

---

## Leasing opérationnel d'infrastructures publiques

Expertise sur le modèle d'affaires du Groupe Innergia

**Réalisation et exploitation d'infrastructures publiques pour assurer des prestations de service public autofinancées dans les domaines de la production et la distribution d'énergies renouvelables, de la production d'eau potable et du traitement des eaux usées, de la collecte et de l'élimination des déchets et ordures**

Rapport final, 16 mars 2020R

**Alain Schönenberger**  
Institut de recherches économiques  
Rue Abram-Louis Breguet 2  
2000 Neuchâtel

Tél 032 718 14 34 – 079 679 68 90  
alain.schoenenberger@unine.ch

**Stéphane Genoud**  
Institute for Entrepreneurship & Management  
Techno-Pôle 3  
3960 Sierre

Mobile:+41 79 625 56 53  
stephane.genoud@hevs.ch

# Table des matières

<b>CONTEXTE ET OBJECTIFS .....</b>	<b>4</b>
DÉFIS IMPORTANTS EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE.....	4
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	5
APPROCHE DÉCENTRALISÉE ET CONCURRENTIELLE .....	5
OBJECTIFS DE L'EXPERTISE.....	6
<b>PARTIE I : LE LEASING OPÉRATIONNEL EN TANT QUE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP) .....</b>	<b>8</b>
<b>1. TYPOLOGIE SIMPLE DES MODÈLES DE RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES.....</b>	<b>8</b>
<b>2. LE CONTRACTING ET LE CONTRAT DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE .....</b>	<b>9</b>
<b>3. LE MODÈLE DU LEASING OPÉRATIONNEL.....</b>	<b>10</b>
3.1 MONTAGE LÉGAL ET FINANCIER.....	12
3.2 EXONÉRATION FISCALE DE LA SOCIÉTÉ DE RÉALISATION ET DE FINANCEMENT .....	14
<b>4. EVALUATION DU LEASING OPÉRATIONNEL DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES .....</b>	<b>16</b>
4.1 COLLABORATION ENTRE PARTENAIRES PUBLIC ET PRIVÉ .....	16
4.2 COÛTS DE FINANCEMENT .....	18
4.3 COMPÉTITIVITÉ-PRIX.....	19
4.4 CRITÈRES ESG .....	21
<b>PARTIE II : COMPTES ET FINANCES PUBLICS .....</b>	<b>23</b>
<b>5. LE MODÈLE DES COMPTES HARMONISÉS MCH2.....</b>	<b>23</b>
<b>6. LE TRAITEMENT DU PPP DANS LES COMPTES .....</b>	<b>24</b>
<b>7. LE TRAITEMENT DU LEASING DANS LES COMPTES.....</b>	<b>26</b>
7.1 LEASING FINANCIER .....	26
7.2 LEASING OPÉRATIONNEL .....	27
<b>8. FINANCEMENTS ET FONDS SPÉCIAUX.....</b>	<b>27</b>
<b>9. GARANTIE ET ANNEXES AUX COMPTES PUBLICS .....</b>	<b>28</b>
<b>10. LIQUIDITÉS ET ENDETTEMENT .....</b>	<b>28</b>
10.1 LIQUIDITÉS.....	29
10.2 RÈGLES BUDGÉTAIRES ET FREIN À L'ENDETTEMENT .....	29
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>30</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>32</b>
ANNEXE I: PARTENAIRES INNERGIA ET SCHÉMA DU LEASING OPÉRATIONNEL.....	32
ANNEXE II: COÛT DU FINANCEMENT .....	33
ANNEXES III: SURVEILLANCE CANTONALE DES COMMUNES .....	35
ANNEXE IV: MISE À L'ACTIF DU BILAN ET AMORTISSEMENTS PAR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES.....	36
<b>RÉFÉRENCES.....</b>	<b>38</b>

## Tables des illustrations

Figure 2.1: le modèle du contracting .....	10
Encadré 3.1: origine du leasing opérationnel .....	11
Schéma 3.2: arbre de décision de consolidation .....	13
Tableau 5.1: année d'introduction du modèle comptable MCH2 aux niveaux cantonal et communal .....	24
Tableau 7.1: comptes de passif et de charges relatifs au leasing .....	26
Schémas A1-1: leasing opérationnel INNERGIA .....	32
Figure A2-1: charges d'intérêts des communes des cantons romands et du Tessin, en 2017 .....	34
Figure A2-2: taux de tous les crédits d'investissements à taux fixes, en pourcents, 2010 à 2019 .....	34
Tableau A2-3: taux des crédits d'investissement à taux fixe, en pourcents, 2019 .....	35
Tableau A4-1: taux d'amortissement recommandés par MCH2.....	37

## Contexte et objectifs

---

### Défis importants en matière énergétique

À la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima au Japon en 2011, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé la sortie progressive de la Suisse de l'énergie nucléaire. Il est prévu que les quatre centrales nucléaires encore existantes vont être mises hors service au terme de leur durée d'exploitation conforme aux critères techniques de sécurité et elles ne seront pas remplacées. Avec le réchauffement climatique et par rapport à d'autres changements fondamentaux dans le contexte international de l'énergie, cette décision nécessite une transformation du système énergétique suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral a élaboré la Stratégie énergétique 2050 qui poursuit les priorités fixées dans la Stratégie énergétique 2007 en les renforçant avec de nouveaux objectifs.

Le marché de l'électricité en Suisse est déterminé par de nombreux facteurs tant sur le plan des conditions cadre que celui de l'offre et de la demande :

#### Conditions cadre

- Lutte contre le réchauffement climatique à l'échelle mondiale.
- Consolidation des marchés à l'échelle européenne, voire mondiale, qui s'ensuit aussi sur le plan économique de la concurrence et de la sécurité d'approvisionnement.
- Politiques publiques actives pour lutter contre le réchauffement climatique et la pollution (promotion de l'efficacité énergétique, réglementations, augmentation de diverses taxes, hausse du prix du CO<sub>2</sub>).
- Développement de diverses innovations et progrès technologiques, en cours et à venir, qui influent simultanément la demande et l'offre d'énergie/d'électricité (amélioration de l'efficacité énergétique, introduction du smart metering, par exemple).

#### Au niveau de la demande

- Croissance prévisible de la demande d'énergies pour assurer la (modeste) croissance économique, malgré les efforts en efficacité énergétique.
- Croissance de la mobilité électrique.
- Substitution du fossile par de l'électricité au moyen des pompes à chaleur ou par des infrastructures d'énergies renouvelables.

#### Au niveau de l'offre

- Fermeture décidée des centrales nucléaires, en Suisse, aussi en France, et plus rapidement en Allemagne, ainsi que la contestation des centrales à charbon (et à gaz), avec pour conséquence de la limitation du potentiel d'importations nettes d'électricité. Décision du gouvernement allemand d'arrêter les centrales au charbon et l'exploitation du charbon, 2020-2038.
- Stagnation ou réduction possible de la production hydraulique pour des raisons climatiques, mais aussi limitation des investissements en la matière pour des raisons de coûts et environnementales.
- Promotion et augmentation de la production des nouvelles énergies renouvelables (NER), soit les énergies solaires, éoliennes ou de biomasse, voire la géothermie, pour tenter de combler l'excès de demande prévisible.
- Nécessité de développer un marché d'envergure pour permettre un revenu suffisant aux installations qui assure la production en cas de conditions météorologiques défavorables, et en corolaire, renforcement du réseau d'électricité afin de garantir les conditions d'injection des NER décentralisées.
- Concevoir des approches de marché qui assure l'approvisionnement d'électricité et limite la volatilité des prix.

## **Transition énergétique**

Pour parvenir aux objectifs de la transition énergétique 2050, soit une réduction importante de la consommation finale d'énergie et des émissions de CO<sub>2</sub>, le développement des infrastructures énergétiques durables est préconisé notamment au niveau local dans la nouvelle loi sur l'énergie du 1<sup>er</sup> janvier 2018, qui veut promouvoir les communautés locales de consommateurs (micro-grids). Les collectivités publiques, les communes avant tout, devront donc investir dans des infrastructures énergétiques leur permettant d'offrir de nouvelles prestations « neutres en carbone » à leurs administrés. Les grands axes de la politique énergétique sont au nombre de trois :

### Efficiences énergétique

Une utilisation rationnelle de l'énergie est indiquée, tout en maintenant le confort et la production, pour faire des économies dans la consommation et réduire les importations d'énergies (non neutres). La loi prévoit diverses mesures incitatives visant à réduire la consommation des bâtiments, des transports et des appareils électriques.

### Énergies renouvelables

La loi sur l'énergie vise à promouvoir les énergies renouvelables indigènes. Sont visées aussi bien l'énergie hydraulique traditionnelle que les autres énergies renouvelables comme le solaire, le bois, la biomasse, l'éolien et la géothermie. Ces sources d'énergie renouvelables devraient se substituer aux importations d'énergies fossiles.

### Distribution et production d'électricité

Avec la décentralisation de la production, l'Ordonnance fédérale sur l'approvisionnement électrique préconise l'introduction de systèmes intelligents de gestion du réseau à basse tension (smart grids), afin de pouvoir gérer la production dispersée d'une façon efficiente et efficace et de maîtriser les risques de rupture dans l'approvisionnement. La Stratégie énergétique 2050 accélère les procédures de transformation dans l'approvisionnement en électricité et le développement du réseau de lignes.

## **Approche décentralisée et concurrentielle**

L'urgence climatique impose des nouvelles approches technico-économiques. La production et la distribution à large échelle exigent des investissements conséquents (avec ses économies d'échelle) qui s'inscrivent sur de longues périodes nécessaires pour pouvoir amortir les infrastructures, avec les risques économiques (fluctuations des prix, financement, par exemple), techniques (sécurité), et politiques (phénomène NIMBY, par exemple). Avec le développement des énergies renouvelables, on va passer progressivement d'une production centralisée d'énergie dans les domaines des fossiles et du nucléaire à une production plus décentralisée au profit des consommateurs locaux. L'économie circulaire, les contrats à la performance énergétique, le développement des services énergétiques, le recours à des investisseurs privés et à d'autres solutions de financement font partie des instruments disponibles et à développer. Au niveau des collectivités publiques, l'approche décentralisée impliquerait d'inscrire les objectifs de politique énergétique dans leurs actions et politiques publiques pour mettre en place un approvisionnement sûr et fiable axé sur les ressources locales et compatible avec les différentes situations territoriales.

Les nombreuses collectivités publiques (2'200 communes et 26 cantons) ont des compétences propres susceptibles de développer et d'orienter la production et la distribution des énergies sur leur territoire. Déjà les collectivités publiques sont d'importants consommateurs à travers leur propriété immobilière et

l'exploitation de nombreuses infrastructures de service public, telles que les immeubles administratifs, les bâtiments scolaires, les installations de protection civile, les établissements hospitaliers et médico-sociaux. Elles fournissent ou sous-traitent des prestations de service public « marchandes » qui s'autofinancent, par le biais de prix, taxes, émoluments, etc. dans le domaine énergétique, la collecte et le traitement des déchets ou l'évacuation et le traitement des eaux usées. Ainsi, les collectivités publiques devront développer des modèles de production et de consommation d'énergie et de prestations publiques qui assurent l'exploitation durable, au sens environnemental, de leurs infrastructures publiques, en y associant les acteurs privés (ménages et entreprises consommateurs, sociétés privées ou publiques de production et de distribution). Dans le domaine énergétique, citons comme exemple, la mise sur pied d'installations de cogénération produisant l'énergie (électrique) et la chaleur dans le cadre d'un réseau local de chauffage à distance (CAD). Un tel réseau CAD peut être alimenté en énergie par une usine d'incinération des ordures ménagères, une chaudière à bois, une centrale de couplage chaleur-force alimentée au gaz naturel/biogaz ou au bois, ou un site industriel qui produit de la chaleur à valoriser, etc. Les systèmes qui seront mis en place doivent s'adapter au mieux aux conditions locales, laissant ainsi aux preneurs de décision locaux le choix final.

Les avantages de cette approche décentralisée du développement des infrastructures publiques susceptibles de contribuer à la transition énergétique sont multiples :

- contrôle et amélioration de l'efficacité énergétique,
- production et consommation programmables dans un contexte concurrentiel,
- réduction de l'impact environnemental par le recours à des solutions non ou peu polluantes et libres de CO<sub>2</sub> (biomasse par exemple)<sup>1</sup>,
- proximité des décisions et amélioration de l'acceptation politique des projets énergétiques.

Une décentralisation de l'approvisionnement en énergies renouvelables exige sur le plan économique et financier des investissements compétitifs en termes de coûts, de la performance et de la qualité des infrastructures, face aux fluctuations des prix de l'énergie. Cette décentralisation de la production et de la consommation présente un défi technique encore important, celui d'assurer et d'intégrer les technologies innovantes mais aussi celles qui sont éprouvées et récentes. Aussi, faut-il, dans un effort de coordination, investir dans l'infrastructure technique centrale et globale pour rendre possible la gestion des productions et des consommations décentralisées.

