Commune ;
3. d'autoriser la Municipalité à fixer, après consultation de la Commission permanente des finances, les conditions de chaque emprunt.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Grégoire Junod

Le secrétaire :
Simon Affolter