

Fixation du plafond d'endettement pour la législature 2021-2026

Préavis N° 2021 / 48

Lausanne, le 7 octobre 2021

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du préavis

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

En application 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 2021-2026. 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 situation de la dette nette à fin 2020, risques liés aux cautionnements compris, s'élève à CHF 1.9 milliards. Compte tenu de la situation estimée en 2026 et des importantes dépenses d'investissement qui seront nécessaires pour développer différentes thématiques majeures telles que le Plan climat et le projet Métamorphose, la Municipalité évalue les besoins de financement supplémentaires comme potentiellement importants et vous propose de fixer le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards pour la législature 2021-2026.

2. Plafonds d'endettement 2011-2021 et évolution de l'endettement de la période

Le préavis N° 2016/62 maintenait le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards pour la législature 2016-2021 au même niveau que la législature 2011-2016.

Lors des deux dernières législatures, suite à la mise en place d'outils de gouvernance financière et conformément aux objectifs fixés dans le cadre des programmes de législature, la Municipalité a assuré le financement des dépenses d'investissement par l'intermédiaire de sa marge d'autofinancement annuelle sans augmentation de la dette.

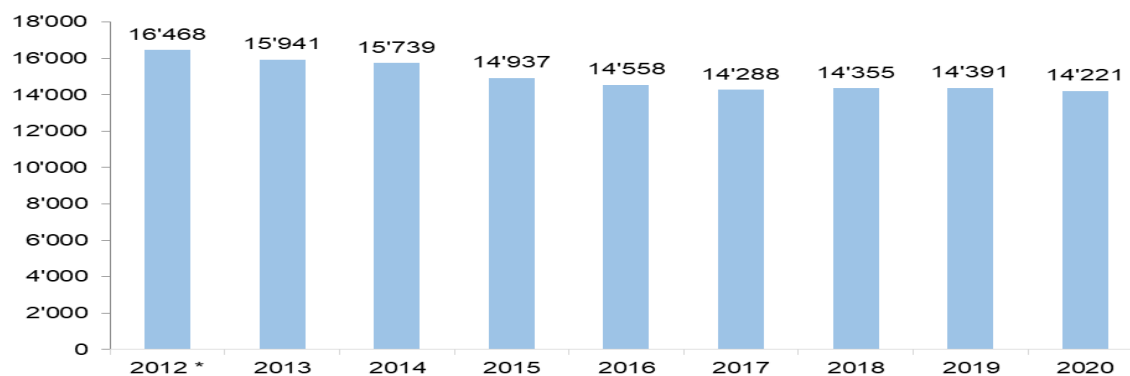


Tel qu'illustré dans le tableau ci-dessus, avec une marge d'autofinancement moyenne d'environ CHF 120 millions, et hors épisodes liés à la recapitalisation de la Caisse de pension, les investissements ont été intégralement autofinancés depuis deux législatures. Il est également utile de préciser que le haut niveau d'investissement annuel réalisé par la Ville est reconnu par l'IDHEAP qui lui attribue la note maximale (6) dans le cadre de son comparatif des finances cantonales et communales.

Cet état de situation est également visible au niveau de l'endettement qui depuis l'année 2012 :

- présente une stabilisation voire une légère réduction de l'ordre de CHF 20 millions au niveau de la dette bancaire (CHF 2.56 milliards à CHF 2.54 milliards) ;
- affiche une réduction de l'ordre de CHF 150 millions en ce qui concerne l'endettement net (CHF 2.15 milliards à CHF 2.0 milliards).

En outre, la dette nette par habitant marque également une réduction d'environ 14% depuis cette même période.



Cet état de fait s'explique d'une part en raison de la réduction de la dette nette et d'autre part par l'évolution démographique constatée sur la période.

En ce sens, la Municipalité respecte les objectifs qu'elle s'était fixée par l'intermédiaire de ses programmes de législature en termes de gestion financière et stabilisation de la dette.

3. Plafond d'endettement 2021-2026

3.1 Recommandations du canton et périmètre à prendre en considération

En application des recommandations du Canton, les éléments pris en considération pour la fixation du plafond d'endettement sont les suivants :

- la dette nette de la commune telle que publiée dans les comptes annuels ;
- la part du patrimoine administratif financé par des taxes affectées (eau et assainissement) ;
- les quotes-parts des dettes des associations des communes et des ententes qui tiennent une comptabilité séparément des comptes communaux et qui ne sont pas autofinancées (néant en ce qui concerne notre commune) ;
- 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.