## **Objectifs de l'expertise**

Le modèle d'affaires d'Innergia basé sur le leasing opérationnel devrait permettre la réalisation et le financement d'infrastructures techniques relevant de certaines tâches publiques, à des coûts compétitifs, de manière décentralisée, et sans obstacles décisifs sur le plan des finances publiques. Le modèle d'affaires décrit et analysé dans ce qui suit s'adresse avant tout aux collectivités publiques locales de petite et moyenne taille.

Les infrastructures publiques techniques visées par le leasing opérationnel sont les infrastructures complexes relatives à la production et la distribution d'énergies et à l'assainissement de l'eau dans lesquelles les collectivités publiques sont directement impliquées, soit:

- la production, la distribution et l'efficacité en matière d'énergies,

---

<sup>1</sup> L'évaluation de la réduction de l'impact environnemental doit évidemment aussi tenir compte des charges de gaz à effet de serre qui sont évitées grâce à la réduction de l'électricité ou du gaz naturel importée.

- l'évacuation et le traitement des eaux usées, ainsi que le captage et à la distribution d'eau potable,
- la collecte et le traitement de déchets et d'ordures.

Les infrastructures et les projets d'investissement visés sont en particulier ceux qui contribuent à la transition énergétique, respectivement au développement durable avec ses critères sociaux et environnementaux, de manière décentralisée et innovatrice.

Le but du Groupe Innergia est d'offrir aux collectivités publiques locales la maîtrise de leurs prestations de service public notamment dans le domaine des énergies, leur neutralité carbone et durabilité, en réalisant en entreprise générale ou totale (avec des leasings opérationnels financés par des investisseurs institutionnels) les infrastructures techniques nécessaires. La proposition d'Innergia porte plus généralement sur des prestations de service public autofinancées dans les domaines de la production et la distribution d'énergies renouvelables, de la production d'eau potable et du traitement des eaux usées, de la collecte et de l'élimination des déchets et ordures.

En effet, si jusqu'ici la production et la distribution d'énergie étaient centralisées à travers les infrastructures mises en place par des entreprises publiques ou mixtes, la transition énergétique et l'objectif de durabilité vont inmanquablement engendrer des changements de paradigmes avec la prise de contrôle des infrastructures et des services publics y relatifs par les collectivités locales, qui s'intéressent à l'utilisation des ressources locales (bois, biogaz, géothermie) et la consommation locale.

Cette expertise a pour objectif de présenter et d'analyser le modèle d'affaires du leasing opérationnel tel que proposé par le groupe Innergia pour la réalisation et l'exploitation d'infrastructures publique, dans le domaine de l'énergie en priorité. La première partie I présente les grands principes et les modes principaux du partenariat public-privé (section 1), dont fait partie le contracting (section 2), principal modèle de partenariat pratiqué aujourd'hui pour fournir des prestations énergétiques, et le leasing opérationnel (section 3). Le leasing opérationnel est examiné des points de vue légal, financier, et organisationnel. La section 4 évalue le leasing opérationnel sur les plans de la collaboration entre le public et le privé dans les dimensions des risques, des coûts, de l'efficience et de l'économicité. Une sous-section est consacrée aux critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance (ESG), auxquels le modèle de leasing opérationnel proposé adhère entièrement. La partie II montre la compatibilité du leasing opérationnel avec le système des comptes publics et les objectifs de finances publiques. A cette fin, la section 5 présente le modèle harmonisé des comptes (MCH2), pour ensuite enchaîner sur le traitement comptable du PPP et du leasing dans les comptes publics (sections 6 et 7). La section 8 traite des « financements et fonds spéciaux », instrument comptable qui peut être utilisé pour affecter des recettes non fiscales spécifiques à un fonds instauré en vue de faciliter la gestion financière de prestations spécifiques. Sont finalement abordées, avant de conclure, les implications du leasing opérationnel relatives aux garanties et annexes des comptes publics (section 9) et à celles relatives à la gestion des liquidités et de l'endettement (section 10).

## **Partie I : Le leasing opérationnel en tant que partenariat public-privé (PPP)**

---

L'association et la collaboration des secteurs public et privé sont fréquemment utilisées dans le cadre du financement et de la réalisation d'infrastructures qui remplissent des besoins d'intérêts collectifs tels que définis sur les plans constitutionnel et légal.

Le partenariat public-privé (PPP), parmi lequel on compte le leasing opérationnel, est un arrangement contractuel entre la collectivité publique et le(s) partenaire(s) privé(s) ayant comme objectif de fournir des prestations de service public, de telle sorte que les objectifs de prestations de la collectivité soient alignés avec les objectifs de profit des partenaires privés. Les parties conviennent d'une répartition des risques et des recettes. Généralement, la collectivité publique remplit des fonctions de contrôle et de planification (avec ou sans participation financière), et achète les prestations, qui sont fournies gratuitement ou revendues (taxes, émoluments) aux usagers.

Les PPP résultent le plus souvent du manque d'expertises des collectivités (techniques, mais aussi comptables, juridiques, et de négociation) et des besoins de financement. Les PPP, dont le leasing opérationnel, développent leur plein potentiel dans un environnement politique et économique stable. Une autre condition de réussite est l'existence de réglementations claires et adaptées, par exemple sur le plan juridique ou au niveau du traitement comptable.

### **1. Typologie simple des modèles de réalisation d'infrastructures publiques**

---

Les modèles et formes de coopération et de partenariat sont très nombreux. Passant d'un extrême à l'autre, de l'absence du secteur privé à l'absence du secteur public dans la réalisation d'un projet, mentionnons les options suivantes :

#### Réalisation complète et délivrance des prestations par la seule collectivité

La réalisation complète d'une infrastructure par le secteur public est exceptionnelle. En général, la collectivité ne dispose pas des ressources et des compétences nécessaires, notamment dans la planification et la construction d'une infrastructure technique complexe.

#### Approvisionnement traditionnel auprès du secteur privé

Le secteur public se procure les installations, les équipements et les services associés auprès du secteur privé selon la qualité et le volume requis en négociant les prix avec les fournisseurs privés, souvent dans le cadre d'un appel d'offres.

#### Partenariat public-privé PPP

Sur le plan théorique, le PPP est une association à long terme des secteurs public et privé, qui repose sur l'expertise du partenaire privé, axée sur les prestations rendues, et non pas seulement sur la réalisation. Le PPP est généralement organisé à travers la création d'une entité privée (special purpose vehicle SPV, entité spéciale créée pour la mise en œuvre du PPP) réunissant et coordonnant les activités des entreprises privées de production, de service et de financement. La gamme des solutions de participation publique et privée est étendue selon la forme de la participation du secteur privé dans les différentes étapes de réalisation et d'exploitation, qui comprennent la conception et le développement du projet, la construction, la propriété de l'infrastructure, la maintenance et l'entretien, l'exploitation, le financement, et le transfert à la collectivité publique.

- Leasing opérationnel

Le leasing opérationnel examiné dans ce rapport, en tant que PPP, est une technique par laquelle la collectivité publique s'associe à une entité privée dans le but de concevoir, financer, construire et, durant une période donnée, exploiter une infrastructure destinée à offrir des prestations de service public aux administrés de la collectivité publique. A l'expiration du contrat, l'infrastructure est transférée à la collectivité publique. Les partenaires privés sont des spécialistes techniques (constructeurs et fournisseurs) de l'infrastructure, promouvant le projet en entreprise générale à travers la société du projet, et qui en assure aussi le financement auprès d'investisseurs institutionnels.

- Concession

L'autorité publique octroie à une entreprise privée, par exemple dans les télécommunications, les autoroutes, ou la gestion de l'eau, le droit d'exploiter une infrastructure donnée contre l'encaissement des recettes qui sont dérivées de l'utilisation de l'infrastructure. Le concessionnaire paie aux autorités responsables une redevance. L'infrastructure peut être la propriété du secteur public durant son exploitation ou non. L'infrastructure est généralement construite par le concessionnaire, et est transférée à l'autorité qui a délivré la concession.

- Contracting

Le contracting revient à confier la planification, le financement, la réalisation et l'exploitation d'installations de production à une entreprise spécialisée présente sur le marché. Dans le domaine des installations énergétiques, ce modèle est développé et promu par les sociétés (publiques) de production et de distribution d'énergies dans leurs domaines de compétences (électricité et énergies renouvelables, gaz naturel). Il vise notamment les acteurs privés (ménages, entreprises de tout secteur) et le secteur public local. Le contracteur peut aussi porter sur l'assainissement des installations (existantes) et de leur remplacement le cas échéant.

Solution purement privée, privatisation

Une privatisation est un transfert de la propriété d'une grosse partie, voire de la totalité, d'une infrastructure d'une collectivité ou d'une entreprise publique au secteur privé. En cas d'émergence d'une solution privée ou d'une privatisation, les autorités publiques veulent souvent ou doivent garder le contrôle sur le volume, la qualité et le prix des prestations selon les principes du service public.

## **2. Le Contracting et le contrat de performance énergétique**

---

Le propriétaire des bâtiments et infrastructures, quelle que soit le domaine d'activités et le type d'infrastructure (logements, immeubles de bureaux, bâtiments administratifs, et les constructions spéciales : hôpitaux, écoles, centres commerciaux, etc.) qui ont besoin de chaleur ou de froid, achète directement les services auprès de la société de services énergétiques (Energy Service Company ESCO), qui fournit et garantit ces services, en volume et en qualité, pendant la durée contractuelle de 20 à 30 ans. Au terme du contrat, les installations sont démantelées ou éventuellement remplacées par de nouvelles sous un nouveau contrat.

Le prix de l'énergie finale à la consommation se compose généralement d'une taxe de base qui couvre les coûts fixes des installations (amortissements, intérêts, etc.) indépendamment des achats du client et d'un prix de la consommation effective d'énergie (kWh) qui couvre les coûts variables (énergie primaire, entretien et suivi). L'entreprise contractante n'a pas le contrôle sur la demande effective des services énergétiques.

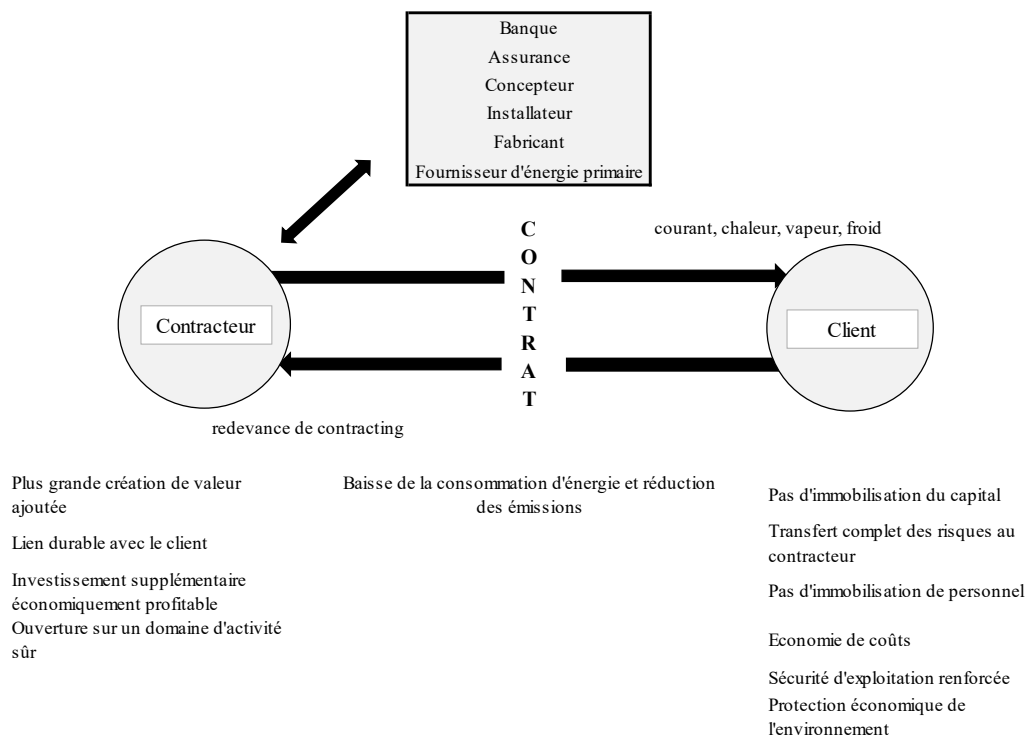
Souvent, avec la reprise d'installations existantes qui sont renouvelées ou remplacées, la société de

services propose un contrat de performance énergétique (CPE). La société ESCO élabore un projet d'installation qui devrait permettre des économies d'énergies, en garantissant le volume d'économies. Elle met ensuite en œuvre le projet chez le client, en régie propre ou en collaboration. Dans ce cas, l'entreprise contractante exerce un certain contrôle sur la demande d'énergie. Sa rémunération dépend des économies d'énergie réalisées ou déterminées à l'avance. Si les objectifs d'économies sont dépassés, le fournisseur reçoit un bonus ; à l'inverse si les économies ne sont pas atteintes, c'est un malus.

Le projet peut faire appel à différents modes de financement: via le fournisseur d'énergie uniquement, par le client lui-même ou aussi en faisant appel au marché financier.

La figure 2.1 indique les principaux arguments avancés en faveur de cette solution d'approvisionnement en énergie, soit l'économie d'énergie réalisée (par rapport à une mesure de référence – baseline à déterminer), l'absence d'immobilisation de capital et de personnel, ainsi que le transfert des risques financiers et techniques au contracteur. Le risque technique (technologie utilisée; utilisation d'énergies renouvelables) est minimisé, dans la mesure où le contracteur est un « spécialiste » des infrastructures techniques complexes dont la collectivité publique partenaire n'a pas à s'occuper.

**Figure 2.1: le modèle du contracting**



Source : *Swisscontracting.ch*

### 3. Le modèle du leasing opérationnel

On entend ici par leasing opérationnel (crédit-bail) un mode de réalisation et d'exploitation d'infrastructure, par exemple dans le domaine de l'énergie, qui couvre le financement, la conception, la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure ou du bien immobilier. L'utilisation de l'infrastructure est conférée au preneur de leasing qui en exprime le besoin pour une période déterminée (de 20 à 30 ans par

exemple), contre le paiement d'une redevance périodique. Généralement, l'installation est autofinancée grâce à la liquidité (cash-flow) qui est dégagée lors de l'exploitation du bien loué. Au terme du contrat de leasing, l'infrastructure est remise au preneur aux conditions prévues. Le leasing opérationnel réunit deux partenaires, soit l'initiateur du projet d'infrastructure et le constructeur qui assure la mise à disposition du bien.

### **Encadré 3.1: origine du leasing opérationnel**

*Initialement le concept du leasing a été proposé aux Etats-Unis, principalement par des équipementiers industriels (machines, chaîne de production, véhicules, etc.). En effet, ceux-ci se sont rendu compte que s'ils voulaient développer leurs ventes auprès de leurs clients potentiels (industriels-utilisateurs), il était utile de leur procurer également le financement lié à ces équipements. En effet, ces utilisateurs n'ont souvent pas la capacité financière tierce (endettement) ou propre pour s'équiper, alors même que la création de cash-flow d'exploitation (autofinancement) dépend quasi exclusivement de l'exploitation des investissements en équipements. Les équipementiers ont alors imaginé un système de location ou location-vente (leasing en anglais) de leurs équipements aux industriels. Pour ce faire, ces équipementiers se sont aussi tournés vers des banques pour assurer le financement de l'opération, avec la création de sociétés de financement spécialisées, de pair avec des garanties de fonctionnement et d'entretien.*

*Selon ce modèle de financement, l'utilisateur achète en location-vente l'équipement en utilisant précisément le cash-flow généré par ce même équipement pour payer ses redevances. Un système de garanties réciproques était mis sur pied entre les trois partenaires : 1. garanties de fonctionnement, d'utilisation et de maintenance données par l'équipementier à l'utilisateur ; 2. garanties, cautions, réserves de propriété et cession de cash-flow données par l'utilisateur à l'équipementier ; 3. garanties de maintenance et de reprise de l'équipement données par l'équipementier au financeur (banque), ainsi que la cession des droits et garanties à ce dernier que l'équipementier détient envers l'utilisateur.*

Le leasing opérationnel proposé se calque sur le principe et le concept du leasing opérationnel de l'économie privée, mais à l'attention des collectivités publiques. Il permet à des collectivités publiques d'exploiter des infrastructures, dont elles ont impérativement ou légalement besoin, et d'en payer les redevances avec les revenus générés grâce à l'exploitation de ces mêmes infrastructures. Le leasing opérationnel ne peut être effectif que si le réalisateur et financeur privé maîtrise les ingénieries de conception et de construction des infrastructures spécifiques.

Pour une infrastructure existante, il y a la possibilité d'obtenir un refinancement par la vente de l'infrastructure contre le paiement d'une redevance périodique (cession-bail, lease-back). Ce refinancement est une transaction financière au cours de laquelle la collectivité publique vend un actif et le récupère au terme d'une période de location de longue durée. Ainsi, l'utilisation de l'actif par la collectivité publique vendeuse est assurée, mais elle n'en est plus la propriétaire<sup>2</sup>.

Le leasing opérationnel est à distinguer du leasing financier, qui est une opération de financement réunissant trois parties prenantes avec des rôles distincts, soit l'utilisateur du bien sous leasing, des partenaires financiers qui assurent le financement (banque, société de leasing) et un constructeur ou fabricant qui produit et vend le bien. Le financement peut aussi être assuré directement par le constructeur et fabricant. Dans ce cas, le financeur conserve la propriété du bien pendant la durée du

---

<sup>2</sup>Une présentation graphique des deux variantes « leasing opérationnel » et « cession-bail » (lease-back ou sale & lease-back) d'Innergia se trouve dans l'annexe I.

leasing, avec tous les risques qui peuvent s'ensuivre (surendettement du preneur de leasing, revente du bien usé, par exemple).

Examinons par la suite les implications réglementaires du leasing opérationnel au niveau de sa mise en œuvre, des exigences de marché public et de la sécurité des investissements (section 3.1) et du point de vue fiscal (impôt sur le bénéfice et TVA, section 3.2). Par la suite, la section 4 évalue les avantages spécifiques du leasing opérationnel.

### 3.1 Montage légal et financier

Le financement et la réalisation de l'infrastructure (construction ou acquisition) se font à travers une société anonyme à but non lucratif créée spécialement à cet effet par Innergia. Cette société à créer, sise dans la commune preneuse de leasing, devient propriétaire du bien immobilier ou de l'infrastructure, et est responsable de la gestion technique de l'infrastructure. Le financement sous forme de capital-actions et de prêts est assuré par le constructeur et des investisseurs privés (cf. Cosmofunding ci-dessous). Pour assurer une transparence des opérations, il est prévu que la collectivité publique preneuse de leasing puisse être représentée au Conseil d'Administration (avec 1 ou 2 sièges), mais sans en être actionnaire.

L'association étroite avec une collectivité publique pose la question de la soumission éventuelle de la société privée aux réglementations des marchés publics, de la sécurité des investissements réalisés, mais aussi de son traitement fiscal (section 3.2).

#### Marché public

L'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)<sup>3</sup> stipule que les pouvoirs publics ainsi que les entreprises publiques ou privées qui assurent un service public et qui bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux sont soumis à l'accord, pour autant qu'ils exercent des activités en Suisse dans l'un des secteurs énoncés ci-après, que les acquisitions soient effectuées dans le domaine d'activités en question et non dans d'autres domaines d'activités et que ces activités ne soient pas soumises à une concurrence efficace<sup>4</sup>, ni exemptés pour d'autres raisons (propriété intellectuelle par exemple).

Les activités concernées sont, entre autres, la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'eau potable ou l'alimentation de ces réseaux en eau potable, en énergie électrique, en gaz ou en chaleur.

Pour les marchés soumis aux accords internationaux, sont soumis l'accord les pouvoirs publics ainsi que les unités administratives centrales ou décentralisées, y compris les collectivités de droit public, du canton, du district et de la commune au sens du droit cantonal et communal, exception faite de leurs activités à caractère commercial ou industriel. On y retrouve également :

- les autres collectivités assumant des tâches cantonales ou communales dans la mesure où elles n'ont pas d'activités à caractère commercial ou industriel,
- les projets et prestations qui sont subventionnés à plus de 50 pourcents du coût total par les fonds publics.

L'octroi d'une concession ou la délégation d'une tâche publique est considéré comme un marché public lorsque le soumissionnaire se voit accorder des droits exclusifs ou spéciaux qu'il exerce dans l'intérêt

---

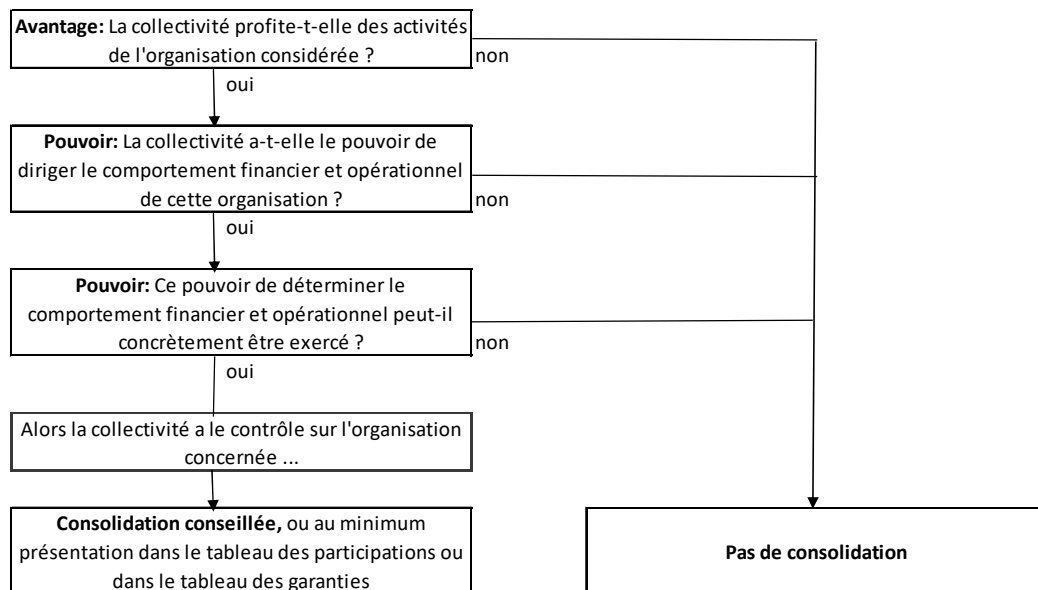
<sup>3</sup> Révision de l'Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP) du 15 novembre 2019, Message type. Version 1.0 du 16 janvier 2020 (<https://www.bpuk.ch/fr/dtap/concordats/aimp/aimp-2019/>).

<sup>4</sup> Au sens économique, le terme « concurrence efficace » se réfère à une situation où la concurrence sur les marchés est simplement possible et que les effets bénéfiques attendus de la concurrence se déploient. La concurrence effective est celle qui prévaut dans les faits ; il ne suffit pas que la loi se borne à assurer aux entreprises la liberté concurrentielle.

public en contrepartie d'une rémunération ou d'une indemnité, directe ou indirecte. Demeurent réservées, les dispositions spéciales.

Un établissement et partenaire qui assure l'exploitation d'une infrastructure ne doit pas être consolidé dans les comptes de la collectivité si on répond par la négative à la deuxième et troisième question de l'arbre de décision (schéma 3.2). Il n'est pas prévu que la collectivité publique preneuse du leasing participe à son capital. Toutefois, un siège au moins dans le conseil d'administration peut lui être attribué pour faciliter les échanges d'information et assurer la confiance, ce qui ne permet pas à la collectivité de contrôler les opérations de la société de leasing.

**Schéma 3.2: arbre de décision de consolidation**



Source : MCH2, Recommandation 13 Vision consolidée

D'autres considérations soutiennent encore l'idée que la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure par la société privée en charge ne sont pas soumises aux dispositions du marché public. Selon les cas, la fourniture des prestations nécessite généralement le développement d'une infrastructure unique faisant appel à des compétences techniques spécifiques. Il s'agit donc d'un produit et d'une offre unique qui ne doivent pas être soumis aux règles des marchés publics pouvant porter atteinte à la propriété intellectuelle<sup>5</sup>. On peut aussi exclure la soumission de la redevance leasing aux règles des marchés publics puisque cette redevance est en concurrence directe avec d'autres offres, pouvant naturellement se baser sur d'autres modèles d'affaires.

En conclusion, à ce stade, l'offre « Leasing Opérationnel Innergia » n'est pas soumise aux règles des marchés publics.

<sup>5</sup> Alors qu'elles sont normalement soumises à l'AIMP, les sociétés énergétiques publiques (Romande Energie, SIG, Groupe E, etc.) ne mettent plus en soumissions publiques les réseaux CAD qu'elles construisent et offrent en contracting, du fait qu'elles font face à une concurrence efficace. Ces sociétés publiques ne s'estiment pas être soumises aux dispositions sur les marchés publics pour leurs infrastructures en contracting.

### Sécurité des investissements

La société privée se charge de l'étude et de la réalisation du projet avec un consortium d'entreprises de construction et d'équipements qui est mis sur pied à cet effet. Un contrat d'entreprise générale règle la réalisation concrète du projet (construction) sur la base de l'étude (conception) effectuée par la société. La gestion et l'exploitation de l'infrastructure construite ou refinancée peuvent être prises en charge par la collectivité publique preneuse du leasing, si elle le désire.

Le placement des investisseurs à des taux fixes est cautionné par la collectivité publique. La collectivité publique octroie aux investisseurs respectivement à la société partenaire une caution, soit une garantie de bonne fin, pour le montant total placé (coûts du projet), en échange d'une cédule hypothécaire (créance garantie par le gage immobilier). Ces transactions sont opérées hors bilan de la collectivité publique, mais mentionnées dans l'annexe aux comptes annuels. Par le contrat de leasing, la collectivité publique octroie à la société un droit de superficie et des servitudes pendant sa durée pour le terrain sur lequel est construite l'infrastructure et ses réseaux.

Le modèle proposé se base sur le postulat de l'autofinancement des infrastructures, sans financement additionnel public (subventions, transferts). Il concerne donc des tâches dont les revenus couvrent les charges courantes, y compris les amortissements comptables et les charges de financement. Les revenus proviennent des utilisateurs et bénéficiaires des prestations<sup>6</sup>.

Les redevances de leasing périodiques sont calculées sur la base du taux d'intérêt fixe du crédit de financement obtenu et des amortissements financiers (remboursement) convenus. Les coûts d'entretien et d'exploitation de la société de leasing sont refacturés, sans marge bénéficiaire à la collectivité publique. Ces coûts et les redevances payées par la collectivité publique sont couverts par les recettes provenant des consommateurs et usagers des prestations (prix, taxes, émoluments, contributions et redevances).

Le contrat de leasing est renégocié tous les 8 à 10 ans, pour une durée totale normale de 25 à 30 ans, avec un nouveau prêt et placement privé. La reprise de la Société (à but non lucratif) de réalisation et de financement respectivement de l'infrastructure par la collectivité publique à chaque fin de période est possible à sa valeur résiduelle nette.

### **3.2 Exonération fiscale de la Société de réalisation et de financement**

Il s'avère que la société privée créée pour réaliser et financer l'infrastructure bénéficie de l'exonération fiscale.

#### Impôts sur le bénéfice et le capital

L'exonération fiscale (totale) est consentie, selon le circulaire no 12 de l'AFF du 8 juillet 1994 : exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique, aux conditions cumulatives suivantes :

- les sociétés anonymes renoncent à distribuer des dividendes sur le capital-actions et des tantièmes (attribution des bénéfices réalisés par la société en faveur des administrateurs),
- l'activité exonérée doit s'exercer exclusivement au profit de l'utilité publique ou du bien commun, et ceci de façon effective (exclusion des sociétés de thésaurisation, par exemple),
- les fonds sont irrévocablement consacrés à la poursuite des buts qui justifient l'exonération de l'impôt.

En cas de dissolution, la fortune doit revenir à une autre personne morale qui bénéficie de l'exonération

---

<sup>6</sup> Souvent les flux financiers liés à ces prestations auto-financées, qui ne sont pas déléguées à un organisme distinct, figurent selon le plan comptable dans des comptes de financements ou fonds spéciaux (voir section 8).

de l'impôt et poursuivant des buts semblables. C'est bien le cas du leasing proposé, puisqu'au terme du contrat, la propriété de l'infrastructure revient à la collectivité publique preneuse de leasing, par transfert des actions par exemple.

A noter, il semble que certains cantons refuseraient par principe de reconnaître l'utilité publique d'une société de capitaux, par rapport aux associations ou fondations, du fait que dès qu'il y a un actionnaire, on ne peut pas partir de l'idée que l'organisation soit désintéressée. Toutefois, l'exonération est aussi accordée pour des objectifs de service public<sup>7</sup>. L'objectif de service public est par nature étroitement lié aux tâches qui font partie des attributions habituelles de la collectivité publique, dans ce cas, assurées par une société de droit privé, peu importe que ces tâches se fondent expressément sur un acte de droit public. Il s'agit donc d'une délégation de la tâche publique.

#### Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Une entreprise est soumise à la TVA si elle remplit les conditions suivantes :

- exerce une activité professionnelle ou commerciale à titre indépendant,
- agit en son propre nom envers les tiers, et
- vise à réaliser, à partir de prestations, des recettes ayant un caractère de permanence,
- réalise un chiffre d'affaires d'au moins 100'000 francs provenant de prestations effectuées sur le territoire suisse et à l'étranger, dans la mesure où ces prestations ne sont pas exclues du champ de l'impôt.

Toutes les prestations que se fournissent entre elles les collectivités publiques et les organisations qui sont détenues uniquement par elles ou qui sont fondées exclusivement par elles sont exclues du champ de l'impôt.

La société d'infrastructure sans but lucratif est assujettie à la TVA. Dès lors, les redevances facturées par cette société à la collectivité publique sont imposables. De son côté, la collectivité publique peut déduire les montants de TVA payés sur les redevances du leasing des recettes qu'elle facture grâce aux ventes (d'énergie, de fourniture d'eau) à ses administrés-consommateurs (lorsque le chiffre d'affaires dépasse les 100'000 francs provenant des prestations fournies à des tiers autres que des collectivités publiques).

En l'absence de prestations, les éléments suivants, notamment, ne font pas partie de la contre-prestation :

- les subventions et autres contributions de droit public, même si elles sont versées en vertu d'un mandat de prestations ou d'une convention programme au sens de l'art. al. 2 Cst (a),
- les contributions cantonales, versées par les fonds pour l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées ou la gestion des déchets aux établissements qui assurent ces tâches (lettre b),
- les émoluments, les contributions et autres montants encaissés pour des activités relevant de la puissance publique (lettre l).

En présence de prestations payées par des tiers, les montants encaissés par les collectivités publiques sont soumis à la TVA. La collectivité publique, si elle est assujettie en raison du niveau de son chiffre d'affaires, ce qui généralement le cas, peut déduire la TVA payée sur la redevance leasing de l'impôt prélevé sur des prestations facturées par la collectivité publique à des tiers, sans que ces prestations soient forcément liées à l'infrastructure (réseau de chauffage, STEP, etc.) pour laquelle elle paie de la TVA sur les redevances y relatives.

---

<sup>7</sup> On entend par service public la fourniture de prestations de base de qualité, définies selon des critères politiques, comprenant certains biens et prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toute la région concernée à des prix abordables et selon les mêmes principes (cf. Message du CF relatif à l'initiative populaire « En faveur du service public », du 14 mai 2014). En principe, certaines tâches dites « publiques » peuvent être assurées par le marché, c'est-à-dire par des entreprises privées non subventionnées, mais dont les activités sont soumises à une réglementation étatique.

## 4. Evaluation du leasing opérationnel des infrastructures publiques

---

La plupart des avantages des PPP qui sont généralement mis en évidence par rapport à la réalisation propre des installations par la collectivité publique sont assurés par le leasing opérationnel d'Innergia. Les partenaires privés, en concurrence les uns par rapport aux autres, sont incités à proposer au départ des projets efficaces et à assurer une exploitation optimale du point de vue économique. La répartition des risques de réalisation et d'exploitation est réglée par les modèles d'affaires respectifs qu'il convient d'examiner sur les plans technique et économique. C'est aussi le cas du leasing par rapport au modèle de contracting (cf. figure 2.1 ci-dessus). Toutefois, la société de contracting prend de plus grands risques dans le cadre de l'exploitation de l'infrastructure, alors que le leasing opérationnel se concentre sur la réalisation et le financement.

### 4.1 Collaboration entre partenaires public et privé

La collaboration réussie des acteurs privé et public doit être bien sûr au bénéfice des deux partenaires. Les caractéristiques du leasing opérationnel sont discutées ci-après au regard de ses avantages et ses éventuels inconvénients par rapport aux modèles d'organisations alternatifs courants. Les options disponibles peuvent être évaluées par rapport au transfert des risques effectués, au contrôle qu'exerce la collectivité publique sur l'infrastructure, aux conditions d'exploitation, et généralement aux aspects financiers et économiques (coûts de financement, de réalisation).

#### Le risque technique

Un avantage important avancé en faveur du contracting ou d'un régime contractuel similaire (concessions, franchises), par rapport à une réalisation propre, est le transfert à des spécialistes qui maîtrisent les risques techniques inhérents à la réalisation de nouvelles infrastructures (ici approvisionnement en eau chaude sanitaire, en chaleur ou en froid, en particulier lorsqu'il s'agit d'installations destinées à alimenter plusieurs bâtiments ou des usagers finaux nombreux). Le risque peut être lié par exemple au choix (erroné) de la solution technique, à la rupture de l'approvisionnement, à l'usure physique des installations ou à l'impact de nouvelles réglementations énergétiques. L'incertitude quant à la compétence technique du partenaire privé est un motif de « sous-traiter » la réalisation de l'infrastructure à des producteurs et fournisseurs qui exploitent déjà des infrastructures semblables.

En général, la collaboration étroite de la collectivité publique dans les décisions d'exploitation peut être à l'origine d'un transfert de technologie et de promotion des investissements qui associe les collectivités publiques clientes à l'exploitation de l'infrastructure. On peut s'attendre à ce que le recours au secteur privé et au leasing opérationnel devrait augmenter l'efficacité des installations, pour au moins trois raisons :

- il y a une incitation pour le partenaire privé de prévoir des installations efficaces et de grande qualité, tout en offrant un prix des prestations finales compétitives, grâce à la longue durée de vie des infrastructures et installations, impliquant une durée d'amortissement longue,
- les installations étant soumises à des exigences légales et normatives nationales et internationales sur la sécurité, celles-ci doivent être réalisées par des spécialistes disposant des certifications et compétences garantissant leur conformité légale, minimisant le risque d'accidents et excluant des éventuelles responsabilités pénales pour la collectivité publique,
- les installations techniques sont souvent complexes et réalisées sur mesure. La maîtrise d'ouvrage et d'œuvre peut être difficilement assurée par les seules autorités publiques de milieu.

### Contrôle exercé par le partenaire public

La collectivité publique exprime ses préférences quant aux objectifs de la réalisation d'une infrastructure dans un cahier des charges et appel d'offres. Une fois l'infrastructure réalisée et mise en place, du fait de la conception du modèle de contracting, la commune perd le contrôle de la tarification des prestations de service public. En effet, l'ESCO facture directement aux clients le prix des prestations (énergétiques), et impose dans la plupart des cas une clause d'indexation selon l'évolution des prix (des énergies primaires, par exemple). Dans le cas du leasing opérationnel, la collectivité publique garde le contrôle économique des prestations qu'elle offre elle-même à ses administrés avec un autofinancement assuré grâce à la facturation des prestations. Aussi, le preneur de leasing a la possibilité de racheter l'infrastructure en tout temps à une valeur déterminée à l'avance, soit au moment de la conclusion du leasing.

Contrairement au contracting qui est une solution figée sur 20 ou 30 années sur laquelle la Commune partenaire n'a aucun contrôle, le leasing est flexible. En tout temps, il est possible de faire évoluer l'infrastructure en fonction des développements technologiques et/ou réglementaires (libéralisation complète du marché de l'électricité par exemple), moyennant un accord à trouver sur le financement des nouvelles infrastructures. Il est par exemple possible d'intégrer de nouvelles installations de production, qui utilisent et valorisent des ressources locales, telles que les pellets de bois.

### Le coût de financement

Dans le cadre du contracting et du leasing opérationnel, le financement est organisé entièrement par le partenaire financier. Les risques de financement sont assumés par le concessionnaire, l'ESCO dans le cas du contracting et la société de portage SPV pour le leasing opérationnel. Le coût de financement exigé dans le cadre du contracting s'oriente d'un côté sur les taux de refinancement, d'autre part sur le rendement exigé par les propriétaires actionnaires publics ou privés. Le coût de financement du leasing opérationnel est compétitif, comme le montre la section 4.2. Aussi, le leasing opérationnel tel qu'il est traité dans les comptes publics s'accommode très bien à des situations financières critiques, notamment en cas d'endettement qui dépasse ou risque de dépasser les limites de l'endettement fixées par les cantons (section 10).

### Les gains d'efficience

Grâce au recours à un partenaire privé, qui détient un savoir-faire et des compétences pointus, la réalisation de l'infrastructure devrait être plus économique à tous les niveaux : dans le choix de la conception, des solutions techniques et des fournisseurs, dans la gestion du projet, et dans l'exploitation de l'infrastructure. Le partenaire privé est en principe incité de bien contrôler la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure qui lui est confié pour éviter des surcoûts. Il en va du respect de la calculation financière qui est faite au départ sur laquelle repose finalement les prix des prestations et, dans le cas du leasing ou de la concession, le montant des redevances.

Les éventuelles économies d'échelle dans la réalisation des installations et la production ultérieure des services énergétiques peuvent tendanciellement faire baisser les coûts/prix unitaires, mais elles sont limitées lorsque les projets sont de relative petite taille (infrastructure décentralisée), et spécifiques par rapport à la configuration donnée des besoins et des utilisateurs finaux. Aussi, les coûts de transaction liés à la contractualisation et au nombre élevé d'intervenants, en particulier dans le secteur privé, peuvent être importants. Ces aspects touchent tous les fournisseurs d'infrastructure. Il est donc important que l'acteur privé puisse standardiser le montage de la structure organisationnelle, contractuelle et financière de son offre.

La flexibilité du leasing permet en principe l'intégration de nouvelles technologies au fur et à mesure des développements techniques et de l'évolution réglementaires. À titre d'exemple, on peut très bien

commencer avec une centrale de chauffe au bois, puis la faire évoluer vers la cogénération énergies thermique et électrique à base bois et/ou géothermie avec des moyens de stockage permettant à la commune de devenir autonome et neutre en carbone à terme. De même, il est possible de proposer aux consommateurs raccordés des échangeurs de chaleur des services de chauffage l'hiver et de climatisation l'été.

#### Risque économique de l'exploitation

Le contracting couvre les risques économiques tels que la variabilité des coûts des énergies primaires ou du coût de financement ou ceux liés aux nouvelles réglementations énergétiques (sauf clauses contractuelles spécifiques). In fine, ces risques sont répercutés sur les usagers et clients finaux grâce à la marge qui est prise dans la tarification des services énergétiques. Dans le cas du leasing opérationnel, les coûts d'exploitation sont facturés à la collectivité publique partenaire, qui peut les répercuter sur les usagers par le biais de la tarification des prestations, dont la responsabilité incombe à la collectivité.

#### L'efficacité énergétique

Contrairement au contrat de performance énergétique, variante du contracting, le leasing opérationnel ne contient pas de clause d'efficacité énergétique, dont le risque serait couvert par la marge intégrée dans la tarification des prestations énergétiques. Le potentiel des économies d'énergie est estimé à entre 5 à 35 pourcents selon les domaines d'application (modification des comportements, ventilation, éclairage, eau chaude, chaleur, chauffage, etc.). L'économie d'énergie réalisée est partagée, selon une clé négociée, entre l'opérateur des installations et les usagers.

Dans le leasing opérationnel, la tarification est du ressort de la commune. Toutes les éventuelles économies réalisées grâce à l'optimisation de l'exploitation des installations, respectivement les éventuels surcoûts d'exploitation, sont répercutés sur la collectivité. C'est donc à la commune partenaire de décider si et comment elle adapte la tarification.

#### L'économicité

Le leasing opérationnel tel que proposé par Innergia s'adresse exclusivement aux collectivités et établissements publics, qui par rapport aux particuliers et entreprises privées, sauf exception, peuvent émettre des garanties et cautions crédibles et sûres pour assurer un financement avantageux des opérations, quelle que soit la situation financière (section 4.2). Globalement, il apparaît que le leasing opérationnel est compétitif pour les collectivités publiques, par rapport aux solutions actuelles de contracting proposées par les fournisseurs d'électricité (section 4.3).

## **4.2 Coûts de financement**

Les besoins de financement dans le secteur de la chaleur et de l'électricité sont immenses. Une récente étude de la Commission Européenne a chiffré les besoins à 937 milliards d'euros par an pour renouveler les équipements existants et développer les capacités nécessaires à la satisfaction de la demande croissante en énergie. En Europe, il existe de très nombreuses installations d'électricité vieillissantes, peu efficaces qui vendent leurs productions à un coût marginal ne couvrant que les frais variables, du fait qu'elles sont depuis bien longtemps amorties. On retrouve la même situation dans les systèmes de production de chaleur, pour près de la totalité encore alimentée par des énergies fossiles. Les collectivités publiques investissent dans des projets d'infrastructure énergétique (production et consommation de chaleur en réseau, de plus en plus dans les énergies renouvelables) pour leurs besoins propres (bâtiments administratifs, écoles, établissements de santé et de soins, etc.) et encouragent la réalisation de tels projets par les ménages et les entreprises privées (aux niveaux cantonal et fédéral).

Si ces besoins d'infrastructures et de financement n'ont pas été chiffrés pour la Suisse, ils rencontrent, du côté de l'offre, un environnement favorable. Il existe actuellement et à moyen terme une grande liquidité à la recherche de placements et d'investissements. Les investisseurs institutionnels (et privés) sont à la recherche de projets rentables, sur les moyen et long termes, qui permettent de diversifier leur portefeuille (à côté des actions rémunératrices, mais relativement risquées, des obligations, à faible rendement, et de l'immobilier). C'est notamment le cas des fonds de pension dont l'horizon temporel des investissements et placements est le moyen et le long terme.

Actuellement, le coût moyen des engagements financiers des communes romandes varie entre 1,42% (GE) et 1.98% (VS). Le coût de refinancement actuel, et certainement encore dans le moyen terme, des communes est très bas. Il se situe en moyenne à 1,66% si l'on se réfère aux crédits d'investissements à taux fixes (des banques), quels que soient la durée, le montant et le risque de défaut. Depuis une dizaine d'années, le taux se situe à 1% pour la classe de crédits les moins risqués, correspondant aux emprunteurs sûrs que sont les collectivités locales.

Les taux demandés par les investisseurs de Cosmofunding<sup>8</sup>, susceptibles de financer les projets d'infrastructure en leasing opérationnel, doivent évidemment s'aligner sur les taux de marché tels que mis en évidence dans l'annexe II. Il s'avère que les taux actuels des crédits d'investissements à taux fixes des établissements bancaires, qui dépendent du risque estimé (défauts de paiement) respectivement de la qualité ou du rating (bonité) des emprunteurs, du montant et de la durée des prêts sont inférieurs à 1 pour cent pour les investissements visés par le leasing opérationnel. Ainsi, le coût du financement ne constitue définitivement pas un obstacle à s'endetter, si nécessaire, pour réaliser des projets d'infrastructure rentables. Mais ce sont plutôt les éventuelles limites d'endettement qui constituent un obstacle au financement étranger des investissements. Dans le cas du leasing opérationnel toutefois, comme il est montré dans la partie II, ce modèle est neutre du point de vue de l'endettement, ce qui n'est pas le cas d'un leasing financier ou d'un financement par emprunt classique.

### 4.3 Compétitivité-prix

Dans les faits, le coût de financement n'est qu'un facteur mineur dans le coût total des projets d'infrastructure et du prix qui serait demandé à l'utilisateur pour les services (énergétiques) rendus. Sur le marché, les collectivités publiques et les usagers, toutes choses égales par ailleurs, veulent bénéficier de prix compétitifs pour les services de consommation finaux (prix du kWh d'électricité ou de chaleur, prix des m3 dans le traitement des eaux, ou dans le traitement des déchets). Le leasing opérationnel proposé par Innergia est surtout attractif si les prix des services (énergétiques) sont avantageux par rapport à ceux des modèles concurrents, le contracting avant tout.

Le coût total périodique est composé des éléments suivants, soit

- du coût du capital (CAPEX), c'est-à-dire l'amortissement de l'installation qui reflète l'obsolescence et l'usure, augmentée du coût de financement,
- des coûts d'opération (OPEX), constitués d'une part par le coût de l'énergie primaire (achat de bois, d'électricité, ou de carburants selon l'équipement choisi), et le coût de l'entretien (surveillance, réparation, frais divers d'exploitation).

Le coût de financement du capital investi devrait s'élever à moins de 1% ces prochaines années. Le montant total de l'infrastructure, qui est amortie sur une durée d'utilisation estimée de 25 années par

---

<sup>8</sup> Partenaire financier d'Innergia, Cosmofunding est une plate-forme de marché monétaire et de capitaux digitale qui met en contact les promoteurs de projets d'investissements et les investisseurs institutionnels. Elle a été lancée par Vontobel en 2018. Cette plate-forme se focalise sur le financement des collectivités et des sociétés publiques (cf. annexe I).

exemple, est déterminé par le coût de construction, englobant toutes les phases de réalisation, de la planification jusqu'à la mise en service. Ainsi, l'amortissement annuel (linéaire) serait alors de quelque 4% (l'inverse de la durée de vie estimée ou prise en considération), ou moins, dans la mesure où les taux d'amortissement seraient proportionnellement plus faibles, selon la durée de vie plus longue.

Remarquons que la marge bénéficiaire du partenaire privé du leasing opérationnel est comprise dans l'investissement initial, dont le coût et le financement sont couverts par la redevance de leasing périodique. Dans le cas du contracting ou de la concession, ces coûts sont couverts par le prix des prestations facturées aux consommateurs (selon les KWh consommés, par exemple). Le respect d'un prix compétitif des prestations de l'opérateur du leasing opérationnel implique de proposer la réalisation d'installations techniquement au point qui ont des durées de vie plus longues permettant des taux d'amortissement plus bas, toutes choses égales par ailleurs.

Le coût variable des prestations énergétiques dépend de la performance des installations choisies, mais aussi de l'éventuelle source d'approvisionnement en l'énergie primaire (gaz, bois ou autres sources renouvelables), selon les prix de marché. Le coût de cet approvisionnement est nul lorsqu'il s'agit de la géothermie. L'entretien nécessaire au bon fonctionnement des installations est assuré, comme la réalisation de l'infrastructure, par le fournisseur et constructeur dans le cas du contracting. Dans le cas du leasing opérationnel, cet entretien peut être assuré par la société spéciale créée et facturé à la collectivité publique.

Un benchmark des chauffages à distance fait il y a 4 ans pour un distributeur d'énergie montre qu'un prix de 17 centimes par KWh à la vente aux consommateurs finaux pour un réseau de chauffage neutre en carbone est compétitif<sup>9</sup>. Le leasing opérationnel, selon les offres d'installation qui sont en cours, assure un prix final inférieur, alors que les prix du contracting tendent à être au-dessus.

Le coût d'acquisition de l'énergie primaire (bois ou autres) doit bien sûr être compris dans le prix finaux du contracting et le prix facturé aux consommateurs par les collectivités publiques preneuses de leasing, soit pour le bois 6 ct/kWh environ. Dans le cas d'une centrale géothermique, il n'y a pas d'achat de combustible, mais l'investissement de base est plus élevé. Le prix du KWh tend à être d'autant plus bas que la centrale installée est grande grâce aux économies d'échelle, toutes choses égales par ailleurs.

Les premières offres émises par Innergia montrent que les prix des prestations finales, par KWh, sont très compétitifs par rapport à la solution du contracting. Cela s'explique notamment par les risques clients et d'exploitation supportés par les sociétés de service énergétique (qui sont supportés par la collectivité publique dans le cas du leasing opérationnel), ainsi que par les exigences de rendement financier relativement élevé exigé. Un facteur favorable est le fait que ces sociétés disposent souvent, de fait, d'un pouvoir de marché dominant, voire monopolistique, faute de modèles d'affaires alternatifs pratiqués. Une érosion possible des marges bénéficiaires du contracting et de la fourniture traditionnelle d'énergie peut provenir dans un futur proche de la décentralisation de la production et de la libéralisation complète du choix des fournisseurs par les consommateurs finaux.

---

<sup>9</sup> Le guide de l'ASCAD sur le chauffage à distance de 2018 donne quelques éléments d'information sur le coût de revient de la chaleur au KWh. Pour le bois par exemple, le calcul des coûts de chaleur indique 15 centimes le KWh sur une base 2016, et 20,5 cts/KWh pour une base de long terme 2016 – 2050. Les prix des du KWh pour les infrastructures recourant aux autres sources primaires d'énergie sont, pour les eaux, les STEP et les usines d'incinération, tournent autour de 13,5 centimes (2016) respectivement 16,5 centimes dans le futur. La géothermie, un peu plus coûteuse, reviendrait à quelques 18,5 centimes respectivement à 21 centimes le KWh de chaleur. La production de chaleur fossile coûte 13,5 centimes le KWh pour 2016, et 20,5 centimes à plus long terme. L'indice des prix à la consommation montre que le prix de la chaleur des CAD pour les consommateurs évolue depuis 10 ans de concert avec ceux du bois, de l'électricité, et de l'huile de chauffage, alors que le prix du gaz s'y écarte fortement avec d'amples fluctuations.

