



ville de pully

Municipalité

## Préavis N° 19 - 2011 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 9 novembre 2011

---

## Table des matières

1. Objet du préavis	3
2. Bases légales	3
3. Méthodologie	4
4. Plafond pour les cautionnements	6
5. Situation financière entre les années 2006 et 2011	6
6. Situation prévisionnelle pour les années 2012 à 2016	9
6.1. Proposition de plafond des emprunts	9
6.2. Proposition de plafond pour les cautionnements (et autres formes de garanties)	11
7. Conclusions	13

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

## 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 la part 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.

Dans le but de simplifier cette procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité, le Grand Conseil a accepté en mai 2005, dans le cadre de la révision de la Loi sur les communes, de supprimer les autorisations d'emprunts et de cautionnements, pour introduire la notion de « plafond d'endettement ».

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.

## 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.

L'Etat prend acte de ces plafonds et vérifie leur cohérence et leur respect par une analyse des montants donnés en rapport avec la situation financière de la commune.

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

Le plafond peut être modifié, à la hausse comme à la baisse, en cours de législature, mais il doit alors faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat.

Dans ce cas, les communes sont amenées à délivrer, avec le budget et les comptes annuels, une planification financière ainsi que tous les documents permettant un examen approfondi de la situation financière de la commune.

Les présentes dispositions s'appliquent également aux associations de communes, aux fédérations de communes, aux agglomérations ainsi qu'aux autres 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.

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

### **3. Méthodologie**

---

D'une manière générale, le plafond des emprunts est déterminé en fonction des investissements actuels et des besoins futurs d'investissements communaux corrélés au niveau du fonds de roulement et de la fortune nette communale actuelle envisagée.

Le service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) propose deux méthodes, une simplifiée et une moderne et dynamique :

#### a) Méthode simplifiée

Pour les communes ne disposant pas de moyen d'élaborer une planification financière, il est impératif d'établir, pour déterminer au mieux sa capacité d'endettement, un tableau récapitulatif l'ensemble des investissements en cours et projetés pour la durée de la législature, complété éventuellement des charges financières et des politiques d'amortissement comptables et financières y relatives.

Le tout est à mettre en relation avec le niveau actuel de l'endettement à moyen et long terme. L'on tiendra également compte des lignes de crédit négociées soit partiellement, soit non encore utilisées, dans le calcul du plafond d'endettement.

b) Méthode moderne et dynamique

En complément des comptes communaux, il est recommandé aux communes d'établir, sur la base d'un programme de législation existant, une planification financière communale.

Cette planification financière devra 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 et 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.

La Municipalité a opté pour la méthode dite moderne et dynamique qui intègre plus de détails dans les prévisions que la méthode simplifiée. Ceci permettra également à la Ville de Pully de se doter d'un outil important de pilotage des finances communales.

La formule de calcul officielle propose deux niveaux (1 ou 2) à choix pour le plafond d'endettement. Le schéma ci-dessous détaille les éléments qui la composent avec les chapitres comptables entre parenthèse :

- Dettes à court terme (920+921+925)
- + Dettes à moyen terme et long terme (922+923)
- = Endettement actuel
- + Lignes de crédit non utilisées (comptes courants)
- = Endettement hypothétique
- + Investissements futurs sur 5 ans (5-61-62-66)
- = Endettement maximum possible
- /+ Marge d'autofinancement futures sur 5 ans (Résultat+331+332+38-48)
- = **Plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)**
- Actifs circulants (à la valeur comptable) (910+911+912+913)
- +/- Pertes/Gains sur réalisation du patrimoine financier sur 5 ans
- = **Plafond d'endettement net (niveau 2)**

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 brut admissible (niveau 1). 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**

---

Le deuxième plafond que le Conseil communal doit fixer concerne les cautionnements simples et solidaires ainsi que les autres formes de garanties. Celui-ci ne doit pas excéder le 50% de la limite du plafond d'endettement au niveau 1 et ne pas dépasser en principe le 40% du capital et des réserves de la Commune.

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 contactée par le débiteur, pour autant que le contrat le prévoit expressément.

Si la commune dépasse les quotas susmentionnés, la prudence voudrait que les autorités communales ne souscrivent plus à des engagements conditionnels supplémentaires.

#### **5. Situation financière entre les années 2006 et 2011**

---

Vous trouverez dans l'annexe N°2, l'évolution de la situation financière de notre Commune depuis l'année 2005 jusqu'au budget 2011.

Ce document vous 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 l'Autorité de surveillance des finances communales.

Comme mentionné sous chiffre 3 du présent préavis, la Municipalité a décidé de prendre en compte l'endettement brut (niveau 1) 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 2008. En effet, il est passé de CHF 154.8 mois en 2007 à CHF 103.6 mois en 2011.

L'Autorité cantonale de surveillance des finances communales (ASFICO) nous a transmis deux indicateurs financiers avec des évaluations qui ont été validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales :

a. Quotité de la charge 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 2005 et 2011 sont les suivants :

2005	134.7%	Moyen
2006	123.3%	Moyen
2007	127.1%	Moyen
2008	94.9%	Bon
2009	92.3%	Bon
2010	89.9%	Bon
2011 (budget)	75.3%	Bon

A titre d'exemple, le résultat relatif au budget 2011 a été calculé de la manière suivante :

Formule :  $\frac{\text{Dettes brutes} \times 100}{\text{Revenus financiers}}$

Il faut tout d'abord déterminer la dette brute :

*Dettes à court terme (921) + Emprunts à moyen et long termes (922) + Engagements fonds spéciaux (923) : 27'000'000 + 66'000'000 + 900'000 = 93'900'000.*

Il faut ensuite déterminer les revenus financiers :

*Impôts (40) + Patentes et concessions (41) + Revenus du patrimoine (42) + Taxes, émoluments et produits des ventes (43) + Parts à des recettes cantonales sans affectation (44) + Participation et remboursements de collectivités publiques (45) + Autres prestations et subventions (46) : 85'068'500 + 12'800 + 6'567'700 + 15'182'500 + 1'500'000 + 16'196'800 + 121'800 = 124'650'100.*

*Résultat :  $93'900'000 \times 100 = 9'390'000'000$   
 $9'390'000'000 / 124'650'100 = 75.3\%$*

On constate ainsi que, d'après cet indicateur, la situation de l'endettement de notre Commune est considérée comme bonne en 2011. Il est intéressant de constater que notre situation vis-à-vis de notre endettement brut s'est constamment améliorée ces sept dernières années.

**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 2005 et 2011 sont les suivants :

2005	0.2%	Faible charge
2006	0.1%	Faible charge
2007	-0.3%	Pas de charge
2008	-1.5%	Pas de charge
2009	-1.6%	Pas de charge
2010	-2.2%	Pas de charge
2011 (budget)	-2.2%	Pas de charge

A titre d'exemple, le résultat relatif au budget 2011 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) : 3'805'000 - 6'567'700 + 0 = -2'762'700*

Nous connaissons déjà le montant relatif aux revenus financiers qui se montent à CHF 124'650'100.

*Résultat :  $-2'762'700 \times 100 = -276'270'000$   
 $-276'270'000 / 124'650'100 = -2.2\%$*

On remarque ainsi que, d'après cet indicateur, le niveau de la charge d'intérêts est nul, voir même négative, par rapport aux revenus communaux. Cette situation 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.

---

## **6. Situation prévisionnelle pour les années 2012 à 2016**

---

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. Cette planification tient compte du plan des investissements quinquennal 2011-2015.

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 ainsi qu'à la situation économique actuelle liées au franc fort et à la crise de la dette de la zone Euro et aux Etats-Unis;
- incertitudes liées à la classification des communes dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Nous ne connaissons pas encore les véritables effets du nouveau système péréquatif vaudois;
- incertitudes liées à l'entrée en vigueur de la réforme policière et ses conséquences pour les communes vaudoises.

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

### **6.1. Proposition de plafond des emprunts**

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

Eléments	2012	2013	2014	2015	2016
Autofinancement	3'157'200	2'118'054	1'320'280	1'300'284	1'201'698
Investissements	-15'673'300	-18'918'300	-18'235'000	-18'200'000	-20'000'000
<b>Insuffisance financement</b>	<b>-12'516'100</b>	<b>-16'800'246</b>	<b>-16'914'720</b>	<b>-16'899'716</b>	<b>-18'789'302</b>
<b>Financement propre en %</b>	<b>20.1%</b>	<b>11.2%</b>	<b>7.2%</b>	<b>7.1%</b>	<b>6.0%</b>
Endettement brut	111'616'100	128'416'346	145'331'066	162'230'783	181'029'084
Lignes de crédit bancaire	14'000'000	14'000'000	14'000'000	14'000'000	14'000'000
<b>Plafond d'endettement</b>	<b>125'616'100</b>	<b>142'416'346</b>	<b>159'331'066</b>	<b>176'230'783</b>	<b>195'029'084</b>
Quotité dette brute	83.8%	95.5%	106.5%	117.0%	128.5%
Evaluation	Bon	Bon	Moyen	Moyen	Moyen
Quotité intérêts	0.6%	1.3%	0.7%	1.0%	1.3%
Evaluation	Faible charge	Ch. moyenne	Faible charge	Ch. moyenne	Ch. moyenne

La marge d'autofinancement prévue pour les prochaines années devrait être positive jusqu'en 2016. En moyenne, nous devrions être en mesure de réaliser une marge d'autofinancement se situant aux alentours de CHF 1.8 mio par année.

Néanmoins, 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 195.0 mios à la fin de l'année 2016.

A titre de comparaison, notre endettement réel devrait être d'environ CHF 93.0 mios à la fin de l'année 2011. A la fin de l'année 2016, cet endettement réel devrait passer à la somme approximative de CHF 174.9 mios, soit une progression de CHF 81.9 mios durant les cinq prochaines années.

Entre la valeur du plafond d'endettement de CHF 195.0 mios et l'endettement réel de CHF 174.9 mios, nous avons une différence de CHF 20.1 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
➤ passifs transitoires (925)	CHF	5'000'000.00
➤ engagements fonds spéciaux (923)	CHF	900'000.00
<b>Total</b>	<b>CHF</b>	<b>20'100'000.00</b>

En conséquence, après avoir estimé son autofinancement pour les prochaines années, fixé les priorités en matière d'investissements et appliqué les recommandations du SeCRI, la Municipalité propose de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts admissibles à CHF 195.0 mios.

Les valeurs des ratios de la quotité de la dette brute et de la charge d'intérêts (validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales) 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 moyen et ne représente pas, pour le moment, une menace pour la situation financière de notre Commune. Ceci est en partie dû à des conditions très 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 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, avec l'autorisation du Conseil communal, 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 2010, les engagements hors bilan se montaient à environ CHF 16.9 mios :

Sociétés	Raisons	Décision du CC	Engagements (en CHF)
Société coopérative du Logement Idéal (anciennement SI Coteau Montillier SA)	Emprunt hypothécaire (subventionnement logements pour familles à ressources limitées)	26.06.1957 02.07.1958 25.09.1991	480'000.00
Fondation « Pré Pariset »	Résidences pour personnes âgées (construction EMS)	01.11.1972	5'450'000.00
Société coopérative d'habitation de Pully (SCHP)		05.10.1989	2'000'000.00
URBANIS	Emission emprunt obligataire Echéance : 2012	04.05.1988 27.06.1990 30.06.1993	9'000'000.00
<b>Total engagé au 31.12.2010</b>			<b>16'930'000.00</b>

Le cautionnement relatif à la Fondation « Pré Pariset » a été libéré par la banque bénéficiaire, durant l'année 2011.

De plus, le cautionnement lié à l'emprunt obligataire auprès d'Urbanis arrivera à échéance durant l'année 2012 :

Libellé	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total engagé au 31.12</b>	<b>16'930'000</b>	<b>11'480'000</b>	<b>2'480'000</b>	<b>2'480'000</b>	<b>2'480'000</b>	<b>2'480'000</b>
Libération cautionnement Fondation « Pré Pariset »	-5'450'000					
<b>Total engagé au 31.12</b>	<b>11'480'000</b>					
Remboursement emprunt Urbanis - Echéance 2012		-9'000'000				
<b>Total engagé au 31.12</b>		<b>2'480'000</b>				

En maintenant les engagements hors bilan tels qu'ils sont actuellement, on remarque que le montant du plafond devrait être fixé à CHF 11'480'000.00.

La Municipalité propose que nous gardions une marge de manœuvre pour les demandes à venir en fonction des priorités dégagées dans le programme de législature de la Municipalité (logements, infrastructures publiques, ...). C'est pourquoi, un montant d'environ CHF 30.0 mios est ajouté aux engagements actuels et nous amène à la proposition de plafond pour les cautionnements de CHF 45.0 mios.

Avec un plafond de cautionnement de CHF 45.0 mios et en prenant en compte que le patrimoine communal figure au bilan pour un montant inférieur à sa valeur vénale, on peut estimer que le niveau du plafond répond parfaitement aux normes édictées par le SeCRI (voir chapitre 4).

## 7. Conclusions

---

La Municipalité propose à votre Conseil de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts à la somme de CHF 195.0 mios et ce, jusqu'au 31 décembre 2016. Il est à noter qu'un tel plafond est tout à fait admissible et est par conséquent dans les normes édictées par le SeCRI. En effet, les ratios de la quotité de la dette brute et de la quotité des intérêts donnent des résultats tout à fait admissibles et par conséquent, se trouvent dans les normes édictés par le SeCRI.

Avec un plafond brut (niveau 1) des emprunts de CHF 195.0 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.

De plus, la Municipalité propose de fixer le plafond de cautionnement à la somme de CHF 45.0 mios. Ce dernier, à l'instar du plafond des emprunts respecte totalement les normes édictées par le SeCRI.

En conclusion, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

**Le Conseil communal de Pully,**

vu le préavis municipal N° 19-2011 du 9 novembre 2011,  
vu le rapport de la Commission des finances,

**décide**

1. de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts à la somme de CHF 195'000'000.00 pour la période législative 2011-2016 ;

2. de laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt (selon art. 4 ch. 7 LC) ;
3. de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à la somme de CHF 45'000'000.00 pour la période législative 2011-2016.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 9 novembre 2011.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

La secrétaire

  
G. Reichen



  
C. Martin

Annexes : Extrait des dispositions légales

Situation prévisionnelle pour les années 2012 à 2016

Evolution de la situation financière de l'année 2005 au budget 2011