



VILLE DE PULLY
Municipalité

Direction Administration générale, finances et affaires
culturelles

Préavis No 22-2006
au Conseil communal

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

1^{er} novembre 2006

Table des matières

1. Préambule	3
2. Bases légales	4
3. Méthodologie.....	5
4. Plafond pour les cautionnements.....	6
5 Situation financière entre les années 2000 et 2006	7
6 Situation prévisionnelle pour les années 2007 à 2011	10
7 Conclusions	15

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

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

1. Préambule

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 à gérer; 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 documents permettant un examen approfondi de la situation financière de la commune.

Un refus d'augmenter le plafond d'endettement peut être pris par le Conseil d'Etat, dans le cas où la nouvelle limite de plafond mettrait en péril l'équilibre des finances 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 en corrélation avec le niveau du fonds de roulement et celui de la fortune nette communale actuelle et 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 moyens d'élaborer une planification financière, il est impératif d'établir, pour déterminer au mieux sa capacité d'endettement, un tableau récapitulatif de 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 législature 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 contrôles 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 parenthèses :

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

Afin d'être en mesure de présenter une bonne transparence aux autorités communales ainsi qu'aux 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 devrait 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 contractée par le débiteur, pour autant que le contrat le prévoie 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 2000 et 2006

Vous trouverez, dans l'annexe N° 2, l'évolution de la situation financière de notre Commune depuis l'année 2000 jusqu'au budget 2006.

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 cantonale 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 n'a cessé de progresser depuis l'année 2000. En effet, il est passé de CHF 97.8 mios en 2000 à CHF 162.9 mios en 2006.

L'Autorité cantonale de surveillance des finances communales 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 2000 et 2006 sont les suivants :

2000	85.4%	Bon
2001	77.1%	Bon
2002	95.1%	Bon
2003	105.1%	Moyen
2004	120.8%	Moyen
2005	134.7%	Moyen
2006 (budget)	143.1%	Moyen

A titre d'exemple, le résultat relatif au budget 2006 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 :

Dettes à court terme (921) + Emprunts à moyen et long termes (922) + Engagements et fonds spéciaux (923) : 0 + 151'400'000 + 2'000'000 = 153'400'000.

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) : 76'256'800 + 15'000 + 4'493'953 + 19'633'900 + 1'800'000 + 4'850'849 + 121'800 = 107'172'302.

*Résultat : $153'400'000 \times 100 = 15'340'000'000$
 $15'340'000'000 / 107'172'302 = 143.1\%$*

On constate ainsi que, d'après cet indicateur, la situation de l'endettement de notre Commune est considérée comme moyenne en 2006. Notons tout de même une dégradation de notre situation qui s'est faite tout au long des 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 2000 et 2006 sont les suivants :

2000	-0.5%	Pas de charge
2001	0.1%	Faible charge
2002	0.3%	Faible charge
2003	0.8%	Faible charge
2004	1.0%	Faible charge
2005	0.2%	Faible charge
2006 (budget)	0.7%	Faible charge

A titre d'exemple, le résultat relatif au budget 2006 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) : 5'249'250 – 4'493'953 + 0 = 755'297.

Nous connaissons déjà le montant relatif aux revenus financiers qui se montent à CHF 107'172'302.

*Résultat : $755'297 \times 100 = 75'529'700$
 $75'529'700 / 107'172'302 = 0.7\%$*

On remarque ainsi que, d'après cet indicateur, le niveau de la charge d'intérêts est encore relativement faible par rapport aux revenus communaux. Cette situation favorable, et ce malgré un niveau de l'endettement moyen, provient du fait que, ces dernières années, nous

avons pu profiter de taux d'intérêts extrêmement favorables, limitant ainsi au maximum le niveau de la charge d'intérêts.

6. Situation prévisionnelle pour les années 2007 à 2011

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 2007-2011.

Son élaboration s'est faite sur la base des lignes directrices de la Municipalité pour la législature 2006-2011 qui tient lieu de programme de législature.

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'aux véritables effets du passage au système du postnumerando annuel;
- 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 la nouvelle RPT fédérale (nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons) et ses éventuelles conséquences pour les communes vaudoises.

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

Veillez trouver ci-dessous les éléments principaux servant de base au calcul du plafond d'endettement :

Eléments	2007	2008	2009	2010	2011
Autofinancement	2'302'315	360'072	-2'023'677	-2'794'777	-3'395'598
Investissements	-10'988'000	-11'418'000	-10'860'000	-9'045'000	-8'437'000
<i>Insuffisance financement Financement propre en %</i>	-8'685'685 21%	-11'057'928 3%	-12'883'677 -19%	-11'839'777 -31%	-11'832'598 -40%
Endettement brut	171'585'685	182'643'613	195'527'290	207'367'067	219'199'665
Lignes de crédit bancaire	14'000'000	14'000'000	14'000'000	14'000'000	14'000'000
Plafond d'endettement	185'585'685	196'643'613	209'527'290	221'367'067	233'199'665
<i>Quotité dette brute Evaluation</i>	148.5% Moyen	153.2% Mauvais	160.6% Mauvais	167.9% Mauvais	175.2% Mauvais
<i>Quotité intérêts Evaluation</i>	0.6% Faible	1.5% Moyen	0.8% Faible	1.2% Moyen	1.5% Moyen

La marge d'autofinancement prévue pour les prochaines années devrait être légèrement positive jusqu'en 2008. Dès l'année 2009, on doit malheureusement constater qu'elle redeviendrait négative. Ceci aura comme incidence d'augmenter notre endettement brut qui devrait se monter à environ CHF 233.2 mios à la fin de l'année 2011.

A titre de comparaison, notre endettement réel devrait être d'environ CHF 150.0 mios à la fin de l'année 2006. A la fin 2011, cet endettement réel devrait passer à la somme approximative de CHF 207.7 mios, soit une progression de CHF 57.7 mios durant les cinq prochaines années.

Entre la valeur du plafond d'endettement de CHF 233.2 mios et l'endettement réel de CHF 207.7 mios, nous avons une différence de CHF 25.5 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 1'000'000.00
➤ passifs transitoires (925)	CHF 8'500'000.00
➤ engagements fonds spéciaux (923)	CHF 2'000'000.00
Total	CHF 25'500'000.00

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 d'endettement brut admissible (niveau 1) à CHF 235.0 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 mauvais, limitant ainsi notre marge de manœuvre dans les prochaines années.

En ce qui concerne le niveau des intérêts, il est considéré comme moyen et ne représente pas, pour le moment, un péril pour la situation financière de notre Commune. Ce constat plus positif est la résultante des conditions favorables que nous avons réussi à obtenir sur les marchés financiers pour l'octroi et le renouvellement de prêts à des conditions favorables.

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 2005, les engagements hors bilan se montaient à environ CHF 49.6 mios :

Sociétés	Raisons	Décision du CC	Engagements
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	2'300'000.00
Centrale d'émission des communes suisses (CCS)	Emission emprunt obligataire, série 82.1 – Echéance : 2010	08.11.2000	3'400'000.00
URBANIS	Emission emprunt obligataire – Echéance : 2012	04.05.1988 27.06.1990 30.06.1993	9'000'000.00
Centrale d'émission des communes suisses (CCS)	Emission emprunt obligataire, série 78 – Echéance : 2008	04.05.1988 27.06.1990 30.06.1993	9'000'000.00
Centrale d'émission des communes suisses (CCS)	Emission emprunt obligataire, série 81 – Echéance : 2008	27.06.1990	10'000'000.00
Centrale d'émission des communes suisses (CCS)	Emission emprunt obligataire, série 75 – Echéance : 2006	17.09.1986	10'000'000.00
Total engagé au 31.12.2005			49'630'000.00

Les cautionnements liés aux emprunts obligataires contractés auprès de la CCS et d'URBANIS vont arriver à peu près tous à échéance d'ici l'année 2011 :

Libellé	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total engagé au 31.12	49'630'000	39'630'000	39'630'000	20'630'000	20'630'000	17'230'000
Remboursement emprunt CCS – Série 75 – Echéance : 2006	-10'000'000					
Total engagé au 31.12	39'630'000	39'630'000				
Remboursement emprunt CCS – Série 78 – Echéance : 2008			-9'000'000			
Remboursement emprunt CCS – Série 81 – Echéance : 2008			-10'000'000			
Total engagé au 31.12			20'630'000	20'630'000		
Remboursement emprunt CCS – Série 82.1 – Echéance : 2010					-3'400'000	
Total engagé au 31.12					17'230'000	17'230'000

En maintenant les engagements hors bilan tels qu'ils sont actuellement, on remarque que le montant du plafond devrait être fixé à CHF 39'630'000.00.

La Municipalité propose que nous gardions une marge de manœuvre pour les demandes à venir en fonction des priorités dégagées dans les lignes directrices de la Municipalité (logements sociaux, infrastructures publiques, ...). C'est pourquoi un montant d'environ CHF 10.0 mios est ajouté aux engagements actuels et nous amène à la proposition de plafond pour les cautionnements de CHF 50.0 mios.

Avec un plafond de cautionnements de CHF 50.0 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

Nous vous prions, 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° 22-2006 du 1er novembre 2006,

entendu le rapport de la Commission des finances,

décide :

1. d'adopter le plafond d'endettement brut admissible (niveau 1) à la hauteur de CHF 235'000'000.00 pour la période législative 2006-2011;
2. d'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à la hauteur de l'endettement brut maximum fixé au point 1;
3. 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);
4. d'adopter le plafond pour les cautionnements et autres formes de garanties à hauteur de CHF 50'000'000.00 pour la période législative 2006-2011.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 1er novembre 2006.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

La secrétaire

J.-F. Thonney

C. Martin

Annexes : ment.