#### 4.4 Critères ESG

Les critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance (ESG) constituent de plus en plus fréquemment les trois piliers de l'analyse extra-financière. Les critères ESG s'orientent sur les principes d'un investissement responsable (PRI) développés sous les auspices des Nations-Unies (UNEP Finance Initiative et UN Global Compact, [www.unpri.org/pri](http://www.unpri.org/pri)). Certains investisseurs excluent d'ores et déjà les projets ne remplissant pas les critères ESG. Les éléments considérés sont multiples et variés, et il n'existe pas de liste définitive des critères à prendre en compte (impérativement) :

- Le critère **environnemental E** tient compte de l'impact direct et indirect sur l'environnement, notamment lors de la gestion des déchets, la consommation d'énergies, les émissions de gaz à effet de serre, et en général, la prévention des risques environnementaux (en matière de biodiversité, de pollution, par exemple), le tout sur le cycle de vie (bilan écologique).
- Le critère **social ou sociétal S** se réfère à l'impact sur les parties prenantes (salariés, partenaires, sous-traitants, usagers et communautés locales), par exemple en matière de prévention des accidents, la formation du personnel, les normes de travail et de sécurité, la chaîne de sous-traitance (supply chain) et le dialogue social.
- Le critère **de gouvernance G** porte sur la manière dont le projet est mené ou l'entreprise est dirigée, administrée et contrôlée (relations avec les actionnaires, conseil d'administration et direction, transparence de la rémunération des dirigeants, vérification des comptes, lutte contre la corruption).

Grâce aux critères ESG, il est possible d'évaluer les caractéristiques des projets (ou entreprises) dans une perspective de développement durable par rapport aux impacts environnementaux, sociétaux et les bonnes pratiques en matière de gestion. Pour les investisseurs institutionnels (de Cosmofunding), mais aussi pour la collectivité publique cliente, il est de plus en plus important, voire impératif, que leurs investissements puissent être reconnus non seulement comme « verts » (faible impact environnemental, production et utilisation de sources d'énergie alternatives, par exemple), mais aussi remplissant les autres aspects d'un investissement durable.

Dès lors, un investissement dans un PPP leasing opérationnel tel que préconisé par Innergia, soit une infrastructure technique durable (énergie renouvelable ou assainissement), doit remplir les critères ESG. Désormais, les placements privés effectués dans la société opérationnelle du leasing font systématiquement l'objet d'un rating par l'agence de notation Fedafin ([www.fedafin.ch](http://www.fedafin.ch)), ceci avant même que la plateforme Cosmofunding lance un appel d'offres auprès des investisseurs institutionnels. L'examen des critères ESG vient en complément et de façon distincte de l'évaluation purement financière essentielle (rating) axée sur les risques des pertes et de défaut/faillites. Le rating Fedafin comprend les éléments ESG suivants :

- E : consommation de ressources, émissions, innovations, biodiversité, CO<sub>2</sub>, gaspillage et eau,
- S : personnel, droits de l'homme, société, responsabilité en matière de produits, clients, capital humain, sécurité, cohésion sociale,
- G : actionnaires, management, responsabilité sociale, reporting, structure d'entreprise, transparence, valeurs,

qui potentiellement, sur le plan économique, pourraient avoir un impact sur les recettes et les dépenses (cash-flow) du projet et ultimement sur le rating du crédit.

Pour les projets d'infrastructure, les éléments suivants relatifs aux critères ESG peuvent être relevés pour justifier le choix des projets et l'utilisation du leasing opérationnel par les collectivités (communes) ou leurs établissements publics.

- E : production et consommation d'énergies renouvelables, permettant de limiter les émissions

directes de gaz de serre, mais aussi conception du projet d'infrastructure évitant des impacts négatifs sur l'environnement.

- S : infrastructures construites selon les exigences et prescriptions légales quant à la sécurité des installations (notamment en matière de droit fédéral sur la sécurité s'appliquant aux infrastructures hydromécaniques et réseaux sous pression (par exemple, les réseaux de chaleur à distance CAD, d'eau, d'hydrogène ou de gaz naturel).
- G : structure et contractualisation transparente du leasing, répartition claire des responsabilités, participation de la collectivité publique, compatibilité du modèle du point de vue des finances publiques (application du modèle comptable et des réglementations financières).

En conclusion, les investissements dans des infrastructures durables (énergies renouvelables et efficacité énergétique, assainissement, eau potable, déchets) réalisées dans le cadre d'un leasing opérationnel, via une société technique spécialisée à but non lucratif (special purpose vehicle SVP), de façon totalement transparente, cautionnés par la collectivité publique bénéficiant de nouveaux services publics durables, remplissent tous les critères ESG pertinents.

## Partie II : Comptes et finances publics

---

Le modèle d'affaires d'Innergia devrait permettre la réalisation et le financement d'infrastructures techniques relevant de certaines tâches publiques, à des coûts compétitifs, de manière décentralisée, sans impact sur le taux d'endettement des collectivités publiques locales. Innergia propose un partenariat public-privé sous forme d'un leasing opérationnel (réalisation et financement d'infrastructures techniques dont l'exploitation dégage des recettes de vente), qui par ailleurs ne devrait pas grever le bilan des collectivités publiques partenaires, notamment lorsque celles-ci sont soumises à des prescriptions quant à la limite d'endettement.

Les avantages du leasing opérationnel pour les finances et les comptes de la collectivité publique preneuse du leasing comprennent notamment les éléments suivants :

- pas d'accroissement de l'endettement, avantageux notamment pour les collectivités publiques dont l'endettement a atteint un niveau critique, eu égard aux marchés financiers ou/et des règles relatives à la limite de l'endettement,
- préservation des liquidités pour une utilisation éventuelle alternative, y compris désendettement et équilibre budgétaire,
- conservation de la gestion économique des prestations et de la maîtrise des prestations par la collectivité publique (facultative).

Cette deuxième partie expose et vérifie les caractéristiques du modèle d'affaires proposé en termes de finances et de comptes des collectivités publiques (communes et petite et moyenne taille). Il s'agit donc d'examiner si le leasing opérationnel d'infrastructures publiques autofinancées n'entre pas dans les bilans des collectivités publiques preneuses du leasing, ni dans le calcul de l'endettement des communes et n'impacterait pas sur l'équilibre financier.

Les deux points principaux d'investigation sont les suivants :

- vérifier la réglementation comptable par rapport aux recommandations émises du modèle harmonisé des comptes MCH2, notamment relatif au leasing respectivement aux investissements et immobilisations, et
- examiner par ailleurs les pratiques comptables relatives aux infrastructures visées, la production et distribution d'énergies, ou l'assainissement des eaux (fonds spéciaux ou autres instruments).

### 5. Le modèle des comptes harmonisés MCH2

---

Le modèle comptable harmonisé MCH2 fournit les bases de présentation des états financiers des cantons et des communes. Il a été développé à partir de MCH1 par le Groupe d'étude pour les finances cantonales à la demande de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (CDF). En s'appuyant sur les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) et en coordination avec le nouveau modèle comptable de la Confédération, le Groupe d'étude a développé les 20 recommandations constitutives du MCH2. Ces recommandations, ainsi que l'ensemble du manuel y relatif, ont été adoptées en janvier 2008 par la CDF, qui a conseillé les cantons et les communes de mettre en œuvre ces recommandations aussi rapidement que possible, soit dans les 10 ans (2008-2018).

L'implémentation du modèle harmonisé par les cantons et les communes est indiquée dans le tableau 5.1 selon l'état à fin 2019<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Depuis, le canton de Vaud a repoussé l'introduction de MCH2 au niveau communal à l'année 2024. Les cantons de Fribourg et de Schwytz introduisent MCH2 au niveau des communes en 2021 (mis à jour de : [www.srs-csppc.ch/fr/mise-en-oeuvre-n87](http://www.srs-csppc.ch/fr/mise-en-oeuvre-n87)).

**Tableau 5.1: année d'introduction du modèle comptable MCH2 aux niveaux cantonal et communal**

	canton	communes		canton	communes
AG	2014	2014	NW	2010	2010
AI	2015	n.d	OW	2012	2012
AR	2014	2014	SG	2014	2019
BE	2017	2016	SH	2018	2020
BL	2010	2014	SO	2012	2016
BS	2013	---	SZ	2016	2021
FR	2011	2021	TG	2012	2014
GE	2014	2018	TI	2014	2020
GL	2011	2011	UR	2012	2012
GR	2013	2013	VD	2014	2024
JU	2012	2020	VS	2018	n.d
LU	2012	2019	ZG	2012	2015
NE	2018	2018	ZH	2009	2019

Il faut rappeler que les cantons (englobant leurs communes) n'ont pas d'obligation légale de suivre (toutes) les recommandations de la CDF. La CDF a bien fourni le texte d'une loi-modèle sur les finances des collectivités publiques, mais les cantons (avec ses communes) peuvent adopter et ont adopté des dispositions légales (y compris la réglementation d'exécution) de manière autonome<sup>11</sup>.

La législation cantonale prescrit les règles qui sont appliquées aux communes relatives à leur gestion et organisation administratives et aux comptes et finances publics. La législation comprend en principe une loi sur les communes et divers règlements qui précisent les dispositions de la loi. Le gouvernement cantonal par le biais de son Service de surveillance des communes, veille au respect et à l'application des dispositions légales et réglementaires. La mission de l'autorité cantonale de surveillance des communes consiste en général en un support juridique et technique, selon les cantons, dans le domaine politique, administratif et financier (cf. extraits internet en annexe III).

De plus, les communes peuvent disposer d'un service spécialisé de contrôle financier respectivement d'un système de contrôle interne. Un organe de révision indépendant est chargé du contrôle des comptes, qui doit s'assurer que la comptabilité et les états financiers sont conformes aux prescriptions de la loi et des règlements, ainsi qu'au référentiel comptable (MCH2).

## 6. Le traitement du PPP dans les comptes

Il existe une grande diversité de modes de collaboration entre les administrations publiques et le secteur privé. Un partenariat public-privé présente les caractéristiques suivantes (selon le CSPCP) :

<sup>11</sup> Le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP) observe comment les cantons et les communes mettent en œuvre MCH2. Il s'intéresse particulièrement aux choix que font les collectivités publiques lorsque MCH2 offre plusieurs possibilités (par exemple en matière d'amortissement ou de seuil d'activation des investissements). Il lui appartient également de relever les pratiques qui s'écartent des recommandations du MCH2.

- collaboration à long terme par contrat tenant compte du cycle de vie,
- fourniture d'une prestation publique,
- mise à disposition d'un équipement (mobilier ou immobilier),
- responsabilité conjointe des partenaires,
- mise en commun des ressources (capitaux, équipement, savoir-faire),
- répartition des risques entre les partenaires.

Le document publié sur les PPP (voir rubrique FAQ) auquel il est fait référence dans ce qui suit traite uniquement des PPP « pour lesquels le partenaire privé (exploitant) apporte un équipement qui aurait été comptabilisé dans le compte d'investissements si le partenaire public avait réalisé lui-même l'équipement ».

Dans le cadre du PPP, une « licence ou concession de service public », en analogie aux normes IPSAS, existe lorsque l'exploitant est un partenaire privé qui:

- construit ou améliore significativement un équipement, dans la perspective de fournir une prestation publique qui est prescrite légalement,
- exploite et entretient l'équipement et fournit au mandant une prestation de service, et
- reçoit en contrepartie une indemnisation (du mandant ou des bénéficiaires).

C'est donc bel et bien le rôle qui est assigné au partenaire privé du modèle d'affaires proposé, ce qui fait que la « concession de service public » doit être assimilée au leasing opérationnel tel que proposé. Cet apport d'équipement par le privé ne doit donc pas être inscrit dans le compte d'investissement (voir ci-dessous), avec pour conséquence que l'équipement en question n'est pas porté au bilan.

Concernant plus spécifiquement le traitement bilanciel de l'infrastructure, selon la réponse à la question sur les PPP, « la collectivité publique doit inscrire l'équipement en question comme actif à son bilan, si les deux conditions suivantes sont remplies»:

- la collectivité a la maîtrise sur les prestations que l'exploitant doit fournir au moyen de l'actif concerné et régleme cette prestation, en particulier ses bénéficiaires et son prix,
- à l'échéance du contrat, la valeur résiduelle des droits et obligations conférés par le contrat sur l'équipement, pour autant qu'elle soit significative, est transférée par l'exploitant à la collectivité mandataire (propriétaire, usufruitier ou autres).

Il est entendu que la collectivité dispose de la maîtrise sur les prestations dans le cadre du leasing opérationnel, et que la valeur résiduelle des droits et obligations est bien transmise à la collectivité mandataire en fin du contrat, mais que celle-ci n'est généralement pas significative à la fin de la durée prévue initiale du contrat (de 25 à 30 ans). Toutefois, comme le spécifie la réponse du CSPCP sur le traitement comptable du PPP, « si la collectivité n'a pas la maîtrise sur l'actif, c'est le partenaire contractuel privé qui porte l'actif à son bilan ». Dans le cas du leasing opérationnel proposé, la collectivité publique a bien la maîtrise sur les prestations de service public, mais elle n'a pas la maîtrise sur l'actif immobilier. En effet, pour offrir les prestations demandées par la collectivité publique, la société SPV s'engage bien à construire et/ou exploiter une infrastructure spécifique, dont elle a la maîtrise technique spécialisée pouvant garantir son fonctionnement et sa conformité légale. La société est donc bien la propriétaire de fait et de droit de l'infrastructure, condition nécessaire du modèle d'affaires proposé.

Ainsi, le partenaire privé, soit la société à but non lucratif créé, porte l'actif à son bilan, qui est amorti dans ses comptes tout au long de la durée du contrat. Au terme du contrat, le cas standard est la reprise des actions de la société (et de son actif) pour une valeur symbolique de CHF 1.- ou à la valeur nominale des actions à la fin du contrat. Si la collectivité publique peut sortir en tout temps du contrat en achetant ou rachetant l'infrastructure à la valeur résiduelle, qui est connue et convenue d'avance, elle n'en a pas

l'obligation. En cas de reprise prématurée à une valeur résiduelle conséquente, la société devient propriété de la collectivité publique et rentre dans le périmètre de consolidation de la collectivité publique (inscription au bilan).

Rappelons que le leasing opérationnel est proposé dans les domaines qui sont largement autofinancés. A cet égard les comptes publics prévoient la possibilité d'isoler les opérations comptables et financières dans un compte de financement (ou fond) spécial.

## 7. Le traitement du leasing dans les comptes

Le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP, MCH2) propose de traiter de façon différente les leasings financier et opérationnel. L'auteur du modèle harmonisé des comptes, c'est-à-dire le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP), répond dans un commentaire (dans le cadre de la « foire aux questions FAQ ») à la question: comment faut-il présenter comptablement les partenariats public - privé (PPP) dans le respect du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 ?

### 7.1 Leasing financier

Le leasing financier est une opération de financement qui réunit trois parties, soit l'utilisateur du bien sous leasing (la collectivité publique), le partenaire financier qui assure le financement de l'acquisition du bien, et qui détient pour une période donnée la propriété du bien en le louant à l'utilisateur, et un constructeur ou fabricant qui produit et vend le bien.

Dans ce cas, le preneur de leasing doit inscrire au bilan, au début du contrat, l'actif acquis, qui figure préalablement dans le compte d'investissements, mais aussi la totalité des engagements correspondants. Ainsi, ce n'est pas le critère juridique des droits de la propriété qui prime, mais le point de vue de l'usage économique (droits et risques d'usage) : l'objet du contrat de leasing financier est considéré comme une acquisition. Les actifs acquis sont amortis par la collectivité publique sur la durée d'utilisation (voir annexe IV pour les taux d'amortissement recommandés). Si le moment du transfert de propriété à la collectivité publique n'est pas suffisamment certain lors de la conclusion du contrat de leasing, le bien en question est amorti sur la durée d'utilisation ou sur la durée du contrat de leasing, en choisissant la durée la plus courte des deux. Les engagements correspondants sont portés au passif du bilan (comptes 2015, 2067, du plan comptable).

**Tableau 7.1: comptes de passif et de charges relatifs au leasing**

2015	Part à court terme des dettes de leasing à long terme	Quote-part issue des contrats de leasing financier à long terme, exigible en l'espace d'une année. Les engagements provenant des contrats de leasing opérationnels ne sont pas inscrits au bilan, ils doivent être mis au même niveau que les contrats de location.
2067	Contrats de leasing	
3162	Taux de leasing opérationnel	Primes et taux de leasing pour le leasing opérationnel d'immobilisations corporelles en tout genre.

## 7.2 Leasing opérationnel

On entend par leasing opérationnel (crédit-bail) un mode de financement qui couvre la conception, la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure par un tiers (privé), sur une base autofinancée, qui met une infrastructure ou un bien immobilier à la disposition de la collectivité publique pour une période donnée, contre le paiement d'une redevance périodique. Cette option réunit deux partenaires, soit la collectivité publique utilisatrice et un opérateur qui assure la mise à disposition du bien (réalisation et financement).

Lorsque le financement est assuré directement par le constructeur et fabricant, ce dernier reste propriétaire du bien pendant la durée du leasing (opérationnel). Les engagements y relatifs de la part de la collectivité publique ne doivent pas être portés au passif du bilan (compte 2067), autrement dit il n'y a pas d'augmentation des engagements financiers à long terme de la part de la collectivité publique. Les engagements découlant du leasing opérationnel sont traités en analogie aux contrats de location. Les redevances annuelles sont à comptabiliser périodiquement en charges dans le compte y relatif (compte 3162).

## 8. Financements et fonds spéciaux

---

Le financement spécial correspond à une allocation complète ou partielle de recettes à l'accomplissement d'une tâche spécifique (autofinancement). Les principes suivants définissent les activités autofinancées :

- le principe de causalité, c'est-à-dire il existe un rapport direct entre le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs de la prestation ;
- le principe d'équivalence, pour dire qu'il existe une correspondance entre les prestations (publiques) et les prix demandés (taxes, émoluments, patentes, contributions ou redevances), les recettes étant proportionnelles au volume des prestations, et finalement,
- le principe de couverture des coûts, qui signifie que les charges encourues doivent être, dans le temps, couvertes par les revenus (taxes de raccordement, de base, d'exploitation)<sup>12</sup>.

Les impôts généraux tels que les impôts sur le revenu ou le bénéfice ne peuvent pas être affectés. Par analogie à l'inscription des charges et revenus d'exploitation dans le compte de résultat, les dépenses et les recettes d'investissements relatives aux tâches du fonds figurent dans le compte d'investissement.

Les tâches qui sont soumises au financement spécial varient d'une collectivité publique à une autre (canton, respectivement ses communes). Il s'agit de tâches qui sont exécutées et contrôlées étroitement par les pouvoirs publics, et qui ne sont pas gérées par une unité institutionnelle autonome dotée d'un pouvoir de décisions propres sur les prestations, les taxes et prix, qui n'ont pas ou peu d'influence sur les prestations offertes ou demandées. Typiquement il s'agit des trois tâches suivantes: la collecte des ordures ménagères et des déchets, les réseaux d'égouts et d'épuration et le service des eaux. Dans tous les cantons, ces 3 tâches constituent une prérogative communale<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Les comptes relatifs au financement spécial doivent être équilibrés au terme de la période comptable, en transférant les excédents de revenus respectivement des charges au bilan (financements spéciaux de capital de tiers ou de capital propre, respectivement créances envers les financements spéciaux). Un possible excédent de charges (déficit) est compensé par une attribution au fonds provenant du capital propre (utilisation du fonds) et, symétriquement, un excédent de revenus (surplus) est compensé par un prélèvement sur le fonds. Les montants au bilan montrent soit l'engagement cumulé de la collectivité publique envers le fonds soit la créance cumulée du fonds par rapport à la collectivité. En revanche, un simple compte peut être instauré au cas où le financement n'est pas seulement assuré par des contributions directes des utilisateurs et bénéficiaires, mais aussi via d'un impôt d'affectation, des contributions d'autres collectivités, d'entreprises ou de ménages, ou lorsque l'équilibre annuel entre les charges et les revenus n'est pas exigé (par exemple dans les domaines des parkings, ou des abris de protection civile).

<sup>13</sup> Notons qu'en général, en raison de leur autonomie et de leur financement significatif par le biais de taxes causales (plus de 50%

## 9. Garantie et annexes aux comptes publics

---

Le partenaire privé est supposé être hautement spécialisé dans la conception, la construction et la maintenance des infrastructures techniques complexes permettant la fourniture des services spécialisés offerts à la collectivité publique. Il doit assumer les risques techniques du partenariat et pour ce faire, il émet des garanties financières de bonne fin durant la phase de construction. Si le partenaire privé, le Groupe Innergia en l'occurrence, ne parvenait pas à réaliser l'infrastructure nécessaire à fournir les services convenus, l'investisseur financier et/ou la caution de la collectivité publique seraient remboursés par les garanties bancaires données.

Pendant la phase d'exploitation, les mécanismes suivants donnent des garanties au partenaire public en cas de défection du partenaire privé, qui s'organise dans le cadre d'une seule société anonyme « SPV » par infrastructure et/ou par commune :

- résiliation anticipée du droit de superficie sans indemnité,
- remise d'une cédula hypothécaire sur l'infrastructure,
- cession de créances du partenaire privé à l'investisseur.

Ainsi, le partenaire public est garanti d'obtenir la fourniture des prestations énergétiques voulues, sans quoi sa caution ne sera pas utilisée ou remboursée, ou l'infrastructure reprise.

A noter, sur le plan du droit budgétaire, le leasing opérationnel doit faire l'objet d'un crédit d'investissement à hauteur de la caution octroyée par la collectivité. Le crédit doit être voté et accordé par le législatif communal. Il figure ensuite dans le « tableau d'investissements / crédits-engagements » présenté dans les annexes aux comptes, avec le contrat de leasing.

L'annexe aux comptes annuels doit apporter des informations complémentaires sur le PPP, soit la description du contrat, la durée et les règles qui influencent les flux de fonds futurs, l'activation de l'équipement concerné, les engagements pris, et les clauses de renégociation.

En général, l'annexe aux comptes annuels doit présenter en particulier un tableau des provisions, un tableau des participations et des garanties et cautionnements, ainsi qu'un tableau des immobilisations. La recommandation 16 du MCH2 mentionne encore que l'annexe doit comporter des indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état des finances, du patrimoine et du résultat, ainsi que les risques financiers (contrats de leasing, liste des crédits d'engagement, etc.), mais aussi le constat sur le respect d'un éventuel frein à l'endettement.

## 10. Liquidités et endettement

---

Le leasing opérationnel est un mécanisme de financement qui permet aux collectivités publiques de réaliser les infrastructures autofinancées nécessaires à leur fonctionnement. Les engagements financiers relatifs au leasing opérationnel inscrits dans le bilan des collectivités publiques se limitent à la redevance annuelle de l'année suivante. Les redevances annuelles versées à la société d'exploitation et de financement tierce SPV par la collectivité couvrent les coûts de financement (intérêts, frais divers) et le remboursement du financement (à la hauteur des coûts de réalisation).

---

des coûts de production), les installations de traitements des eaux usées (STEP) et de traitement des ordures (UTO), les usines à gaz, les centrales électriques et thermiques sont considérées comme des producteurs marchands. Leurs comptes ne sont par conséquent pas consolidés avec ceux des collectivités publiques tutelles.

## 10.1 Liquidités

La collectivité publique contractante du leasing opérationnel n'a donc pas besoin de financer la réalisation de l'infrastructure. Elle échange l'utilisation immédiate de liquidités contre une utilisation proportionnée de ses liquidités à l'avenir durant la durée du contrat, y compris le paiement des sommes résiduelles en fin du contrat. La préservation des liquidités/de la trésorerie sur la période du leasing a les avantages suivants :

- utilisation alternative des liquidités à des fins diverses (théoriquement): au bilan, placements financiers (lucratifs), remboursement de la dette et d'engagements financiers, reconstitution du capital propre et des liquidités; au niveau de l'exploitation et des investissements : financement d'autres projets, voire réduction d'impôts,
- réduction des charges financières dans le cas où le coût des intérêts du leasing est inférieur au coût de financement alternatif (coût d'opportunité),
- évitement d'un accroissement des engagements financiers (dette), notamment dans une situation critique qui actionnerait les dispositions relatives au frein de l'endettement (si existantes).

Notons que le solde du compte de résultat n'est pas touché de façon significative, dans la mesure où la redevance payée remplace les charges d'amortissement et les frais de financement (sur la durée d'utilisation) qui auraient été encourus si la collectivité avait réalisé elle-même l'infrastructure. Toutefois, la durée d'amortissement de l'infrastructure déterminée contractuellement avec le partenaire privé, tout en tenant compte de la valeur résiduelle en fin de contrat, peut être différente de celle choisie ou prescrite pour la collectivité preneuse du leasing. Lorsque, par exemple, la durée fixée du leasing est plus longue, la collectivité publique réduit ses besoins de liquidité pour chaque année du contrat.

## 10.2 Règles budgétaires et frein à l'endettement

Les règles budgétaires, souvent connues par la dénomination « frein à l'endettement », sont des mesures qui posent des limites à la politique financière par le biais de la fixation numérique d'objectifs sur le niveau et l'évolution d'agrégats budgétaires. Elles essaient de corriger par voies légale et réglementaire les incitations et les pressions à la dépense pour promouvoir la responsabilité budgétaire et la soutenabilité de la dette. Les catégories d'agrégats budgétaires visés sont au nombre de quatre : limite explicite sur la dette, règles d'équilibre budgétaire, la limitation des dépenses, ou la détermination des plafonds ou des seuils au niveau des recettes, ou une combinaison de deux ou plusieurs règles.