En application de ce qui précède, l'endettement net pour plafond se présente de la manière suivante au bouclage des comptes 2020 :

<i>en millions de CHF</i>		2020
Passif	920 Engagements courants	119.2
	+ 921 Dettes à court terme	612.5
	+ 922 Emprunts à moyen et long termes	1'927.7
	+ 923 Engagements envers des propres établissements et fonds	129.4
	Dettes brutes	2'788.8
+ 925 Passifs transitoires	130.9	
Actif	- 910 Disponibilités	-5.0
	- 911 Débiteurs et comptes courants	-304.7
	- 912 Placement du patrimoine financier	-530.3
	- 913 Actifs transitoires	-82.7
	= Endettement net	1'997.0
- 914 Part du PA "autofinancé" par des taxes affectées (ex-eauservice + ex-assainissement)	-121.3	
Dettes nettes pour plafond (y c. PA "autofinancé")		1'875.7
Cautionnement	Cautionn. et garanties hors CPCL	643.7
	Prise en compte selon appréciation du risque	23.6
Total endettement net théorique (y c. valorisation risque cautionnement)		1'899.3

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 cédule hypothécaire).

Afin de qualifier ce niveau d'endettement net, le Canton utilise l'indicateur de l'endettement net issu des MCH2. Ce dernier se calcule en divisant l'endettement net (hors patrimoines autofinancés + prise en compte des cautionnements en fonction de leur risque) par les revenus du patrimoine administratif, les émoluments, les recettes fiscales et les revenus des SIL.

En application des directives de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, le ratio calculé pour la Ville au bouclage des comptes 2020 est de l'ordre de 190%, ce qui est considéré comme un endettement très élevé. Pour information, le maximum à ne pas dépasser étant fixé à 250%.

Il y a cependant lieu de préciser que les règles cantonales en termes de valorisation des actifs du patrimoine financier sont très conservatrices. En effet, à titre illustratif et tel que annoncé dans les états financiers de la Ville, la valeur portée au bilan des Immeubles de rendement et les DDP est sous-estimée d'environ CHF 450 millions. Si ces actifs pouvaient être adaptés à leur juste valeur, la dette nette ainsi que le ratio d'endettement diminueraient dans une proportion équivalente (environ CHF 1'450 millions et 145%).

3.2 Méthodologie pour la détermination du plafond d'endettement

Afin de fixer le plafond d'endettement pour la législature 2021-2026, il est nécessaire de prendre en considération les éléments suivants :

- a) l'évolution attendue de la situation financière – tendances lourdes ;
- b) les marges d'autofinancement sur cinq ans ;
- c) les dépenses d'investissements nets du patrimoine administratif sur cinq ans ;
- d) les cautionnements sur cinq ans et les risques associés.

Ces éléments sont illustrés de manière détaillée dans les chapitres suivants afin d'explicitier les hypothèses qui permettent de définir le plafond d'endettement pour la durée de la législature.

a) Evolution attendue de la situation financière - tendances lourdes

Tel que déjà amorcé dans le cadre des budgets 2021 (CHF 81 millions de déficit) et 2022 (CHF 62 millions de déficit), l'exercice budgétaire 2022 et la législature 2022-2026 devront composer avec un contexte économique et social fragilisé. Ils seront en outre marqués par différents défis et risques qui impliqueront une stagnation des revenus, particulièrement au niveau de la fiscalité et des Services industriels suite à diverses interventions des régulateurs fédéraux. A ceci s'ajoutent immanquablement les autres effets de la pandémie, notamment par une participation accrue aux coûts de la cohésion sociale, dont la durée et les impacts pour la Ville sont difficilement quantifiables.

En outre, la politique volontariste de la Municipalité annoncée par le biais du Plan climat engendrera des besoins de financement particulièrement importants autant en termes de budget de fonctionnement que d'investissement, notamment dans les domaines de l'énergie (chauffage à distance), des bâtiments, de la mobilité ou encore des espaces publics. D'autre part, d'autres projets prioritaires ou prestations supplémentaires à la population, annoncées dans le cadre du programme de législature 2021-2026, notamment dans le domaine de la petite enfance, seront développés de manière importante tout au long de la législature en développant des impacts financiers conséquents.

b) Marges d'autofinancement sur cinq ans

Afin d'estimer l'évolution de la dette, il est nécessaire de prendre en considération la marge d'autofinancement dégagée par les comptes de fonctionnement sur cette même période. L'autofinancement correspond à la liquidité qui reste à disposition d'une entité une fois toutes les charges assumées (salaires, achats de biens services et marchandises, intérêts, etc.) permettant de financer les dépenses d'investissement annuelles.

Si les dépenses d'investissement sont :

1. supérieures à l'autofinancement, l'écart de liquidité doit être emprunté et induit de manière mécanique une augmentation de la dette ;
2. inférieures à l'autofinancement, des réserves de trésorerie peuvent être réalisées ou la dette réduite.

Compte tenu de la situation économique, l'objectif de la Municipalité vise à tendre progressivement vers une marge d'autofinancement de l'ordre de CHF 120 millions lors de la législature 2021-2026 dans la ligne des deux précédentes. Pour rappel, ce haut niveau d'autofinancement avait pu être maintenu grâce à une gouvernance financière forte et la mise en œuvre de deux démarches d'optimisation financière impliquant des améliorations pérennes CHF 40 millions et CHF 35 millions.

