

Préavis N° 23 - 2016 au Conseil communal

**Fixation du plafond d'endettement et du plafond pour les
cautionnements**

Responsabilité(s) du dossier :

- Direction de l'administration générale, des finances et des affaires culturelles,
M. G. Reichen, syndic

Pully, le 2 novembre 2016

Table des matières

1. Objet du préavis	3
2. Bases légales	4
3. Méthodologie	5
4. Plafond pour les cautionnements	6
5. Situation financière entre les années 2011 et 2016	7
6. Situation prévisionnelle pour les années 2017 à 2021	9
6.1. Proposition de plafond des emprunts	10
6.2. Proposition de plafond pour les cautionnements et autres formes de garanties	11
7. Communication	12
8. Conclusions	12

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

1. Objet du préavis

Depuis 1956, les communes ont l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitent contracter auprès de divers bailleurs de fonds. Cette solution, avec les années, est devenue toujours plus lourde ; en effet :

- elle introduisait un contrôle éventuel en opportunité de l'Etat mais sans préciser les critères applicables et leur portée ;
- elle ne pouvait pas garantir un suivi efficace des situations financières communales au vu du volume croissant des emprunts. Ainsi, les autorisations octroyées par l'Etat l'étaient sur la base du respect des procédures uniquement et ne préjugeaient pas de la capacité financière de la commune à assumer les charges de ses emprunts.

Ainsi, une modification de la loi sur les communes (LC) stipule que la fixation du plafond d'endettement initial de début de législature est désormais du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du canton, lequel ne fait qu'en prendre acte. L'intervention du canton n'est prévue que dans le cas où la commune doit, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'est fixée en début de législature. Le Conseil d'Etat a considéré que la surveillance de l'Etat n'implique pas qu'il se substitue aux communes, en particulier en matière de responsabilité.

Lorsque le Conseil d'Etat est amené à statuer sur une augmentation du plafond, les communes doivent pouvoir connaître d'avance, pour leur propre planification financière, les indicateurs et ratios retenus par le canton pour accepter ou refuser une augmentation de la dette communale, indicateurs auxquels se réfère l'article 22a du règlement sur la comptabilité des communes du 14 décembre 1979.

Les objectifs de la fixation des plafonds d'endettement et de cautionnements sont les suivants :

- respecter les dispositions légales de la nouvelle Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD) ;
- garantir aux autorités communales un outil efficace permettant un meilleur suivi de la gestion des finances communales ;
- réagir et profiter plus rapidement des conditions du marché des capitaux, au vu de la diminution des autorisations légales à obtenir ;
- simplifier et diminuer la charge de travail administrative ;
- limiter les risques financiers des communes liés à l'octroi des cautionnements.

Pour mémoire, le plafond d'endettement, calculé selon la méthode brute se situait, pour la législature 2006-2011, à CHF 235.0 mios, alors que pour la législature 2011-2016, il a été fixé à la somme de CHF 195.0 mios.

De plus, le plafond pour les cautionnements a été fixé au montant de CHF 50.0 mios pour la législature 2006-2011 et à CHF 45.0 mios pour la législature 2011-2016.

2. Bases légales

Un plafond d'endettement pour les emprunts ainsi que pour les cautionnements doit être adopté et voté par les organes législatifs communaux (Conseil communal, Conseil général) dans le courant des six premiers mois de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci.

En fin de législature, le plafond d'endettement court jusqu'à la reconduction d'un nouveau plafond fixé par les autorités communales de la nouvelle législature.

Dans cette limite, la Commune peut gérer en toute autonomie ses emprunts sans qu'aucune autorisation préfectorale, ni départementale, ne soit nécessaire.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, la surveillance cantonale de l'endettement communal a été restreinte, par une modification de la loi sur les communes. Le Constituant a en effet retenu que l'autonomie communale devait être renforcée et les interventions cantonales limitées à la légalité, et non plus au contrôle de l'opportunité.

Ainsi, l'intervention du canton n'est prévue que dans le cas où la commune doit, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'est fixée en début de législature.

Pour le cas où le Conseil d'Etat doit tout de même intervenir, soit en cas de dépassement du plafond, le principe général d'égalité de traitement entre les communes doit prévaloir, ainsi que celui de la prévisibilité. Les communes doivent pouvoir connaître d'avance, pour leur propre planification financière, les indicateurs et ratios retenus par le canton pour accepter ou refuser une augmentation de la dette communale.

Les présentes dispositions s'appliquent également aux associations de communes, aux fédérations de communes, aux agglomérations ainsi qu'aux regroupements de droit public (selon art. 147 LC). Pour le surplus, les dispositions (plafond des emprunts liés aux investissements) de l'article 115 ch. 13 LC s'appliquent.

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

Nous vous prions de bien vouloir trouver sur l'annexe N°1, les extraits des différentes dispositions légales.

3. Méthodologie

Le Service cantonal des communes et du logement (SCL) propose aux communes de choisir entre un plafond d'endettement brut ou un plafond d'endettement net. Cette distinction dépend de la structure du bilan de la commune.

Une fois le type de plafond défini, le législatif doit également se prononcer sur le montant nominal du plafond. Ce dernier peut fortement varier suivant qu'il est calculé au brut ou au net. Quelle que soit la méthode retenue par la commune, le nouveau plafond ne devrait pas excéder les 250% des revenus selon le schéma ci-après :

		Calculs	
		Quotité brute	Quotité nette
Passif	920 Engagements courants	Dette brute	Dette nette
	921 Dettes à court terme		
	922 Emprunts à moyen et long terme		
	923 Engagements propres établissements et fonds		
	925 Passifs transitoires		
Actif	910 Disponibilités	Revenus courants	Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés
	911 Débiteurs et comptes courants		
	912 Placements du patrimoine financier		
	913 Actifs transitoires		
	914 Patrimoine administratif financé par des taxes affectées		
Fonctionnement	425 Revenus prêts du patrimoine administratif	Revenus courants	Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés
	427 Revenus immeubles du patrimoine administratif		
	431 Emoluments		
	40 Impôts		
	41 Patentes, concessions		
	42 Revenus du patrimoine		
	43 Taxes, émoluments, produits		
	44 Parts aux recettes cantonales		
	45 Participation, remboursement collectivité publique		
	46 Autres participations, subventions		

Plafond d'endettement brut - Formule : dette brute x 100 / revenus courants

Valeurs indicatives : > 150% = mauvais ; > 200% = critique

Plafond d'endettement net - Formule : endettement net x 100 / revenus et autres revenus réguliers non affectés

Valeurs indicatives : > 150% = mauvais

Le SCL suggère aux communes de ne pas fixer un plafond d'endettement supérieur au ratio actuellement en vigueur de 250%.

Afin d'être en mesure de fixer un plafond d'endettement le plus réaliste possible, notre commune a décidé d'établir une planification financière. Cette dernière doit tenir compte de tous les éléments (exemple : évolution de la conjoncture économique, situation démographique, ...) susceptibles d'apporter une fiabilité maximum aux chiffres établis.

La planification financière et sa concrétisation au travers des comptes prévisionnels est, par conséquent, un outil prospectif indispensable d'aide à la décision, de communication et de contrôle. Elle constitue l'instrument de référence pour piloter les finances communales en donnant aux responsables politiques une vision précise de la situation financière de leur commune et de ses possibilités futures. Elle facilite les choix stratégiques et donne les moyens de traduire en chiffres les décisions et les projets.

La planification financière permet également de mesurer en tout temps le niveau de la capacité d'endettement d'une commune, améliorant ainsi les possibilités de contrôle de solvabilité et de la gestion des risques. Finalement, elle favorise l'élaboration du rating communal fixé par les bailleurs de fonds.

Ainsi, le plafond d'endettement comprend l'ensemble des dettes communales ainsi que les quotes-parts des dettes des associations de communes et des ententes. Par contre, les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération.

Afin d'être en mesure d'être la plus transparente possible avec les autorités communales ainsi qu'avec les bailleurs de fonds, la Municipalité a décidé d'utiliser le plafond d'endettement calculé à la méthode brute. En effet, les variations du fonds de roulement sont très difficiles à évaluer d'une année à l'autre et par conséquent sont très aléatoires.

4. Plafond pour les cautionnements

Dans ces recommandations, le SCL recommande la suppression des plafonds de cautionnements dans les communes, et suggère de les intégrer directement dans le plafond d'endettement.

Nous sommes d'avis que les cautionnements n'ont pas à être mentionnés dans le plafond d'endettement car, en ce qui concerne notre commune, le risque financier reste très limité. De plus, en intégrant les cautionnements dans le calcul du plafond d'endettement, nous sommes d'avis que cela nuit à la transparence.

Ce sont pour les raisons mentionnées ci-dessus, que nous avons décidé de présenter distinctement un plafond d'endettement ainsi qu'un plafond relatif aux cautionnements.

Les cautionnements et autres formes de garanties sont valorisés à leur valeur brute, puis actualisés chaque année en fonction du niveau de remboursement de la dette contractée par le débiteur, pour autant que le contrat le prévoit expressément.

5. Situation financière entre les années 2011 et 2016

Vous trouverez dans l'annexe N°2, l'évolution de la situation financière de notre Commune depuis l'année 2015 jusqu'au budget 2016.

Ce document montre la méthodologie qui a été appliquée afin de calculer l'endettement brut et l'endettement net de notre commune. La méthode qui a été utilisée dans cette annexe est conforme à celle qui est préconisée par le SCL.

Comme mentionné sous chiffre 3 du présent préavis, la Municipalité a décidé de prendre en compte l'endettement brut afin de calculer le plafond d'endettement. En effet, il est extrêmement difficile de prévoir pour les cinq prochaines années l'évolution du fonds de roulement.

On constate que l'endettement brut a constamment diminué depuis l'année 2011, à l'exception en 2016, où il devrait à nouveau augmenter. Ainsi, il est passé de CHF 95.2 mios en 2011 à CHF 81.7 mios en 2016.

Plusieurs indicateurs financiers peuvent être utilisés afin de juger le niveau de l'endettement brut de notre Commune :

a) Quotité de la dette brute

Cet indicateur mesure l'endettement brut de la collectivité par rapport aux revenus annuels. Les valeurs indicatives suivantes ont été retenues :

< 50%	Très bon
50% - 100%	Bon
100% - 150%	Moyen
150% - 200%	Mauvais
200% - 300%	Critique
> 300%	Inquiétant

Les résultats concernant notre Commune entre les années 2011 et 2016 sont les suivants :

2011	75.5%	Bon
2012	64.0%	Bon
2013	55.3%	Bon
2014	50.4%	Bon
2015	50.9%	Bon
2016 (budget)	56.2%	Bon

A titre d'exemple, le résultat au budget 2016 a été calculé de la manière suivante :

Formule :
$$\frac{\text{Dette brute} \times 100}{\text{Revenus financiers}}$$

Il faut tout d'abord déterminer la dette brute :

Engagements courants (920) + Dettes à court terme (921) + Emprunts à moyen et long termes (922) + Engagements fonds spéciaux (923) : 200'000 + 10'000'000 + 70'000'000 + 1'500'000 = CHF 81'700'000.

Il faut déterminer ensuite les revenus financiers :

Impôts (40) + Patentes et concessions (41) + Revenus du patrimoine (42) + Taxes, émoluments, produits des ventes (43) + Part à des recettes cantonales sans affectation (44) + Participation et remboursements de collectivités publiques (45) + Autres prestations et subventions (46) : 98'897'000 + 10'500 + 7'419'090 + 19'799'749 + 3'000'000 + 16'256'600 + 76'700 = CHF 145'459'639.

Résultat : $81'700'000 \times 100 = 8'170'000'000$
 $8'170'000'000 / 145'459'639 = 56.2\%$

On constate ainsi que, d'après cet indicateur, la situation de l'endettement de notre Commune est considérée comme bonne en 2016. Il est intéressant de constater que notre situation vis-à-vis de notre endettement brut s'est constamment améliorée jusqu'en 2014 et ensuite, s'est quelque peu détériorée entre les années 2015 et 2016.

b) Quotité de la charge des intérêts

Cet indicateur détermine quelle part du revenu a été absorbée par les intérêts au cours de l'exercice en question. Les valeurs indicatives suivantes sont retenues :

< 0%	Pas de charge
0% - 1%	Faible charge
1% - 3%	Charge moyenne
3% - 5%	Forte charge
> 5%	Très forte charge

Les résultats concernant notre Commune entre les années 2011 et 2016 sont les suivants :

2011	-2.4%	Pas de charge
2012	-3.0%	Pas de charge
2013	-3.5%	Pas de charge
2014	-4.2%	Pas de charge
2015	-4.2%	Pas de charge
2016 (budget)	-3.9%	Pas de charge

A titre d'exemple, le résultat relatif au budget 2016 a été calculé de la manière suivante :

Formule : $\frac{\text{Intérêts nets} \times 100}{\text{Revenus financiers}}$

Il faut tout d'abord déterminer les intérêts nets :

Intérêts passifs (32) - Revenus du patrimoine (42) + Gains comptables sur les placements du patrimoine financier (424) : 1'705'000 - 7'419'090 + 0 = CHF -5'714'090.

Nous connaissons déjà le montant relatif aux revenus financiers, qui se montent à la somme de CHF 145'459'639.

*Résultat : -5'714'090 x 100 = -571'409'000
-571'409'000 / 145'459'639 = -3.9%*

On remarque ainsi que, d'après cet indicateur, le niveau de la charge d'intérêt est négatif par rapport aux revenus communaux. Cette situation très favorable provient du fait que, ces dernières années, nous avons été en mesure de rembourser une grande partie de notre dette, limitant ainsi le niveau de la charge d'intérêts. De plus, cela fait plusieurs années que les taux d'intérêts sont à un niveau historiquement très bas.

6. Situation prévisionnelle pour les années 2017 à 2021

Afin d'être en mesure de proposer un plafond d'endettement cohérent, nous avons élaboré une planification financière dont les éléments principaux se trouvent en annexe N° 3. Dans le cadre de cette planification financière, il a notamment été tenu compte des éléments suivants :

- l'ensemble des dettes de la Commune ;
- une marge d'autofinancement qui se détériore au fil des années afin de se situer à un niveau proche de 0 en 2021 ;
- des investissements importants et indispensables au développement de la Ville, notamment en termes d'infrastructures et de modernisation du centre-ville ;
- une marge de sécurité a également été intégrée dans le calcul, afin d'éviter de devoir le cas échéant demander la réactualisation du plafond selon l'article 22a du règlement sur la comptabilité des communes.

L'établissement d'une planification financière sur toute la durée de la législature est soumis à de nombreuses incertitudes dont les principales sont les suivantes :

- incertitudes liées aux recettes fiscales dues au niveau du taux d'imposition, à la situation économique actuelle et à l'entrée en vigueur de la révision de l'imposition des entreprises (RIE III) ;
- incertitudes liées aux différentes modifications apportées au modèle péréquatif vaudois. Nous ne connaissons pas encore les véritables effets du nouveau système péréquatif vaudois ;

- incertitudes liées au niveau des taux d'intérêts sur les emprunts. Actuellement, les taux d'intérêts sont à un niveau historique extrêmement bas. L'évolution de ces derniers pourrait avoir d'importantes conséquences financières pour notre Commune ;
- incertitudes liées à l'évolution de la facture sociale à charge de l'ensemble des communes vaudoises. Ces dernières années, la facture sociale a eu tendance à augmenter de manière importante.

Malgré ces impondérables, des hypothèses ont été retenues afin qu'une planification soit tout de même établie.

Ce plafond est un plafond théorique, car la volonté de la Municipalité reste bien entendu la maîtrise de la dette. Le plan des investissements récapitule l'ensemble des souhaits de la Municipalité. En fonction de l'évolution de la situation financière de la Commune, des choix devront certainement être effectués. Le plafond d'endettement doit aussi tenir compte des pointes concernant les besoins en financement durant la législature, et pas seulement de la situation à fin 2021.

La Municipalité estime que la barrière à ne pas franchir se situe aux environs de CHF 250.0 mios de dettes consolidées, hors engagements hors bilan.

6.1. Proposition de plafond des emprunts

Veillez trouver ci-dessous les éléments principaux servant de base au calcul du plafond des emprunts :

Eléments	2017	2018	2019	2020	2021
Autofinancement	4'364'400	2'672'651	794'001	-483'059	-359'224
Investissements	-15'000'000	-18'000'000	-18'000'000	-18'000'000	-18'000'000
Insuffisance financement	-10'635'600	-15'327'349	-17'205'999	-18'483'059	-18'359'224
Financement propre en %	29.1%	14.8%	4.4%	0.0%	0.0%
Endettement brut	96'100'000	111'100'000	131'100'000	151'100'000	166'100'000
Lignes de crédit bancaire	14'000'000	14'000'000	14'000'000	14'000'000	14'000'000
Plafond d'endettement	110'100'000	125'100'000	145'100'000	165'100'000	180'100'000
<i>Quotité dette brute</i>	67.3%	77.4%	90.6%	103.3%	111.3%
<i>Evaluation</i>	Bon	Bon	Bon	Moyen	Moyen
<i>Quotité intérêts</i>	-4.1%	-4.4%	-4.4%	-4.3%	-4.2%
<i>Evaluation</i>	Pas charge				

La marge d'autofinancement prévue pour les prochaines années devrait être positive jusqu'en 2019 avant de se trouver légèrement en-dessous de zéro durant les années 2020 et 2021.

Toutefois, ces marges d'autofinancement seront largement insuffisantes afin de financer l'entier des investissements de ces prochaines années. Ceci aura comme conséquence, une augmentation de notre endettement brut qui devrait se monter à environ CHF 180.0 mios à la fin de l'année 2021.

A titre de comparaison, notre endettement réel devrait être d'environ CHF 80.0 mios à la fin de l'année 2016. A la fin de l'année 2021, cet endettement réel devrait passer à la somme approximative de CHF 165.0 mios, soit une progression de CHF 85.0 mios durant les cinq prochaines années.

Entre la valeur du plafond d'endettement de CHF 180.0 mios et l'endettement réel de CHF 165.0 mios, nous avons une différence de CHF 15.0 mios. Ceci provient de plusieurs éléments qui sont pris en compte dans la méthode de calcul de l'endettement brut qui n'apparaissent pas dans l'endettement réel :

➤ lignes de crédits bancaires	CHF	14'000'000.00
➤ engagements courants (920)	CHF	200'000.00
➤ engagements fonds spéciaux (923)	CHF	900'000.00
➤ Arrondi	CHF	-100'000.00
Total	CHF	15'000'000.00

En conséquence, après avoir estimé son autofinancement pour les prochaines années, fixé les priorités en matière d'investissements, la Municipalité propose de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts admissibles à CHF 180.0 mios.

Les valeurs des ratios de la quotité de la dette brute et de la charge d'intérêts indiquent que si la dette devait atteindre ce plafond, le niveau de ce dernier serait jugé comme moyen, ne représentant ainsi pas une menace pour la situation financière de notre Commune.

En ce qui concerne le niveau des intérêts, il est considéré comme nul et par conséquent ne représente pas, pour le moment, une menace pour la situation financière de notre Commune. Ceci est en grande partie dû à des conditions extrêmement favorables qui règnent actuellement sur les marchés financiers, notamment au niveau des taux d'intérêts, pour l'octroi et le renouvellement de prêts à des conditions très favorables.

6.2. Proposition de plafond pour les cautionnements et autres formes de garanties

Ce plafond doit tenir compte des engagements hors bilan actuellement accordés par la Commune, d'une part, et des éventuels besoins futurs de sociétés, d'autre part. Pour rappel, la Commune a la possibilité de cautionner, solidairement ou non, ainsi que de

garantir des dettes d'autres sociétés. Nous le faisons généralement dans le cadre de réalisations d'utilité publique et pour pouvoir bénéficier de conditions d'emprunt plus favorables.

Au 31 décembre 2015, les engagements hors bilan se montaient à la somme de CHF 930'000.00 :

Sociétés	Raisons	Engagements (en CHF)
Société coopérative du Logement Idéal (anciennement SI Coteau Montillier SA)	Emprunt hypothécaire (subventionnement logements pour familles à ressources limitées)	480'000.00
Tennis Club de Pully	Emprunt servant à acquérir une nouvelle bulle	450'000.00
Total engagé au 31.12.2015		930'000.00

La Municipalité propose que nous gardions une marge de manœuvre pour les demandes à venir en fonction des priorités (logements, infrastructures publiques, ...). C'est pourquoi, un montant d'environ CHF 29.0 mios est ajouté aux engagements actuels et nous amène à la proposition de plafond pour les cautionnements de CHF 30.0 mios.

Avec un plafond de cautionnement de CHF 30.0 mios et en prenant en compte que le patrimoine communal figure au bilan pour un montant largement inférieur à sa valeur vénale, on peut estimer que le niveau du plafond répond parfaitement aux normes en la matière.

7. Communication

Ce projet ne nécessite pas d'actions particulières de communication.

8. Conclusions

La Municipalité propose à votre Conseil de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts à la somme de CHF 180.0 mios et ce, jusqu'au 31 décembre 2021. Il est à noter qu'un tel plafond est tout à fait admissible et est donc dans les normes admises dans le domaine. En

effet, les ratios de la quotité de la dette brute et de la quotité des intérêts donnent des résultats tout à fait admissibles.

Avec un plafond brut (niveau 1) des emprunts de CHF 180.0 mios, la Municipalité sera en mesure de financer les projets d'investissements importants et ce, sans mettre en péril la situation financière de la Commune.

Il s'agit de bien comprendre que cette autorisation ne permet pas à la Municipalité d'engager des dépenses jusqu'à concurrence de CHF 180.0 mios, puisque les autorisations sont données dans le cadre des budgets ou des préavis. Il s'agit plutôt un moyen de simplifier une procédure sur les autorisations d'emprunter qui n'était plus d'actualité ; d'autre part, cette manière de faire pousse l'ensemble des communes à élaborer une planification financière en ayant une vision de l'évolution de l'endettement, dans le respect de l'autonomie communal et de la Constitution vaudoise.

De plus la Municipalité propose de fixer le plafond de cautionnement à la somme de CHF 30.0 mios. Ce dernier, à l'instar du plafond des emprunts, respecte totalement les normes en la matière.

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully,

vu le préavis municipal N° 23-2016 du 2 novembre 2016,
vu le rapport de la Commission des finances,

décide

1. de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts à la somme de CHF 180'000'000.00 pour la période législative 2016-2021;
2. de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à la somme de CHF 30'000'000.00 pour la période législative 2016-2021.
3. de laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités des emprunts, des cautionnements et autres formes de garantie.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 2 novembre 2016.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic  Le secrétaire 

G. Reichen  Ph. Steiner

The seal of the Municipality of Pully is circular with the text 'MUNICIPALITE DE PULLY' around the perimeter. In the center is a coat of arms featuring a shield with a crown on top, flanked by two stars. Below the shield, the words 'LIBERTÉ' and 'PATRIE' are inscribed.

Annexes : Extrait des dispositions légales
 Situation prévisionnelle pour les années 2017 à 2022
 Evolution de la situation financière de l'année 2011 au budget 2016