VILLE DE Gland

Conseil communal

Rapport de minorité de la Commission des finances portant sur le

Préavis municipal n° 75 relatif à l'autorisation générale de statuer sur l'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers selon la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

Gland, le 28 avril 2025

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Les membres de la Commission des finances (ci-après : COFIN) mentionnés ci-dessous se sont regroupés afin de présenter un rapport de minorité portant sur ce préavis N° 75 / 2025 :

M.	Alain Bringolf	GDG, rapporteur
Mme	Iulica Gorgoni	PS-Les Verts-e-s
M.	Rasul Mawjee	PLR
Mme	Isabelle Wegmann	UDC

La minorité de la COFIN renvoie au rapport de majorité pour ce qui est des informations obtenues auprès de la Municipalité.

Préambule

Précisons que les signataires de ce rapport de minorité comprennent et approuvent que la commune augmente son patrimoine financier immobilier en soutien à une politique permettant de proposer des Logements d'Utilité Publique (LUP). Les dispositions légales, dont les conditions d'utilisation du droit de préemption communal, sont cadrées depuis 2017 par la **LPPPL** (art. 31 à 38). Dans la mesure où les biens acquis génèrent des revenus locatifs autosuffisants – c'est à dire incluant de possibles coûts de rénovation, d'entretien et de gestion, les LUP constituent une aide bienvenue aux ménages dans le contexte actuel de pénurie de logements et de loyers tendus. Par ailleurs, l'optimisation et la densification des parcelles acquises permettent souvent de limiter l'étalement urbain et de préserver les espaces naturels en ville et en périphérie.

Informations

Lors de la présentation du préavis 9/2021, la Municipalité avait requis une délégation de compétence en matière d'acquisition et d'aliénation d'immeubles et de droits réels immobiliers d'un montant de CHF 5 millions par cas. L'estimant insuffisamment adaptée aux conditions du marché immobilier glandois, le conseil avait accepté l'amendement d'Yves Froidevaux de l'augmenter à CHF 15 millions pour la législature, valable jusqu'à fin décembre 2026.

Délibérations

Devant ce préavis de CHF 10 millions pour de potentielles nouvelles acquisitions / aliénations foncières, nos discussions se sont essentiellement concentrées sur les effets qu'auraient ces actifs financiers sur le Bilan comptable, ainsi que sur certaines composantes liées à l'endettement projeté (plafond d'endettement, degré d'autofinancement...).

1. **Utilisation de la première enveloppe de CHF 15 millions :** La Municipalité a pu remplir avec succès, son mandat d'acquisition d'objets d'intérêt pour la commune qui correspondent valablement aux buts attendus par le Conseil communal. Si le bien foncier à la rue du Midi 1-3, préempté à une valeur de CHF 8.0 millions environ, pourrait être exploité immédiatement (hors frais de rénovation dans un proche avenir), les trois autres parcelles, correspondant globalement à des investissements bruts de CHF 6.2 millions, nécessitent encore une mise en valorisation requérant le lancement de projets immobiliers. Ces projets feront l'objet de demandes au Conseil pour des crédits d'études et des demandes de crédits de réalisation. Rien que pour les parcelles Grand-Rue et rue de l'Etraz, nous devons nous attendre à des demandes cumulées de crédit à venir avoisinant les CHF 11.6 millions. A ceci, nous devons encore tenir compte de l'engagement en ressources et moyens assumées par l'administration communale pour piloter ces projets dans un délai de 3 ans, conformément aux conditions d'achat et qui représente des coûts indirects.

   Nous sommes d'avis que les engagements accordés aux projets déjà mis en route, doivent d'abord être réalisés avant de solliciter de nouvelles capacités d'acquisitions.

2. **Subventionnements indirects :** La COFIN lors de ses débats, a admis que la valorisation des biens acquis devait se faire sans subventionnements directs ou indirects de la commune. Cela reviendrait sinon à créer un nouveau moyen de soutien aux personnes à faibles revenus qui seraient financés directement par les impôts de la commune. Rappelons que des systèmes de subventionnement pour les personnes dans le besoin sont déjà en place à travers la facture sociale du canton.

   La condition sine qua non est que ces projets fonciers doivent être autoporteurs et dégager un rendement suffisant pour couvrir les frais d'investissement, les frais d'exploitation et préserver une marge suffisante pour des frais de rénovation, voire d'amortissement dans certains cas. Cette approche d'évaluation se doit d'être systématisée lors des analyses de projets.

   Outre les éléments purement comptables, nous devons également considérer la fragilité du calcul de rentabilité lié à l'achat et l'exploitation de LUP, laquelle a également été relevée dans le rapport majoritaire de la COFIN. De plus, ainsi que mentionné plus haut, l'accroissement en temps de travail de gestion par le personnel communal à mesure que le parc immobilier communal s'agrandit, n'est pas non plus à négliger.