La Municipalité suivra l'évolution de la marge d'autofinancement annuelle de manière attentive, notamment en fonction des effets liés à la pandémie et, le cas échéant, mettra en place les mesures nécessaires afin de tendre vers un objectif d'autofinancement de CHF 120 millions par année.

c) Dépenses d'investissements nets du patrimoine administratif sur 5 ans

Le plan des investissements 2022-2026 publié dans le cadre du budget 2022 prévoit les montants suivants :

2022 : CHF 256.9 millions

2023 : CHF 229.4 millions

2024 : CHF 201.7 millions

2025 : CHF 205.0 millions

2026 : CHF 228.6 millions.

En moyenne, le plan 2022-2026 prévoit des dépenses annuelles de l'ordre de CHF 220 millions. Ce très haut niveau d'investissement est à mettre en lien avec des investissements importants notamment dans les domaines des transports, des bâtiments scolaires, de la poursuite du projet Métamorphose et la mise en place des mesures du Plan climat. L'expérience démontre cependant que pour des raisons de calendrier, du nombre de préavis à réaliser, des oppositions ou des différents délais, l'ensemble des dépenses prévues au plan d'investissement n'est généralement pas atteint.

Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité table sur des dépenses d'investissement de l'ordre de CHF 180 millions en moyenne annuelle, ce qui représente CHF 60 millions supplémentaires par année (+33%) par rapport aux dépenses déjà élevées réalisées durant les deux dernières législatures (CHF 120 millions par année en moyenne).

d) Cautionnements attendus sur cinq ans et les risques associés

Aux comptes 2020, les cautions octroyées s'élèvent à CHF 643.7 millions. Tel que spécifié préalablement, les cautionnements garantis par cédule hypothécaire ne doivent pas être pris en considération dans le plafond d'endettement (CHF 182 millions en 2020). Dès lors, seul le solde des cautionnements accordés (CHF 462 millions) doit être valorisé en tenant compte de son degré de risque. Compte tenu de ce qui précède, l'évolution attendue des cautionnements à prendre en considération à l'horizon 2026 est la suivante :

en milliers de CHF	2020		2026		Evolution 20-26	
	Montant global	Appréciation du risque	Montant global	Appréciation du risque	Montant global	Appréciation du risque
Cautionnements sans garanties hypothécaires	461'964	23'594	722'970	26'719	261'006	3'125

Les cautionnements sans garanties hypothécaires évolueront d'environ CHF 261 millions sur la période concernée. Cette importante augmentation est principalement à mettre en lien avec le financement de la STEP (+CHF 230 millions) ainsi que les cautionnements en faveur de la fondation du Capitole (CHF 11 millions) et de Beaulieu SA (CHF 11 millions).

Une fois apprécié le risque financier lié à ces cautionnements, le montant à prendre en considération dans le cadre du plafond d'endettement au titre des cautionnements est évalué à CHF 26.7 millions (+CHF 3 millions).

3.3 Planification financière 2021-2026

Les éléments présentés précédemment permettent d'estimer, sur la base de la planification financière présentée ci-dessous, l'évolution de l'endettement et partant du niveau du plafond d'endettement pour la législature 2021-2026 :

Planification financière 2021-2026

	en mios CHF					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Endettement net 1.1	1'997.0	2'027.0	2'141.8	2'235.4	2'291.7	2'340.8
Investissements prévus au PI 2022-2026		256.9	229.4	201.7	205.0	228.6
Non dépense moyenne sur invest (2022 : - 30%; années suiv -20 %)		-77.1	-45.9	-40.3	-41.0	-45.7
Autofinancement du compte de fonctionnement		-65.0	-90.0	-105.0	-115.0	-125.0
Evolution de la dette nette planifiée	30.0	114.8	93.5	56.4	49.0	57.9
Endettement net 31.12	2'027.0	2'141.8	2'235.4	2'291.7	2'340.8	2'398.6
Part du PA "autofinancé" par des taxes affectées (ex-eauservice + ex-assainissement)	124.9	142.5	170.9	189.5	200.9	211.5
Endettement net (déduit du PA "autofinancé")	1'902.1	1'999.3	2'064.4	2'102.3	2'139.9	2'187.1
Cautionnements et garanties hors CPCL projection	733.1	814.6	886.4	913.1	947.0	947.0
Prise en compte selon appréciation du risque	24.2	24.8	25.5	26.1	26.7	26.7
Endettement consolidé (dette nette + caution.)	1'926.3	2'024.2	2'089.9	2'128.4	2'166.6	2'213.8

Selon les estimations de la planification financière 2021-2026, l'endettement net devrait évoluer d'environ CHF 300 millions sur la période concernée pour atteindre un niveau de CHF 2.2 milliards en 2026. Si ce niveau d'endettement devait être atteint, en application des directives de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, cela représenterait un ratio d'endettement net de l'ordre de 225% considéré comme critique et proche de la limite maximale de 250%.

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.

4. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2021 / 48 de la Municipalité, du 7 octobre 2021 ;

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. de fixer le plafond d'endettement net à CHF 2.4 milliards pour la durée de la législature 2021-2026 ;
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 dont la durée est supérieure à 12 mois.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter