



Gimel, le 6 juin 2023

**CONSEIL COMMUNAL
DE GIMEL**

**Rapport de la commission des finances (CoFin)
Sur le préavis municipal 01-2023 "Constitution d'un DDP, transformation de
l'Hôtel de l'Union, participation au capital-actions de la SA"**

Présidente: Mme Doris CHRISTEN
Rapporteur: M. Florian MAGNIN
Commissaires: Mme Déborah BIGNENS et MM. Daniel EGLI et Jean-Marie PASCHE

Séances du : 5 avril 2023 / 25 avril 2023 / 17 mai 2023 / 6 juin 2023

Monsieur le Président du Conseil communal,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

La commission des finances (CoFin) s'est réunie à quatre reprises pour l'étude du préavis municipal cité sous rubrique, dont deux fois en présence de la Municipalité que nous remercions pour sa disponibilité ainsi que pour les réponses apportées à nos questions.

La CoFin a inventorié 17 questions en première lecture du préavis ainsi que 8 questions complémentaires portant tant sur la constitution du droit de superficie, la constitution de la société anonyme (SA) que l'équilibre financier global du projet. Les points centraux sont repris ci-après.

Observations de la CoFin

Situation actuelle

Le constat initial de la CoFin est de relever que l'Hôtel de l'Union est inexploité depuis octobre 2019. Bien que fermé, le bâtiment génère néanmoins des frais annuels. L'absence d'investissement dans ce bâtiment classé ne peut conduire qu'à une augmentation constante des coûts de rénovation lié à une dégradation progressive du bâtiment. Le statu quo ne constitue dès lors pas une solution viable.

Projet à caractère social

Sans vouloir transgresser le périmètre de compétences de la CoFin, cette dernière tient toutefois à saluer la vocation sociale du projet de transformation de l'Hôtel de l'Union. La constitution d'appartements adaptés répond assurément à un besoin actuel de la population dont le vieillissement ne peut que renforcer la nécessité en faveur de ce type de structures. C'est sur ce constat initial positif que la CoFin a débuté l'analyse détaillée du projet.

A noter que la fixation du montant des loyers est déterminée selon les normes des prestations complémentaires AVS/AI sans toutefois que la Commune ne soit légalement tenue de s'y soumettre. L'offre d'appartements à loyer modéré s'inscrit ainsi dans le concept social de la nouvelle affectation du bâtiment. Si cette volonté est louable, elle n'est toutefois pas sans effet sur l'équilibre financier du projet.

Sous l'angle de l'opération globale

Le projet municipal vise la rénovation intégrale du bâtiment sur la base d'un partenariat avec un investisseur privé.

L'Hôtel de l'Union serait ainsi apporté dans une société anonyme – à constituer – dont la Commune détiendrait une participation minoritaire à sa fondation. La constitution d'un droit de superficie (DDP) a pour effet que la Commune demeure propriétaire du bien-fonds. Dans cette configuration, la Commune conserve la propriété du terrain et devient indirectement propriétaire de la construction au travers de ses droits de participation dans la SA.

Un montage de ce type présente l'avantage que le financement hypothécaire est réalisé par la SA et non directement par la Commune de sorte qu'il ne pèse pas notre capacité d'endettement¹. A contrario, une rénovation intégrale du bâtiment au travers d'un financement communal porterait l'endettement au-delà du plafond admis considérant les engagements financiers déjà consentis (construction du bâtiment en faveur de l'UAPE, rénovation du réseau routier, etc.). Le constat sur ce point est sans appel : la commune ne peut pas financer seule la rénovation de l'Hôtel de l'Union.

S'agissant du coût de construction, la Municipalité nous informe que la somme devisée à 4'850'000 francs repose sur une estimation SIA au m³. Elle nous informe également que la rénovation serait faite au travers d'un contrat d'entreprise générale permettant d'éviter les problèmes liés aux excédents de coûts.

En outre, la Municipalité a consulté son avocat conseil qui lui confirme que la SA ne sera pas soumise à la loi sur les marchés publics.

Concernant spécifiquement la constitution d'un DDP

Le projet prévoit la création d'un DDP d'une durée de 99 ans en échange du paiement d'une rente annuelle de 24'000 francs par le superficiaire (la SA) au propriétaire du bien-fonds (la Commune).

La durée du droit est fonction de la nature de l'objet. S'agissant d'un bâtiment de logements impliquant des gros investissements, l'usage veut que la durée du DDP s'établisse entre 75 et 100 ans². Le projet municipal souhaite inscrire un DDP d'une durée de 99 ans. Ce choix n'est pas atypique considérant la nature de l'objet. En principe, la durée du droit doit permettre d'amortir entièrement les emprunts hypothécaires finançant les constructions. A la question de savoir sur quelle base la Municipalité a fixé ce droit à 99 ans, celle-ci nous répond qu'une durée inférieure entraînerait des répercussions sur la rentabilité du projet.

S'agissant de la détermination de la rente annuelle, la Municipalité nous a informé que celle-ci a été calculée à raison de 8% des loyers budgétisés. Elle juge celle-ci correcte car l'objectif est de permettre un assainissement du bâtiment à un coût raisonnable et non une rentabilisation excessive du terrain. Au regard du compte de résultats prévisionnel, la CoFin relève que la SA pourrait difficilement s'acquitter d'une rente plus élevée.

Concernant spécifiquement la constitution d'une société de capitaux

Le préavis municipal prévoit une entrée dans le capital-actions à hauteur de 40%. Doté d'un capital-actions d'une valeur nominale de 100'000 francs, la Commune devrait ainsi souscrire et libérer 40'000 francs du capital de la SA. Ce montant serait financé par le compte de réserves de l'Hôtel de l'Union de sorte qu'aucun crédit n'est requis s'agissant de la souscription du capital-actions.

En sus d'un financement hypothécaire de 3'350'000 francs souscrit par la SA, les actionnaires s'entendent pour apporter des liquidités à la société à hauteur de 1'450'000 francs à raison de leur quote-part de détention. Pour la Commune cela représente ainsi la somme de 580'000 francs (1'450'000 x 40%). Ce montant représente – à ce stade du projet – le seul investissement réalisé qui nécessite une demande de crédit. Sur ce point, on relèvera l'intérêt du montage dès lors qu'il impacte modérément le plafond d'endettement communal.

¹ En relation avec le préavis 09-2021, le Conseil communal a admis un plafond d'endettement maximal de 23 millions pour la législature 2021-2026

² Le droit de superficie en quelques recommandations de Me Gaussen Rapit

Actionnaire minoritaire, la stratégie de la Municipalité consiste – à terme – à devenir l'actionnaire dominant, voire unique de la SA. Un droit de préemption est prévu à cet effet. Reste à déterminer, le moment venu, si les finances communales permettront une telle acquisition. Sur ce point, la Municipalité nous a fait part de son intention de principe, mais sans toutefois faire état de sa stratégie de rachat.

Lors des échanges intervenus avec la Municipalité, celle-ci s'est montrée ouverte à la présence d'un représentant du Conseil communal au sein du conseil d'administration de la SA. Celui-ci devrait être élu par le Conseil communal pour la durée de la législature. Pour rappel, le conseil d'administration constitue l'organe suprême de surveillance et d'organisation³. Considérant l'importance et l'ampleur du projet, le fait qu'il concerne un bien patrimonial historique pour la Commune, la CoFin propose d'amender la 9^e conclusion du préavis municipal comme suit :

*"de signer tous actes rendus nécessaire par la constitution de la société anonyme et la souscription de sa part de capital **et d'intégrer dans les statuts de la société le droit à la présence d'un représentant du Conseil communal issu d'une commission de surveillance au sein du Conseil d'administration de la société**".*

En cas d'acceptation de l'amendement, nous laissons le soin à la Municipalité de la mise en œuvre de la mesure y compris au travers d'une modification du règlement du Conseil communal.

Concernant spécifiquement le projet de la convention actionnaire

La CoFin a demandé à pouvoir consulter le projet de la convention actionnaire liant la Commune et l'investisseur privé. A la lecture de celle-ci, la CoFin recommande les adaptations suivantes :

- Concernant l'exercice du droit de préemption, il est stipulé que l'exercice de ce droit peut être réalisé dans un délai de 90 jours. Considérant que l'opération de rachat devrait être avalisée par le Conseil communal, la CoFin recommande de porter ce délai à 120 jours, au moins.
- Concernant la détermination de la valeur des actions en cas d'exercice du droit de préemption, la CoFin recommande que la méthode de calcul soit objectivée dans la convention.

Pour le bon ordre du dossier, la Municipalité est invitée à soumettre à la CoFin la convention actionnaire finalisée avant ratification.

Concernant l'équilibre financier du projet

Le budget d'exploitation prévisionnel intégré au préavis municipal table sur un bénéfice annuel estimé à 10'920 francs. Si ce résultat laisse à penser que l'équilibre financier est atteint, la CoFin se montre plus mesurée considérant que le compte de résultat n'intègre pas certaines charges ou en minimise d'autres.

- Un **amortissement comptable** du coût d'investissement est prévu à hauteur de 11'640 francs, soit 0,24% de 4'850'000 francs. Interrogée à ce sujet, la Municipalité nous répond que l'amortissement comptable retenu équivaut à l'amortissement hypothécaire à opérer afin que, dans un délai de 10 ans, le montant de l'hypothèque s'élève au 2/3 de la valeur de l'immeuble.
A ce propos, la CoFin relève que l'amortissement comptable pour les constructions sur terrain d'autrui doit être établi sur la base du contrat de superficie⁴, dans le cas d'espèce rapporté à une période de 99 ans. Ainsi, l'amortissement annuel recommandé devrait se monter à 48'900 francs.
- L'**amortissement financier** (soit le remboursement des dettes) devrait être corrélé à la durée du DDP (comme précisé dans le préavis municipal). Cela représenterait – de manière linéaire – un montant annuel de 33'838 francs par an (3'350'000 / 99). Le budget d'exploitation prévisionnel met en lumière que la SA ne disposerait pas des liquidités permettant un tel amortissement financier.
- Les **charges d'immeubles** sont estimées à 24'250 francs ce qui nous apparaît insuffisant. Si l'on peut admettre qu'un bâtiment entièrement assaini génère peu de frais les premières années, il faut s'attendre à des hausses croissantes de charges dans la durée. La CoFin relève qu'il n'est pas non plus prévu de constituer un fond de rénovation.

³ Cf. art 707 et ss CO

⁴ Cf. manuel suisse d'audit "tenue de la comptabilité et présentation des comptes", page 192

- Les **frais de gérance**, soit les frais inhérents à la recherche de locataires, à l'établissement des baux, à l'encaissement des loyers, etc. ne ressortent pas explicitement du budget prévisionnel. Interrogée à ce sujet, la Municipalité nous répond que ces frais sont intégrés dans les charges d'immeubles. Si les coûts devaient s'avérer plus importants, la tâche pourrait être sous-traitée au personnel communal. A ce propos, la CoFin relève que dans un souci de transparence, la charge de travail qui serait possiblement supportée par le personnel communal devrait figurer explicitement dans les états financiers de la Commune et devrait être facturée à la SA.
- De manière générale, il convient également de relever les **risques inhérents aux propriétaires d'immeubles locatifs**, tels que la vacance d'appartements ou le risque de pertes sur débiteurs.

Forces et faiblesses du projet

A la lumière des explications qui précèdent, la CoFin a recensé les forces et faiblesses du projet qui se résument comme suit :

Avantages	Inconvénients
L'Hôtel de l'Union se voit réhabilité au travers d'un projet à vocation sociale.	Le budget d'exploitation laisse entrevoir des charges vraisemblablement sous-estimées pouvant conduire à des risques de pertes.
Le plafond d'endettement communal n'est impacté qu'à hauteur du financement du prêt actionnaire.	L'amortissement comptable est limité à seulement 0.24% de la valeur de l'investissement ce qui est inférieur à l'usage commercial.
La Commune reste indirectement propriétaire de l'immeuble et propriétaire du terrain.	Le cash-flow dégagé par la SA ne permet manifestement pas un remboursement des dettes aligné sur la durée du DDP.
Le risque financier à court terme pour la Commune est faible.	Des incertitudes demeurent sur la capacité de rachat par la Commune de la totalité du capital-actions.
Le montage permet la réalisation d'un projet que la Commune n'aurait pas été en mesure de financer de manière directe.	

La CoFin a longuement débattu des risques et opportunités liés au préavis municipal. En tant que projet à vocation sociale, celui-ci n'est pas orienté sur le gain et la rentabilité à tout prix, position que nous partageons. Certaines incertitudes demeurent toutefois tant sur le montant réel des charges que sur la capacité de la SA à disposer des liquidités nécessaires au remboursement de l'emprunt hypothécaire. L'équilibre budgétaire doit être recherché car les déficits seront – en définitive – à charge des actionnaires, notamment la Commune.

En synthèse, nous relevons :

- ❖ que l'Hôtel de l'Union est fermé depuis 4 ans ;
- ❖ que le bâtiment se dégrade et génère des charges à fond perdu ;
- ❖ que la Commune ne dispose pas des moyens financiers permettant de financer sa rénovation ;
- ❖ que la Municipalité ne dispose pas de projet alternatif.

Dans ces circonstances, bien que le projet comporte d'importantes incertitudes sous l'angle financier, la CoFin juge positif la réalisation d'un projet de réhabilitation de l'Hôtel de l'Union. Le projet à vocation sociale a beaucoup pesé dans la décision des membres de la commission. Nous estimons toutefois que le fait de rapporter positivement sur ce préavis implique de la part de notre Municipalité qu'elle étudie de manière approfondie comment limiter le risque de déficit structurel du projet (quitte à envisager une augmentation sensible des loyers) et qu'elle prépare une véritable stratégie de rachat dès lors qu'elle en a exprimé la volonté.

Conclusions

Sur la base de ce qui précède, la commission des finances vous invite, Monsieur le Président du Conseil communal, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, à approuver le préavis 01-2023 amendé comme suit :

Le conseil communal décide :

- 1. D'autoriser la Municipalité à signer tous actes nécessaires à la constitution d'un droit de superficie distinct et permanent en faveur d'une société anonyme à créer ;*
- 2. D'accepter le fractionnement de la parcelle N° 203 de la Commune de Gimel ;*
- 3. D'autoriser la Municipalité à souscrire 40 % du capital-actions de la société anonyme à constituer ;*
- 4. D'accorder à ce titre un crédit de CHF 40'000.00 ;*
- 5. De financer ce montant par un prélèvement sur le compte de réserve de l'Hôtel de l'Union et par la trésorerie courante ;*
- 6. D'autoriser la Municipalité à verser sa part du prêt actionnaire de CHF 580'000.00 dans ladite société ;*
- 7. D'accorder à ce titre un crédit de CHF 580'000.00 ;*
- 8. De financer ce montant par un emprunt bancaire dans le cadre du plafond d'endettement de la législature en cours et/ou par la trésorerie courante ;*
- 9. De signer tous actes rendus nécessaires par la constitution de la société anonyme et la souscription de sa part de capital et d'intégrer dans les statuts de la société le droit à la présence d'un représentant du Conseil communal issu d'une commission de surveillance au sein du Conseil d'administration de la société.*

Pour la commission des finances :



Doris CHRISTEN
Présidente



Florian MAGNIN
Rapporteur



Déborah BIGNENS
Commissaire



Jean-Marie PASCHE
Commissaire



Daniel EGLI
Commissaire suppléant