3. **Effets sur le bilan:** selon les dernières données disponibles (comptes 2023), le patrimoine financier communal se montait alors à CHF 23.3 millions, soit près de 30% du total du Bilan (CHF 78.5 millions). Il nous est difficile d'estimer si cette proportion est faible, équilibrée ou excessive. La situation de communes comparables donne certes quelques indications, mais cette démarche doit s'examiner à la lumière des caractéristiques et situations propres à chaque commune. Cependant, en comparant notre Bilan de 2023 avec celui de 2013, la proportion des actifs financiers à l'époque (CHF 7.4 millions) ne représentait que de 12.6% du total du Bilan (CHF 59.2 millions). Or même si les méthodes comptables ont quelque peu changé et que la LPPPL n'est entrée en vigueur qu'à partir de 2017, l'augmentation de cette proportion est spectaculaire.

4. **Financement des projets par endettement :** profitant des conditions financières particulièrement intéressantes, les différents projets initiés par la commune sont financés par la dette. Les éventuelles acquisitions et valorisations faisant l'objet de ce préavis, devraient en principe aussi être financées par la dette vu l'érosion continue de notre marge d'autofinancement ces dernières années.

   Par rapport aux recettes courantes, l'endettement communal est en tendance structurelle haussière depuis 2020. Chiffré à 121.20% en 2023, il est passé en quelques années de « Bon » (50% à 100%) entre 2015 et 2019 à « Moyen » (100% à 150%) selon les critères du Canton. Et l'évolution de la tendance haussière en 2024, bien qu'encore inconnue de la COFIN à cette heure, s'annonce peu réjouissante.

   Les conclusions du dernier rapport de la COFIN sur le budget 2025 mettait déjà en lumière (..) « *l'accélération de* ***la dette brute à fin 2025 qui est budgétée à CHF 125 millions*** *- synonyme d'un accroissement de la dette de +28.45%. Pour rappel, à fin 2024, notre dette brute se montait à CHF 98 millions. ».*

   Ce spectaculaire envol s'explique par plusieurs projets d'envergure qui viendront alourdir les charges d'endettement en 2025. De plus, en analysant le Plan des Investissements – cf. 11.5 page 93 du préavis n° 73, nous pouvons constater que les investissements de priorité 1., lesquels impacteront nos finances à court et moyen terme, représentent un imposant total de CHF 63.5 millions – dont CHF 40 millions rien que pour les travaux au collège de Mauverney. A cette constatation, il est peu vraisemblable d'imaginer une inversion de cette tendance lourde à l'endettement. De plus, rappelons que les CHF 8 millions de l'acquisition de la parcelle n°554 (Midi 1-3) ne figuraient pas encore au budget 2025 et vont, par conséquent, alourdir d'autant l'endettement brut déjà budgété (ainsi par ailleurs, que la proportion des actifs financiers au bilan).

   La présentation de l'état financier annexé au préavis, nous fournit également un aperçu confirmant ces observations.

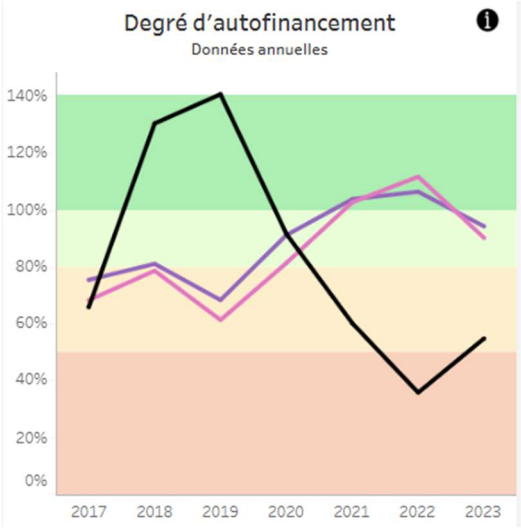
5. **Plafond d'endettement :** l'accroissement de notre dette ne menace pas encore le plafond d'endettement déterminé en 2021 pour la législature (CHF 175 millions), lequel détermine la capacité maximum d'endettement supportable. Mais il s'en rapproche, bien que nombre de projets d'envergure initialement budgétés pour la période 2021-2026 prennent, pour différentes raisons, du retard et seront vraisemblablement reportés à de prochaines législatures.

   La Municipalité nous rappelle que le patrimoine financier ne doit pas être amorti comptablement et n'entre pas en considération dans l'endettement brut. La raison pourrait être qu'ils sont autoporteurs et à terme de leur vie, ils seront évalués à une valeur neutre au bien. Néanmoins, nous estimons que les engagements financiers pris par la commune restent présents, ainsi que les risques financiers qui lui sont attachés. Sinon, cela revient à occulter une partie des engagements financiers de la commune ainsi que les risques de variations sur le marché des emprunts.

6. **Clause d'urgence :** La demande d'une enveloppe complémentaire d'acquisition ne nous parait pas uniquement liée à une volonté d'initier une politique de projets d'habitations à faible coûts, mais également à la possibilité pour la commune, de saisir des opportunités immobilières financièrement ou stratégiquement attractives sur le marché. Cette politique d'achat soutenu risque de tirer les prix de l'immobilier à la hausse dans notre commune. En effet, le marché libre devra contracter ses transactions suffisamment haut pour éviter de se faire évincer par l'exercice d'un droit d'emption de la commune. A terme, cette approche va d'ailleurs à l'encontre d'une politique d'équilibre privé (loyers élevés) - public (loyers bas). D'ailleurs, certaines constatations effectuées dans des agglomérations disposant d'un parc immobilier communal important, montrent que les ménages des classes moyennes ne peuvent plus accéder aux logements du privé devenus trop onéreux, alors que la situation financière « trop favorable » de ces ménages, leur

empêche de prétendre postuler au logements du public, car ne rentrant plus dans les critères des logements dits subventionnés *(1)*.

7. **Degré d'autofinancement :** ce ratio renseigne sur la part des investissements nets de la commune qui sont directement financés par la marge d'autofinancement (ou la marge d'autofinancement exprimée en % des investissements nets).
   Le tableau ci-dessous montre que notre degré d'autofinancement est passé d'une situation optimale en 2018-2019 (>100%), à une situation insuffisante, voire problématique de 2020 à 2023 (env. 50%)



Trait noir : degré d'autofinancement de Gland
Trait violet : degré d'autofinancement moyen des communes vaudoises, y-c. Lausanne
Trait rose : degré d'autofinancement moyen des communes vaudoises, sans Lausanne
Source : Direction des finances communales - DGAIC

Lorsqu'une commune investit dans une infrastructure importante comme p. ex. une école ou les travaux du Vieux-Bourg, à marge d'autofinancement constante, son degré d'autofinancement est plombé lors des années de construction, puis revient généralement à la normale. En cas de degré d'autofinancement structurellement inférieur à 100%, des mesures d'assainissement doivent être prises. L'avenir nous dira si notre degré d'autofinancement n'a été que sporadiquement inférieur à 100%. Sinon, la variable d'ajustement est l'endettement. **A défaut de certitudes à cet effet, une certaine prudence reste de mise.**

8. **Durée de l'effet de ce préavis :** ce préavis couvrira la période des 18 prochains mois c'est-à-dire jusqu'à la validation des autorisations au début de la prochaine législature. La future Municipalité élue en 2026 sollicitera de nouvelles autorisations d'un montant plus conséquent afin de compenser les effets d'un éventuel refus du présent préavis. De même, le prochain plafond d'endettement proposé pour 2026-2031 sera certainement plus élevé. Ces autorisations devront être évaluées à la lumière de la situation financière au début de la prochaine législature. Ainsi, les effets de la présente recommandation de pause des acquisitions et préemptions foncières ne constituent qu'un simple moratoire de quelques mois.

   N'oublions pas que dans l'éventualité d'une opportunité exceptionnelle sur le marché d'ici la fin de cette législature, la Municipalité a toujours la possibilité d'émettre un préavis urgent et de convoquer le conseil communal.

Conclusions

Au vu de ces chiffres et tendances, est-il raisonnable d'accorder un potentiel endettement de CHF 10 millions supplémentaire à la Municipalité?

Le programme d'acquisitions pour cette législature nous parait suffisant à ce stade, d'autant qu'il est déjà conséquent et représente un bel effort financier (CHF 14.2 millions déjà dépensés sur l'enveloppe accordée en 2021 + CHF 11.6 millions pour les demandes de crédits de réalisation à venir – ceci sans les crédits de réalisation pour Midi 1-3). A la lumière des nouvelles priorités d'investissements généraux pour la prochaine législature, de nouveaux objectifs d'acquisition pourront et devront être déterminés à ce moment-là.

Ainsi, les signataires ci-dessous recommandent au Conseil, de refuser les conclusions du préavis municipal n° 75 et de prendre les décisions suivantes :

I. de ne pas accorder à la Municipalité une autorisation générale supplémentaire de statuer sur l'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers jusqu'à concurrence de CHF 10'000'000.- au total, charges éventuelles comprises, pour l'exercice du droit de préemption au sens de la LPPPL ;

II. de ne pas accorder cette autorisation supplémentaire pour la durée de la législature 2021-2026 et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales, conformément à l'art. 16 al. 2 du Règlement du Conseil communal.

Signatures des membres minoritaires de la Commission des finances

Alain Bringolf Rapporteur	Iulica Gorgoni Membre
Rasul Mawjee Membre	Isabelle Wegmann Membre

Références :

(1) - *Ville de Bernex (GE) et quartier des Cherpines (GE) – Département du territoire du Grand Conseil de Genève – Projet de loi 12763 du 28.08.2020*
- *Magazine Capital du 28.03.2025 – « Des logements à prix cassés pour la classe moyenne : des initiatives inédites »*
- *Julien Damon – Professeur associé à Science Po Paris – « Les classes moyennes et le logement » - 2011*