

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

sur

le postulat du 3 février 2022 de M. le Conseiller communal Max Lovey intitulé « Pour une dette communale aux mains de la population »

Monsieur le Président
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

Monsieur le Conseiller communal Max Lovey a déposé le postulat mentionné en titre lors de la séance du Conseil communal du 3 février 2022. Ce postulat a été pris en considération et renvoyé à la Municipalité. Il demande à la Municipalité d'étudier des pistes afin que la dette communale reste la plus soutenable possible, notamment en faisant en sorte qu'elle reste en mains d'institutions publiques et parapubliques – vaudoises particulièrement – ainsi que directement en mains de la population yverdonnoise.

La Municipalité répond de la manière suivante aux quatre demandes formulées :

1. La Ville d'Yverdon-les-Bains s'emploie depuis plusieurs années, en cas de besoin de liquidités, à souscrire des emprunts dits durables, dont la provenance des fonds est garantie par les bailleurs de fonds, conformément aux nouvelles réglementations des marchés financiers telles que les modifications récentes de la loi sur le blanchiment d'argent, du 10 octobre 1997 (LBA), ainsi que les ordonnances du Conseil fédéral et les directives de la FINMA sur le sujet. Depuis 2015, la Commune emprunte volontairement auprès d'institutions bancaires cantonales (BCV, BCGE, Banque cantonale de Bâle), de caisses de pensions (du Canton de Genève, du Canton de Zurich et de la Migros) ainsi qu'auprès d'assurances (par exemple : la SUVA). Les institutions de droit public ou les institutions parapubliques sont ainsi déjà visées en priorité, dans le but de favoriser le développement de la finance durable et éviter tout écoblanchiment (« green washing »).
2. A la question de savoir s'il est possible de proposer des titres de dette directement à la population yverdonnoise, voire à la région, sous forme d'obligations communales à taux fixes, la Municipalité a fait appel à un mandataire externe afin de connaître précisément les prérequis d'une telle opération.

De manière générale, tout modèle d'emprunt est a priori assimilé à un dépôt qui qualifie son émetteur **d'établissement bancaire**, en application de l'Ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques (OB ; RS 952.02). On considère que l'activité de dépôt est pertinente d'un point de vue réglementaire dès lors qu'il y a plus de 20 contreparties ou que l'on fait appel au public, ce qui serait le cas pour la Commune d'Yverdon-les-Bains. Il existe toutefois deux possibilités principales d'exclusion (art. 6 OB) :

- Régime de la sandbox, qui permet notamment de réaliser des schémas d'emprunt (par exemple : crowdfunding) tant que la structure émettrice ne dépasse pas le plafond de CHF 1 million de fonds étrangers cumulés en même temps ;
- Le nombre de prêts n'est pas relevant tant que l'on reste sous le plafond de CHF 1 million de fonds étrangers cumulés ouverts. Il ne s'agit pas d'un seuil par projet, mais d'un seuil qui prend en compte tous les prêts ouverts, indépendamment du projet.

Les prêteurs doivent alors être informés que l'emprunteur n'est pas soumis à la surveillance de la FINMA et que les dépôts ne sont pas couverts par la garantie des dépôts. Pour les émissions de moins de CHF 8 millions, il est possible d'établir des prospectus simplifiés au sens de l'art. 5 al. 3 let. c OB. On peut aussi établir des prospectus conformes à la loi fédérale du 15 juin 2018 sur les services financiers (LSFin ; RS 950.1). Pour les émissions de plus de CHF 8 millions, il serait dans tous les cas nécessaire d'établir des prospectus conformément à la LSFin. Ces prospectus font l'objet d'un contrôle par une autorité avant l'émission. La Commune devrait ainsi décider selon quelles modalités et sous quel régime (LSFIN ou OB) elle décide d'émettre des obligations. Dans les deux cas, il faudrait établir un prospectus d'émission (plus ou moins complexe en fonction du choix).

Au vu des montants empruntés par la Ville ces dernières années, dépassant très largement le million de francs, le régime d'exclusion ne peut être appliqué pour la Ville d'Yverdon-les-Bains. Ainsi, si la Ville venait à émettre des obligations communales pour la population, elle serait considérée en tant qu'établissement bancaire. Cela nécessiterait la mise en place d'une structure organisationnelle, tant sur le plan des ressources humaines que techniques, à laquelle la Ville d'Yverdon-les-Bains n'est actuellement pas en mesure de faire face. Les coûts engendrés par une telle opération seraient entièrement pris en charge par le ménage communal, sans possibilité de compensation financière. Pour exemple, l'émission d'un emprunt moyen de CHF 20 millions, représentant 20'000 souscripteurs à CHF 1'000.- la part, nécessiterait un minimum de 2 ETP pour en assurer une pleine gestion.

En résumé, il en coûterait beaucoup à la Ville, alors même que celle-ci aurait la possibilité de pouvoir emprunter à des entreprises qui respectent pleinement la réglementation en matière de finance durable à des taux inférieurs sur le marché des capitaux.

A notre connaissance, aucune commune vaudoise n'a mené une telle expérience, au vu des contraintes légales, techniques et financières en la matière.

3. La réflexion de la mise en place d'une institution parapublique visant à vendre des émissions de dette pour le compte de communes vaudoises directement à la population a été abordée notamment avec le comité de l'Association cantonale vaudoise des boursiers communaux (ACVBC). Au vu des contraintes légales et réglementaires décrites en réponse à la question ci-dessus, il apparaît que les conditions d'application pour obtenir le statut d'émetteur sont bien trop restrictives pour une collectivité publique et que la mise en œuvre d'un tel processus nécessiterait une infrastructure et des ressources humaines et financières qui dépasseraient largement les frais de gestion (courtage) et les coûts de la dette perçus par les prêteurs conventionnels. De plus, il n'est pas dans la vocation d'une commune de se transformer en une centrale d'émission d'obligations, raison pour laquelle les communes n'ont pas cette pratique, réservée aux instituts professionnels tels que les banques.

A relever qu'au début des années 2000, la Centrale d'émission des communes suisses, qui émettait des obligations entre communes, a connu une débâcle financière suite à des emprunts consentis à la Commune de Loèche-les-Bains, qui s'était retrouvée en situation de banqueroute. La Centrale d'émission n'y a pas survécu.

4. Tant les caisses de pension publiques (CIP et CPEV) dirigées par les Retraites Populaires, que la Banque cantonale vaudoise, ont déjà la possibilité de prêter des fonds aux collectivités publiques, aux entreprises privées ainsi qu'aux particuliers. Elles respectent pleinement la Charte d'investissement responsable.

A titre d'exemple, la CPEV possède une approche du développement durable visant à assurer la prospérité économique et sociale du Canton de Vaud. Elle applique depuis 2008 une politique d'investissement socialement responsable. Cette démarche est formellement inscrite à l'article 17 de la loi vaudoise du 18 juin 2013 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP ; BLV 172.43) depuis le 1^{er} janvier 2014. La CPEV possède depuis 2016 sa Charte d'investissement responsable. Cette Charte définit les principes généraux appliqués aux avoirs mobiliers et immobiliers sous gestion. En matière de gouvernance, consciente de ses responsabilités, la CPEV a adopté des dispositions applicables en matière de loyauté qui sont conformes aux dispositions légales ainsi qu'à la Charte de l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) par rapport à la gestion des fonds de la prévoyance professionnelle. En parallèle, la CPEV intègre le développement durable dans son activité. En 2020, elle a renforcé son engagement en adoptant une stratégie climatique qu'elle met en œuvre de manière progressive. La CPEV oriente certains de ses investissements vers des entreprises dont les activités proposent une solution aux enjeux liés au développement durable. L'inclusion ou l'impact investing consiste à investir dans des entreprises ou des projets qui ont un impact positif sur les problématiques environnementales, sociétales ou de gouvernance. La CPEV le fait principalement de manière indirecte, à travers de classes d'actifs comme l'infrastructure, les placements privés et l'immobilier étranger. Via ces fonds, elle investit par exemple dans des projets d'infrastructures renouvelables, telles des installations éoliennes, hydroélectriques et solaires.

Il découle de ce qui précède que la CPEV est proactive sur cette question et qu'il n'est pas nécessaire à ce jour de renforcer un encouragement étatique.



Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

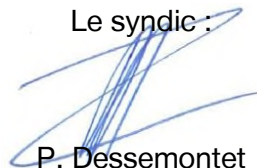
LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS
sur proposition de la Municipalité, et
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

Article 1 : Le Conseil communal prend acte du rapport sur le postulat du 3 février 2022 de M. le Conseiller communal Max Lovey intitulé « Pour une dette communale aux mains de la population ».

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic :


P. Dessemontet



Le secrétaire :


F. Zürcher

Annexe : Postulat de M. le Conseiller communal Max Lovey

Postulat : pour une dette communale aux mains de la population

La question de la dette a déjà été débattue lors du précédent conseil. Le but du présent postulat n'est pas de discuter la légitimité ou non de s'endetter mais de proposer à la municipalité d'étudier des pistes afin que la dette communale reste la plus soutenable possible, notamment en faisant en sorte qu'elle reste en mains d'institutions publiques et parapubliques - vaudoises particulièrement - ainsi que directement en mains de la population yverdonnoise.

Si actuellement le taux d'intérêt moyen de la dette communale n'est que de 1,4% (cf. préavis PR21.36, page 29 concernant le budget) il est néanmoins possible qu'il monte à moyen terme, nécessitant une part toujours plus importante du budget de fonctionnement communal destiné à rembourser les intérêts de la dette. Si nous saluons le fait, en lisant les comptes 2021, que plusieurs des emprunts de la ville aient été contractés auprès d'institutions publiques et parapubliques qui pratiquent des taux bas et à long terme, d'autres l'ont été auprès d'acteurs privés à des taux en moyenne bien moins avantageux, nous rendant tributaires de ceux-ci et d'une évolution des taux plus volatile.

Par le présent postulat nous souhaitons donc rendre la municipalité attentive aux différentes possibilités que nous pensons judicieuses afin de faire en sorte que la dette reste un maximum dans les mains de la population tout en améliorant par la même sa soutenabilité.

L'exemple japonais est à ce titre particulièrement inspirant, avec un pays dont la dette publique dépasse les 250% du PIB (contre actuellement un peu plus de 25% pour la dette de la Suisse ou environ 120% pour la France), mais qui malgré tout fonctionne sans jamais avoir été mis en défaut de paiement ni soumis à une augmentation de ses taux d'intérêts. Cette particularité tient en grande partie au fait que presque 2/3 tiers de sa dette est détenue par la Banque du Japon, un tiers par des investisseurs institutionnels japonais, et seulement 6% par des investisseurs étrangers. Autrement dit, la banque centrale ainsi que les fonds de pensions du pays prêtent au gouvernement pour qu'il puisse fonctionner, avec des intérêts fixés à très long terme, restant très bas (environ 1% sur des prêts à 30 ans). Nous avons donc une population souveraine sur une banque centrale qui prête à son propre gouvernement pour fonctionner ; la population est donc à la fois débitrice et créancière d'elle-même, en étant souveraine et de sa dette, et de ses investissements.

En plus de son intérêt évident pour la stabilité financière qui est la raison principale du présent postulat, le fait de s'inspirer d'un tel système présenterait pour les communes suisses – où l'épargne par habitant est, comme au Japon, très élevée – un double avantage. Le premier est un avantage en termes de cohésion sociale : il y a en effet fort à croire que si les yverdonnois et yverdonnoises avaient, par exemple, la possibilité de prêter directement de l'argent à la ville à travers un système d'émission d'obligations, cela renforcerait le sentiment d'appartenance à la commune autant que l'esprit civique. Le second avantage est qu'un tel système représente une opportunité pour les caisses de pensions d'opérer au nécessaire désinvestissement des énergies fossiles en leur permettant d'investir à la place dans le fonctionnement des communes.

Dans ce contexte nous souhaiterions par le présent postulat inviter la municipalité à étudier les possibilités suivantes :

1. Etudier la possibilité d'instaurer une préférence systématique pour l'émission de dette auprès d'institutions de droit public ou parapublic régionales (notamment caisse de pension et banque cantonale) plutôt qu'auprès d'entreprises privées, si les conditions contractuelles (en particulier taux d'intérêts proposés) sont comparables.

2. Etudier la possibilité de proposer des titres de dette directement à la population Yverdonnoise en particulier mais aussi de la région sous forme d'obligations communales à taux de rétribution fixes (parts de 1'000 CHF à 1% par exemple). Serait-il possible d'étudier à ce titre si des expériences similaires ont été menées dans d'autres communes et sous quelle forme ?
3. Etudier l'opportunité de créer des synergies avec les communes environnantes afin d'atteindre le même objectif, par exemple via une institution parapublique visant à vendre les émissions de dette directement à la population ainsi qu'aux institutions parapubliques de la région.
4. Etudier l'opportunité de travailler avec l'Etat de Vaud pour que celui-ci encourage fortement la CPEV et la BCV à reprendre des émissions des dettes communales, étant donné l'importance que celui-ci porte dans la direction de ces établissements.

En résumé, nous émettons, moi-même et les cosignataires de ce postulat, le vœu que la municipalité propose des solutions afin qu'un maximum de la dette communale reste dans les mains de la population de la région, avec des taux d'intérêts bas et fixés sur le long le terme.

Sources

- Ministry of finance, Japan :
<https://www.mof.go.jp/english/policy/jgbs/reference/gbb/e202106.html> , consulté le 28.10.2021
- Ouest-France.fr, <https://www.ouest-france.fr/reflexion/point-de-vue/point-de-vue-japon-la-dette-quelle-dette-7171120> , consulté le 28.10.2021
- https://fr.wikipedia.org/wiki/Dette_publicue_du_Japon , consulté le 28.10.2021
- https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/06/25/la-dette-francaise-atteint-un-nouveau-record_6085671_823448.html , consulté le 28.10.2021
- <https://lepetitjournal.com/milan/actualites/en-2020-la-dette-publique-italienne-explose-299738> , consulté le 28.10.2021
- <https://enseignants.lumni.fr/fiche-media/00000001301/la-crise-de-la-dette-grecque.html> , consulté le 28.10.2021
- <https://www.bcv.ch/current/web/index.php/en/About-us/Investor-Relations/Overview> , consulté le 28.10.2021