

**Fixation des plafonds d'endettement et de risques
pour cautionnements (et autres formes de garanties)
pour la législature 2011-2016**

Préavis N° 20011/44

Lausanne, le 28 septembre 2011

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 le plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties) pour la législature 2011-2016.

Ces deux plafonds doivent être adoptés et votés par votre Conseil dans le courant des six premiers mois de chaque législature puis communiqués à l'Etat de Vaud.

La Municipalité vous propose de fixer les plafonds suivants pour la législature 2011-2016 :

- plafond d'endettement net : 2.4 milliards de francs
- plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties) : 1.9 milliard de francs.

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 le contenu :

«Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement

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.

Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

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

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 brut 2006-2011*

Le préavis N° 2006/39¹ du 17 août 2006 fixait le plafond d'endettement brut à 2.6 milliards de francs pour la législature 2006-2011. Au 31 décembre 2010, la dette brute se montait à 2.3 milliards de francs.

3.2 Plafond d'endettement net 2011-2016

Les communes sont libres d'adopter un plafond d'endettement brut ou net.

Pour la législature 2011-2016, la Municipalité propose de fixer un plafond d'endettement net qui est mieux adapté à une collectivité publique de taille importante, méthode conseillée par le Service des communes et des relations institutionnelles.

3.2.1 Endettement net

L'endettement net se définit comme suit, avec les chiffres au 31 décembre 2010 à titre indicatif (en millions de francs) :

Engagements courants	132.6
+ Dettes à court terme	50.0
+ Emprunts à moyen et long termes	2'240.4
+ Engagements envers des propres établissements et fonds	83.2
+ Passifs transitoires	97.1
Endettement actuel	2'603.3
– Disponibilités	– 22.6
– Débiteurs et comptes courants	– 334.0
– Placements du patrimoine financier	– 294.2
– Actifs transitoires	– 40.1
Actifs circulants	– 690.9
= Endettement net	1'912.4

¹ BCC 2006-2007, tome I, pp. 600-605

A cet endettement net réel au 31 décembre 2010, il convient d'ajouter que la ligne de crédit de 150 millions auprès de la BCV n'est pas utilisée à cette date. Etant donné que, pour la détermination du plafond d'endettement net, il convient de tenir compte des lignes de crédit non utilisées (voir chapitre 3.2.2), l'endettement net théorique se situe donc à 2'062.4 millions de francs.

3.2.2 Méthodologie pour la détermination du plafond d'endettement net

La méthodologie à appliquer pour aboutir au plafond d'endettement net est la suivante :

	Endettement actuel (= engagements courants + dettes à court terme + emprunts à moyen et long termes + engagement envers des propres établissements et fonds + passifs transitoires)
+	Lignes de crédit non utilisées (comptes courants)
=	Endettement hypothétique
+	Investissements nets futurs du patrimoine administratif sur 5 ans
=	Endettement maximum possible
-	Marges d'autofinancement futures sur 5 ans
-	Actifs circulants (= disponibilités + débiteurs et compte courant + placements du patrimoine financier + actifs transitoires)
+/-	Pertes/Gains sur réalisation du patrimoine financier sur 5 ans
=	Plafond d'endettement net

3.2.3 Détermination du plafond d'endettement

Endettement actuel : il s'agit de celui au 31 décembre 2010 de 2'603 millions (voir chapitre 3.2.1).

Lignes de crédit non utilisées : à ce jour, la Ville possède une ligne de 150 millions auprès de la BCV utilisée principalement pour des opérations d'emprunts à court terme; au 31 décembre 2010, elle n'était pas utilisée.

Investissements nets futurs du patrimoine administratif sur 5 ans : le plan des investissements 2012-2015 publié dans le cadre du budget 2012 mentionne les montants suivants :

2012 :	149 millions
2013 :	155 millions
2014 :	123 millions
2015 :	102 millions

Pour 2016, un montant d'une centaine de millions a été retenu. A ces chiffres, il convient d'y ajouter 8 millions d'autorisations d'achats annuels.

Marges d'autofinancement futures sur 5 ans : le budget 2012 prévoit un autofinancement dégagé par le compte de fonctionnement de 76 millions. Pour les années 2013 à 2016, les diverses analyses menées aboutissent à des autofinancements entre 100 et 120 millions. Ces prévisions tiennent notamment compte de la mise en place d'un plan d'améliorations structurelles.

Actifs circulants : il s'agit du montant au 31 décembre 2010 de 691 millions (voir chapitre 3.2.1).

Pertes/Gains sur réalisation du patrimoine financier sur 5 ans : par prudence, il n'a pas été tenu compte d'éventuels gains sur d'hypothétiques opérations de ce type.

Ces chiffres amènent à un plafond d'endettement net de 2.2 milliards en 2016 (y compris une ligne de crédit de 100 millions non utilisée). A ce montant, il convient cependant d'ajouter un montant de l'ordre de 200 millions pour la prochaine étape d'assainissement de la CPCL. La Municipalité vous propose donc un plafond d'endettement net de 2.4 milliards pour la législature 2011-2016.

4. Plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties)

4.1 Situation au 31 décembre 2010

Comme indiqué dans le préavis N° 2011/28² du 20 avril 2011 "Comptes de l'exercice 2010", le total des cautionnements et garanties au 31 décembre 2010 se montait à fr. 329'541'512.52.

Ce montant est constitué uniquement de cautionnements ou de porte-fort pour des prêts (excepté un porte-fort pour un bail à loyer). La majorité de ces prêts bénéficie de garanties hypothécaires, ce qui diminue indirectement notre exposition au risque. Dans les prêts sans garanties hypothécaires, le principal cautionnement est celui de 100 millions de francs donné dans le cadre du métro m2. Voici le détail (en millions de francs) :

Cautionnements de prêts avec garanties hypothécaires		173.4
<i>Domaine :</i>		
– <i>logement</i>	128.2	
– <i>santé</i>	0.4	
– <i>enseignement</i>	10.4	
– <i>sport</i>	4.4	
– <i>économie</i>	30.0	
Cautionnements de prêts sans garanties hypothécaires		127.0
<i>Domaine :</i>		
– <i>sport</i>	6.0	
– <i>environnement</i>	0.2	
– <i>transports</i>	120.8	
Engagements en qualité de porte-fort		29.1
– <i>pour le service de la dette</i>	28.6	
– <i>pour des baux à loyers</i>	0.5	
		329.5
Total des cautionnements et garanties		329.5

Le plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties) pour la législature 2006-2011 avait été fixé à 450 millions (préavis N° 2006/39)³.

4.2 Détermination du plafond pour cautionnements (et autres formes de garanties)

Le principal élément qui amènera une augmentation importante des cautionnements émis provient des constructions de logements dans le cadre de Métamorphose et du préavis N° 2005/45⁴ du 23 juin 2005 "Création

² Préavis N° 2011/28 du 20 avril 2011, "Comptes de l'exercice 2010", BCC à paraître

³ BCC 2006-2007, tome I, pp. 600-605

⁴ BCC 2005-2006, tome II, pp. 697-724

de 3'000 nouveaux logements à Lausanne". En effet, la Ville cautionnera une partie des prêts qu'obtiendront les sociétés de construction à caractère social, ceci en vue de diminuer les charges de l'immeuble dans le cas de logements à loyers modérés. L'estimation des nouveaux cautionnements à émettre dans ce cadre peut être évaluée à 150 millions pour la législature 2011-2016.

Dans le cadre des autres objets liés à Métamorphose, l'utilisation de financements alternatifs est une possibilité qui sera peut-être exploitée, par exemple par la création de SA. Il s'agira alors de cautionner les emprunts que ces sociétés en mains de la Ville devraient le cas échéant contracter. Une estimation de 100 millions semble plausible.

Il s'agit également de prendre en compte des cautionnements de maximum 150 millions qui pourraient être nécessaires dans le cadre d'autres projets.

Enfin, il convient d'aborder le sujet de la garantie en faveur de la CPCL. Rappelons qu'en décembre de l'année dernière, le Parlement fédéral a voté la Loi sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public. Cette loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et l'article 72c LPP s'appliquera alors. Ceci signifie que la Ville devra garantir le découvert de la CPCL contrairement au minimum LPP précédemment garanti et qui ne figurait pas dans le plafond. Ce découvert se monte au 31 décembre 2010 à 1'143 millions. Ce montant doit donc être rajouté au plafond demandé.

En résumé :

Total des cautionnements et garanties au 31.12.10	330 millions
+ Nouveaux cautionnements dans le domaine du logement pour les années 2011 à 2016	+ 150 millions
+ Nouveaux cautionnements dans le cadre de Métamorphose (financements alternatifs)	+ 100 millions
+ Cautionnements pour autres projets	+ 150 millions
+ Garantie du découvert de la CPCL	+ 1'143 millions
Total théorique des cautionnements et autres formes de garanties au 31.12.16	1'873 millions

La Municipalité vous propose donc de fixer le plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties) à 1.9 milliard pour la durée de la législature 2011-2016.

Rappelons qu'un préavis distinct vous sera présenté lors de chaque nouveau cautionnement émis.

5. Conclusions

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

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2011/44 de la Municipalité, du 28 septembre 2011;
ouï le rapport de la Commission permanente des finances qui a examiné cette affaire;
considérant que l'objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. de fixer le plafond d'endettement net à 2.4 milliards de francs pour la durée de la législature 2011-2016;

- 1.1 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;
 - 1.2 d'autoriser la Municipalité à fixer, après consultation de la Commission permanente des finances, les conditions de chaque emprunt;
2. de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à 1.9 milliard de francs pour la durée de la législature 2011-2016.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter