VILLE DE pully

Municipalité

PRÉAVIS AU CONSEIL COMMUNAL
N° 29-2026

SEANCE DU 9 DECEMBRE 2026

Plafond d'endettement et plafond pour les cautionnements pour la législature 2026-2031

Responsabilité(s) du dossier :

- Direction de l'administration générale, des finances et des affaires culturelles
  Mme N. Jaquerod, Syndique

TABLE DES MATIÈRES

1. Objet du préavis 3
2. Méthodologie 3
3. Plafond pour les cautionnements 5
4. Evolution de la situation financière de 2021 à 2026 5
   4.1. Quotité de la dette brute 5
   4.2. Quotité de la charge des intérêts 6
5. Situation financière prévisionnelle pour les années 2027 à 2031 7
   5.1. Proposition de plafond des emprunts 8
   5.2. Proposition de plafond pour les cautionnements et autres formes de garanties 9
6. Communication 10
7. Conclusions 10

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

1. Objet du préavis

Jusqu'à la modification de la Loi sur les communes (LC), les communes devaient obtenir l'approbation du département compétent pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient contracter.

Cette procédure, devenue lourde avec l'augmentation du nombre d'emprunts, ne permettait ni un suivi suffisamment efficace de la situation financière communale ni une appréciation claire de la capacité des communes à assumer leurs engagements.

La modification de la LC a renforcé l'autonomie et la responsabilité des communes : chacune fixe son plafond d'endettement en début de législature sans autorisation préalable du canton. Le plafond est adopté par le Conseil communal au cours des six premiers mois de la législature et reste applicable jusqu'à l'adoption d'un nouveau plafond. Dans cette limite, la commune gère ses emprunts de manière autonome ; le canton n'intervient que si elle souhaite dépasser le plafond en cours de législature.

En cas de demande d'augmentation, la décision du Conseil d'Etat s'appuie sur des indicateurs et ratios qui doivent être connus à l'avance, conformément à l'article 22a du Règlement sur la comptabilité des communes du 14 décembre 1979.

La fixation des plafonds d'endettement et de cautionnements vise notamment à

- respecter les dispositions légales de la Constitution vaudoise (art. 39 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 de cautionnements.

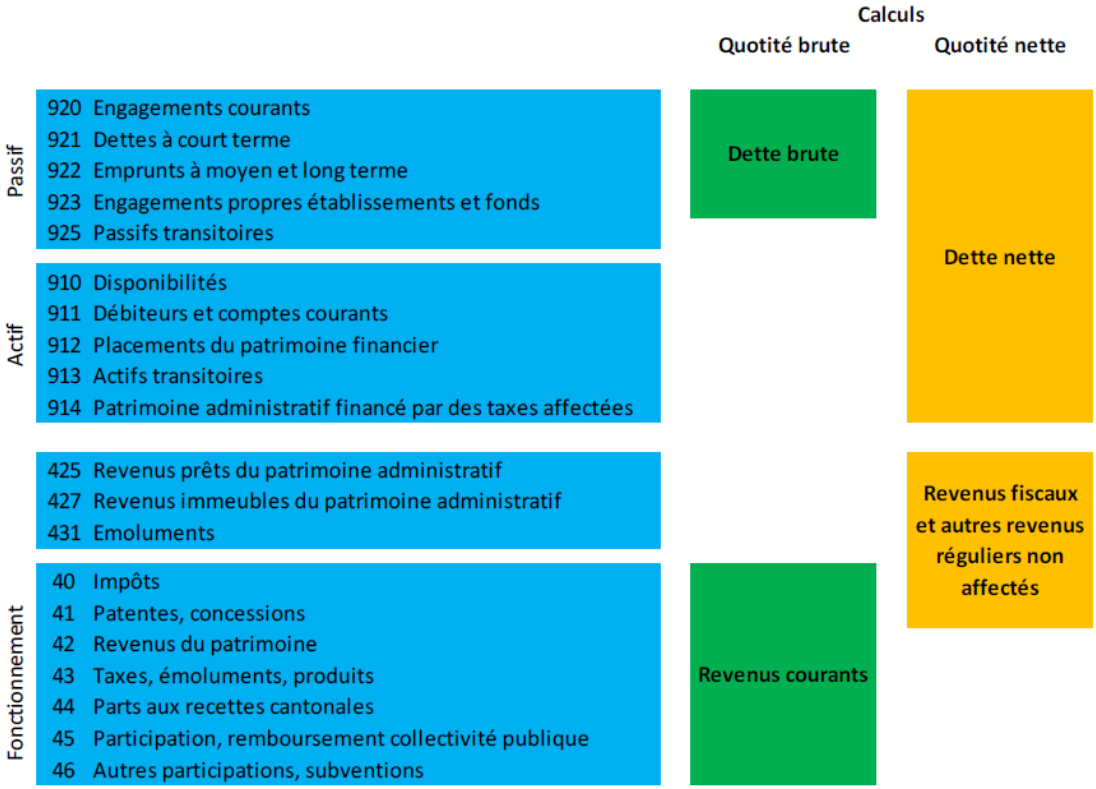
Durant les législatures précédentes, les plafonds d'endettement et de cautionnements suivants ont été octroyés :

	Plafond endettement	**Plafond cautionnements**
Législature 2006-2011	235'000'000	50'000'000
Législature 2011-2016	195'000'000	45'000'000
Législature 2016-2021	180'000'000	30'000'000
Législature 2021-2026	275'000'000	20'000'000

2. Méthodologie

La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (ci-après DGAIC) propose aux communes de choisir entre un plafond d'endettement brut et un plafond d'endettement net. Cette distinction dépend de la structure du bilan de la commune.

Après avoir choisi le type de plafond, le législatif doit également se prononcer sur le montant nominal du plafond. Celui-ci varie sensiblement selon qu'il est calculé au brut ou au net, selon le schéma ci-après :



La direction des finances communales recommande de ne pas fixer un plafond supérieur à 250% des produits bruts financiers. Cette limite est élevée : un ratio supérieur à 150% peut déjà être qualifié de mauvais et un ratio supérieur à 200% de problématique (source: Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales).

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

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 donc 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 gestion des risques. Finalement, elle favorise l'élaboration du rating communal fixé par les bailleurs de fonds.

Les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération.

Dans un souci de transparence envers les autorités communales et les bailleurs de fonds, la Municipalité a choisi de calculer le plafond d'endettement selon la méthode brute. En effet, les variations du fonds de roulement étant difficiles à prévoir d'une année sur l'autre, elles introduisent une incertitude importante dans le calcul.

3. Plafond pour les cautionnements

La DGAIC recommande aussi de supprimer les plafonds de cautionnements et suggère de les intégrer directement au plafond d'endettement.

La Municipalité estime toutefois que les cautionnements ne doivent pas être intégrés au plafond d'endettement. Pour la commune, le risque financier que représentent les cautionnements reste très limité et leur intégration nuirait à la transparence.

Pour ces raisons, la Municipalité a décidé de présenter séparément le plafond d'endettement et le plafond de 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 prévoie expressément.

4. Evolution de la situation financière de 2021 à 2026

L'évolution de la situation financière de la commune depuis 2021 figure à l'annexe 1. Ce document présente la méthodologie appliquée au calcul de l'endettement brut et net conformément aux recommandations de la DGAIC.

Comme mentionné au chiffre 2 du présent préavis, la Municipalité a décidé de prendre en compte l'endettement brut pour déterminer le plafond d'endettement. Ce choix s'explique notamment par la difficulté à anticiper l'évolution du fonds de roulement sur les cinq prochaines années.

L'endettement brut a progressé de manière continue depuis 2021, passant de CHF 139.7 mios à CHF 212.6 mios en 2026.

Plusieurs indicateurs financiers permettent d'apprécier le niveau de l'endettement brut de la commune :

4.1. Quotité de la dette brute

Cet indicateur mesure l'endettement brut par rapport aux revenus financiers. Les seuils indicatifs suivants permettent d'apprécier la situation :

< 50%	Très bon
50% - 100%	Bon
100% - 150%	Moyen
150% - 200%	Mauvais
>200%	Problématique

Les résultats pour la commune de 2021 à 2026 sont les suivants :

2021	92.6%	Bon
2022	112.5%	Moyen
2023	100.3%	Moyen
2024	85.3%	Bon
2025	119.8%	Moyen
2026 (budget)	130.8%	Moyen

A titre d'exemple, le résultat pour le budget 2026 a été calculé de la manière suivante :

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

Dette brute	**En CHF**
Engagements courants (920)	200'000
Dettes à court terme (921)	20'000'000
Emprunts à moyen et long termes (922)	187'000'000
Engagements fonds spéciaux (923)	5'400'000
TOTAL	**212'600'000**

Revenus financiers	**En CHF**
Impôts (40)	*111'180'000*
Patentes et concessions (41)	*30'000*
Revenus du patrimoine (42)	*8'285'100*
Taxes, émoluments, produits des ventes (43)	*29'177'700*
Part à des recettes cantonales sans affectation (44)	*4'800'000*
Participation et remboursements de collectivités publiques (45)	*8'477'300*
Autres prestations et subventions (46)	*557'200*
TOTAL	***162'507'300***

Résultat : 212'600'000 x 100 = 21'260'000'000 / 162'507'300 = ***130.8%***

4.2. Quotité de la charge des intérêts

Cet indicateur détermine la part du revenu absorbée par les intérêts. Les seuils indicatifs suivants permettent d'apprécier la situation :

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

Les résultats pour la commune de 2021 à 2026 sont les suivants :

2021	-4.3%	Pas de charge
2022	-4.7%	Pas de charge
2023	-3.8%	Pas de charge
2024	-3.6%	Pas de charge
2025	-3.7%	Pas de charge
2026 (budget)	-3.6%	Pas de charge

A titre d'exemple, le résultat pour le budget 2026 a été calculé de la manière suivante :

Formule : Intérêts nets x 100
Revenus financiers

Intérêts nets	**En CHF**
Intérêts passifs (32)	*2'424'100*
Revenus du patrimoine (42)	*-8'285'100*
Gains comptables sur les placements du patrimoine financiers (424	0
TOTAL	***-5'861'000***

Revenus financiers cf. ci-dessus	**162'507'300**

Résultat : -5'861'000 x 100 = -586'100'000 / 162'507'300 = ***-3.6%***

Le niveau de la charge d'intérêt est négatif par rapport aux revenus communaux. Cette situation s'explique par le fait que, ces dernières années, le financement des investissements a été réalisé à des taux d'intérêts extrêmement bas, voire même négatifs. Ainsi, malgré l'augmentation constante de la dette, la charge d'intérêt reste, pour l'heure, limitée.

5. Situation financière prévisionnelle pour les années 2027 à 2031

Afin de proposer un plafond d'endettement cohérent, une planification financière a été élaborée ; les éléments principaux se trouvent en annexe 2. Il a notamment été tenu compte de :la totalité des dettes de la commune ;

- une détérioration progressive de la marge d'autofinancement qui devrait atteindre un niveau négatif proche de CHF 6.0 mios en 2031 ;
- des investissements indispensables au développement de la Ville, notamment en termes de maintien de la valeur du patrimoine, de mise à disposition d'infrastructures scolaires en adéquation avec les besoins et de modernisation des infrastructures du centre-ville ;

une marge de sécurité afin d'éviter, le cas échéant, de devoir solliciter une réactualisation du plafond d'endettement conformément à l'article 22a du règlement sur la comptabilité des communes. L'établissement d'une planification financière pour la totalité de la législature est soumis à de nombreuses incertitudes, dont les principales sont les suivantes :

- l'évolution des recettes fiscales, qui dépend notamment du taux d'imposition et de la conjoncture économique ;
- l'évolution de la facture sociale à charge de l'ensemble des communes vaudoises ;
- l'évolution des taux d'intérêts. Ceux-ci restent actuellement bas mais une hausse pourrait avoir des répercussions financières importantes pour notre commune; compte tenu de ses besoins de financement ;
- l'ampleur et les modalités de l'assainissement financier que la Municipalité devra mettre en œuvre durant la législature ;
- l'évolution de l'inflation. Une reprise marquée de l'inflation pourrait entraîner une hausse des charges communales et exercer une pression sur les taux d'intérêts.

A ce stade, il convient de préciser que les hypothèses retenues reposent, pour la plupart, sur une vision relativement pessimiste de l'évolution des finances communales. Le plafond d'endettement constitue en effet une limite théorique et en aucun cas un objectif à atteindre. La Municipalité entend donc poursuivre ses efforts pour maîtriser l'endettement et contenir son évolution.

Le plan des investissements récapitule l'ensemble des objets prévus pour les prochaines années. En fonction de l'évolution de la situation financière de la commune, des choix devront être faits quant à leur priorisation et à leur réalisation. Par ailleurs, le plafond d'endettement doit tenir compte des pics de besoins de financement susceptibles de survenir durant la législature, et non seulement de la situation prévisionnelle à fin 2031.

5.1. Proposition de plafond des emprunts

Les éléments principaux servant de base au calcul du plafond des emprunts sont les suivants :

Eléments	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**
Autofinancement	2'362'300	242'300	-1'517'800	-3'155'800	-6'018'300
Investissements nets	-30'000'000	-30'000'000	-30'000'000	-30'000'000	-30'000'000
Insuffisance de financement	***-27'637'700***	***-29'757'700***	***-31'517'800***	***-33'155'800***	***-36'018'300***
Financement propre en %	***7.9%***	***0.8%***	***0.0%***	***0.0%***	***0.0%***
Endettement brut	**242'600'000**	**272'600'000**	**307'600'000**	**342'600'000**	**377'600'000**
Lignes de crédit bancaire	9'000'000	9'000'000	9'000'000	9'000'000	9'000'000
Plafond d'endettement	**251'600'000**	**281'600'000**	**316'600'000**	**351'600'000**	**386'600'000**
Quotité dette brute	*145.0%*	*161.4%*	*179.6%*	*197.1%*	*215.5%*
Evaluation	*Moyen*	*Mauvais*	*Mauvais*	*Mauvais*	*Problématique*
Quotité intérêts	*-0.8%*	*-0.9%*	*-0.5%*	*-0.1%*	*0.4%*
Evaluation	*Pas charge*	*Pas charge*	*Pas charge*	*Pas charge*	*Pas charge*

La marge d'autofinancement prévue pour ces prochaines années devrait être négative. Néanmoins, comme mentionné précédemment, les incertitudes rendent difficile son évaluation. Par conséquent, par mesure de prudence, les hypothèses retenues sont très prudentes, voire pessimistes. Ainsi, selon l'évolution de la situation, les marges d'autofinancement réalisées ces prochaines années pourraient, être supérieures aux prévisions de la planification financière

Toutefois, il paraît d'ores et déjà que ces marges d'autofinancement seront largement insuffisantes pour couvrir l'entier des investissements prévus ces prochaines années. Il en résultera une augmentation de notre endettement brut qui devrait se monter à environ CHF 390.0 mios à fin 2031.

A titre de comparaison, notre endettement réel devrait être d'environ CHF 207.0 mios à fin 2026. Selon les projections, il atteindrait quelque CHF 372.0 mios à fin 2031 ce qui représenterait une progression de CHF 165.0 mios sur cinq ans

L'écart de CHF 18.0 mios entre le plafond d'endettement fixé à CHF 390.0 mios et l'endettement réel de CHF 372.0 mios, s'explique par plusieurs éléments qui sont pris en compte dans la méthode de calcul de l'endettement brut mais qui n'apparaissent pas dans l'endettement réel

Lignes de crédits bancaires	CHF	9'000'000
Engagements courants (920)	CHF	200'000
Engagements fonds spéciaux (923)	CHF	5'400'000
Provisions pour créances douteuses	CHF	4'800'000
Arrondi	CHF	-1'400'000
Total	**CHF**	**18'000'000**

En conséquence, après avoir estimé son autofinancement pour les prochaines années et fixé les priorités en matière d'investissements, la Municipalité propose de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts admissibles à CHF 390.0 mios.

Les ratios de quotité de la dette brute et de charge d'intérêts montrent que si la dette devait atteindre le plafond fixé, le niveau de la dette serait considéré comme problématique. Il ne constituerait pas pour autant une menace immédiate pour la situation financière de notre commune.

En ce qui concerne le niveau des intérêts, il est considéré comme nul et ne représente pas, pour le moment, une menace pour la situation financière de notre commune.

5.2. 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'emprunts plus favorables.

Au 31 décembre 2025, les engagements hors bilan se montaient à la somme de CHF 980'000.00 :

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
Paroisse de Pully-Paudex	Emprunt servant à financer d'importants travaux d'entretien	500'000.00
Total engagé au 31.12.2025		**980'000.00**

La construction de la nouvelle STEP intercommunale sera financée par l'Association intercommunale de la gestion des eaux usées de l'est-lausannois (AGEEL). Afin d'obtenir des financements attractifs, les potentiels bailleurs de fonds demanderont le cautionnement des crédits par les communes partenaires. La Municipalité propose dès lors d'augmenter le plafond pour les cautionnements à CHF 60.0 mios afin de conserver une marge de manœuvre pour les demandes à venir.

Avec un plafond de cautionnement de CHF 60.0 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.

6. Communication

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

7. Conclusions

La Municipalité propose à votre Conseil de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts à la somme de CHF 390.0 mios et ce, jusqu'au 31 décembre 2031. Il est à noter qu'un tel plafond est tout à fait admissible, même si son niveau peut être considéré comme très élevé.

Il s'agit de bien comprendre que cette autorisation ne permet pas à la Municipalité d'engager des dépenses jusqu'à concurrence de 390.0 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'une 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 cautionnements à la somme de CHF 60.0 mios. Ce dernier respecte totalement les normes en la matière.

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers communaux, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully,

vu le préavis municipal N° 29-2026 du 28 octobre 2026,
vu le rapport de la Commission des finances

décide

1. de fixer le plafond brut (niveau 1) des emprunts à la somme de CHF 390'000'000.00 pour la période législative 2026-2031 ;

2. de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à la somme de CHF 60'000'000.00 pour la période législative 2026-2031 ;

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 28 octobre 2026.

Au nom de la Municipalité

La syndique

N. Jaquerod

MUNICIPALITÉ DE PULLY

Le secrétaire

S. Cornuz

Annexes :

- Annexe 1 – Evolution de la situation financière de l'année 2021 au budget 2026
- Annexe 2 – Situation prévisionnelle pour les années 2027 à 2031