Les objectifs visés peuvent s'exprimer à différents niveaux et moyens, à travers des indicateurs financiers, la planification budgétaire, ou l'introduction et l'application de règles comptables spécifiques. Sur ce dernier plan, on rappelle que le système des comptes harmonisés MCH2 n'est qu'un référentiel pour les cantons (et leurs communes). Les pratiques adoptées dans la législation budgétaire peuvent dévier des recommandations MCH2 et, dans certains domaines, les cantons ont la liberté de choisir entre plusieurs pratiques proposées respectivement d'appliquer leur propre solution. Des exemples sont les instruments de politique budgétaire spécialement prévus dans le système comptable, tels que les amortissements supplémentaires, les préfinancements, ou les opérations sur capital et fonds. Le choix du montant minimal des dépenses d'investissements à porter dans les comptes et au bilan est laissé aux cantons. En matière d'amortissements, les cantons ont aussi le choix de fixer les taux et la méthode, linéaire ou dégressive, par type d'investissements.

La compatibilité du système de leasing opérationnel par rapport au frein à l'endettement, même si la collectivité publique se trouve dans une situation financière critique, si par exemple l'investissement et

les engagements étaient porter au bilan ce qui devrait faire actionner les dispositions des règles budgétaires, est assurée,

- en cas de limitation de la dette, l'infrastructure achetée ou construite figure dans le bilan de la société partenaire privée et est amortie par celle-ci en conséquence. Le financement (engagements) apparait dans son passif, et non dans celui de la collectivité preneuse du leasing, ou/et
- en cas de limitation relatives aux charges respectivement aux revenus, l'impact sur les liquidités respectivement sur le résultat (solde) des comptes du recours au leasing opérationnel ne devrait pas dépasser en règle générale celui de la réalisation de l'infrastructure en régie propre par la collectivité contractante. Toutes choses égales par ailleurs, la redevance de leasing, à payer par année ou sur la durée du contrat de leasing, qui couvre le remboursement des engagements et ses frais financiers, ne seraient pas supérieures aux charges encourues par la collectivité, si cette dernière réalisait l'infrastructure elle-même, en raison du financement avantageux et de l'amortissement étendu dans le temps.

## Conclusion

---

En général, le partenariat public-privé (PPP), en particulier le leasing opérationnel, présente des avantages importants par rapport à la réalisation propre des infrastructures. Les avantages principaux examinés du PPP comprennent

- la réalisation de gains d'efficacité qui sont dus à l'apport d'expertises techniques et financières du partenaire privé, qui conçoit, planifie, construit et exploite l'infrastructure pour le compte de la collectivité qui initie l'infrastructure, conformément aux dispositions légales,
- les incitations à l'économie des moyens lors de la réalisation et de l'exploitation de l'infrastructure pour le partenaire privé ,
- l'accès à des sources de financement additionnels.

Le partenaire public, soit la collectivité publique locale (commune ou associations de communes), exige du partenaire privé dans le cadre du contrat de leasing opérationnel la fourniture fiable et durable de prestations (énergétiques) de service public dont il a besoin et qu'il doit (selon les prérogatives communales) ou veut fournir à ses administrés, contre le paiement du prix qui couvre les coûts. Selon le modèle du leasing opérationnel proposé par Innergia, le partenaire privé assume les risques de la réalisation, et assure le financement. Au terme du contrat, ou à la demande de la commune, l'infrastructure retourne à la collectivité aux conditions financières fixées. Dès lors que les rôles et les risques des partenaires sont bien définis et répartis, le partenariat public-privé (PPP) « leasing opérationnel » est admis par les recommandations du système harmonisé des comptes MCH2 applicable aux communes. Sont réservées les dispositions éventuelles des cantons qui dérogent aux recommandations. Il est dès lors nécessaire que les autorités de surveillance cantonales se prononcent explicitement sur la compatibilité du modèle d'affaires afin que leurs communes puissent contracter un leasing, sans obstacles du point de vue des règles comptables et budgétaires.

Le leasing opérationnel permet la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure (énergétique) sans augmenter la charge fiscale ni aggraver le déficit du compte de résultats, lorsqu'il est possible, comme c'est le cas, de faire supporter le coût de réalisation et d'exploitation par les (seuls) usagers selon le principe de l'autofinancement. En particulier, il n'a pas d'influence sur l'endettement de la commune et celle-ci n'est donc pas contrainte par les éventuelles limites à l'endettement. Il constitue donc un nouveau mécanisme de réalisation et de financement d'infrastructures publiques, qui peut être utilisé avec avantages par les collectivités à un moment où ces dernières doivent trouver des financements de projets qui permettent d'accompagner la transition énergétique. Il est permis de penser que l'accès facilité à des

financements privés axés sur le projet spécifique est susceptible d'accélérer le développement de projets et d'augmenter le nombre d'infrastructures réalisées pour contribuer à la réalisation des objectifs de la transition.

Par rapport aux solutions de contracting proposées par les sociétés de services énergétique (ou aux modèles de concession), il convient de souligner les avantages suivants du leasing opérationnel :

- l'externalisation, assortie d'une garantie de conformité légale, de la conception, de la réalisation, et de l'exploitation de l'infrastructure,
- le respect (strict) des critères relatifs à l'environnement (par exemple sur le plan de la neutralité en carbone), au social et à la gouvernance (ESG),
- des coûts de financement relativement bas et les risques maîtrisés grâce aux mécanismes de garanties réciproques émises entre la commune cliente, la société de réalisation privée mise en place et ses financeurs,
- un prix des prestations (à l'unité, KWh par exemple) avantageux et compétitifs,
- la conservation de la gestion économique des prestations et de la maîtrise des prestations par la collectivité publique;

Toutefois, contrairement au contracting de performance, variante du modèle de contracting, le leasing opérationnel ne contient pas de clause d'efficacité énergétique, dont le risque serait couvert par la marge intégrée dans la tarification des prestations énergétiques. Dans le leasing opérationnel, la tarification est en effet du ressort de la commune. Toutes les éventuelles marges supplémentaires dégagées en raison de l'efficacité de l'infrastructure qui serait réalisée en commun accord vont à la collectivité publique qui facture l'énergie aux consommateurs. C'est donc à celle-ci de décider si elle garde ces marges pour elle ou si elle en fait bénéficier les consommateurs. La flexibilité de l'instrument du leasing opérationnel permet d'intégrer de nouvelles technologies (dans le cas de l'utilisation d'énergies primaires par exemple) ou une innovation technique moyennant une adaptation du contrat et des redevances.

Les enjeux actuels et futurs liés au marché de l'énergie (électrique) et à la transition énergétique se situent en premier lieu au niveau local, dans le cadre des efforts collectifs et des conditions cadres qui sont déterminées par la Confédération et les cantons. Au terme de cet examen critique du leasing opérationnel proposé par Innergia, applicable en premier lieu aux infrastructures énergétiques mises en œuvre par les communes, il apparaît que le recours à cet instrument contractuel innovant impliquant un partenaire privé permettra, étant donné ses avantages relatifs indéniables pour les collectivités publiques, d'accélérer le déploiement de la transition énergétique et d'utiliser les ressources locales renouvelables des communes. Le modèle d'affaires proposé du leasing opérationnel est susceptible de changer le paradigme existant pour les investissements énergétiques de service public à venir en Suisse.

## Annexes

### Annexe I: Partenaires Innergia et schéma du leasing opérationnel

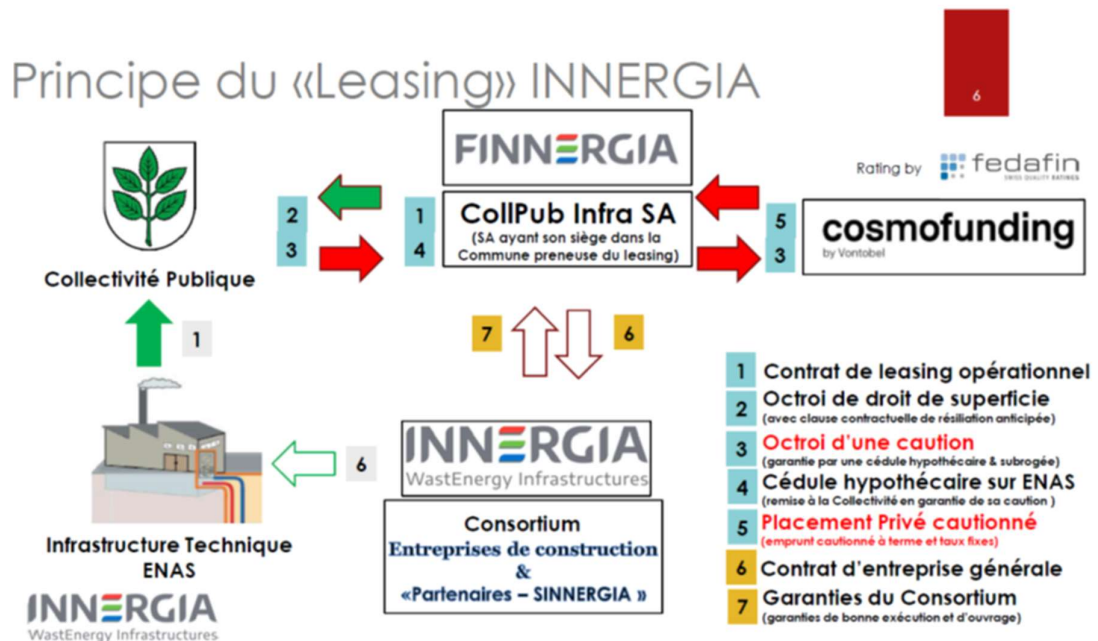
Innergia SA et ses partenaires se proposent de concevoir, de réaliser, de financer et d'exploiter des infrastructures dans les domaines de l'énergie et de l'assainissement des eaux pour les petites et moyennes communes avant tout. Les prestations visées comprennent :

- la réalisation intégrale du projet d'infrastructure : conduite opérationnelle des travaux (construction) en matière de coûts, de délais et du choix technique selon un cahier des charges préétabli,
- le financement et l'exploitation des infrastructures dans le cadre d'un contrat de « leasing opérationnel ».

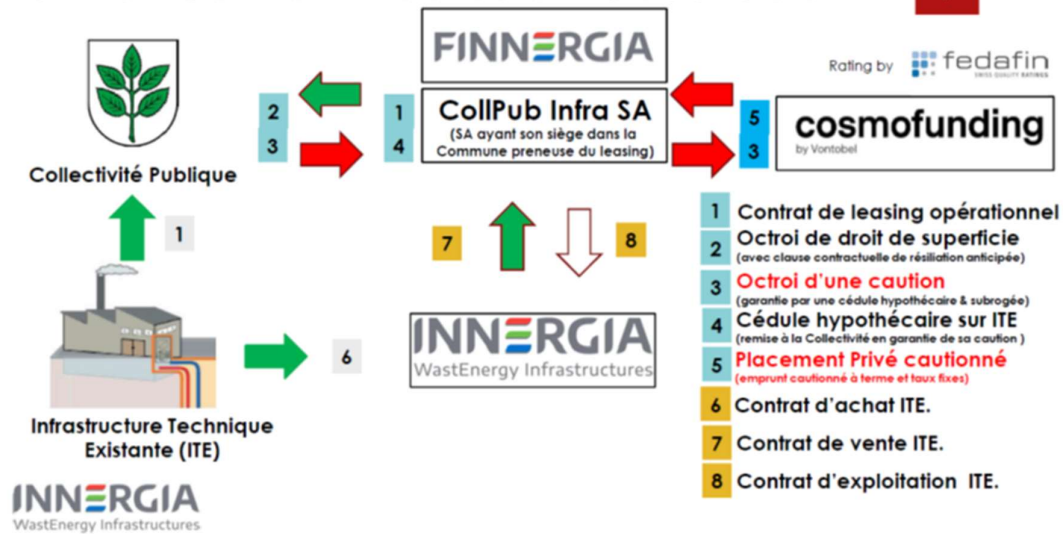
Cosmofunding est une plate-forme de marché monétaire et de capitaux digitale qui a pour objectif, outre d'offrir des prêts classiques, de titriser des placements privés. Les investisseurs peuvent souscrire en ligne des solutions de financement et de placement sur mesure sous forme de « club deal ». Le « club deal » réunit un nombre limité d'investisseurs (banques, investisseurs institutionnels) qui acquièrent collectivement un ou plusieurs biens immobiliers spécifiques, selon les objectifs de rentabilité, de risque et de durée d'investissement. Cette plate-forme se focalise sur le financement des collectivités et des sociétés publiques avec des investisseurs essentiellement institutionnels.

Fedafin est une agence de ratings spécialisée dans l'évaluation financière des collectivités publiques suisses. Le placement auprès de la société de réalisation SPV (« CollPub Infra SA », dans les deux schémas A1-1) est évalué par Fedafin avec un rating des risques d'investissement.

#### Schémas A1-1: leasing opérationnel INNERGIA



# Refinancement «Sales & Lease back»



## Annexe II: Coût du financement

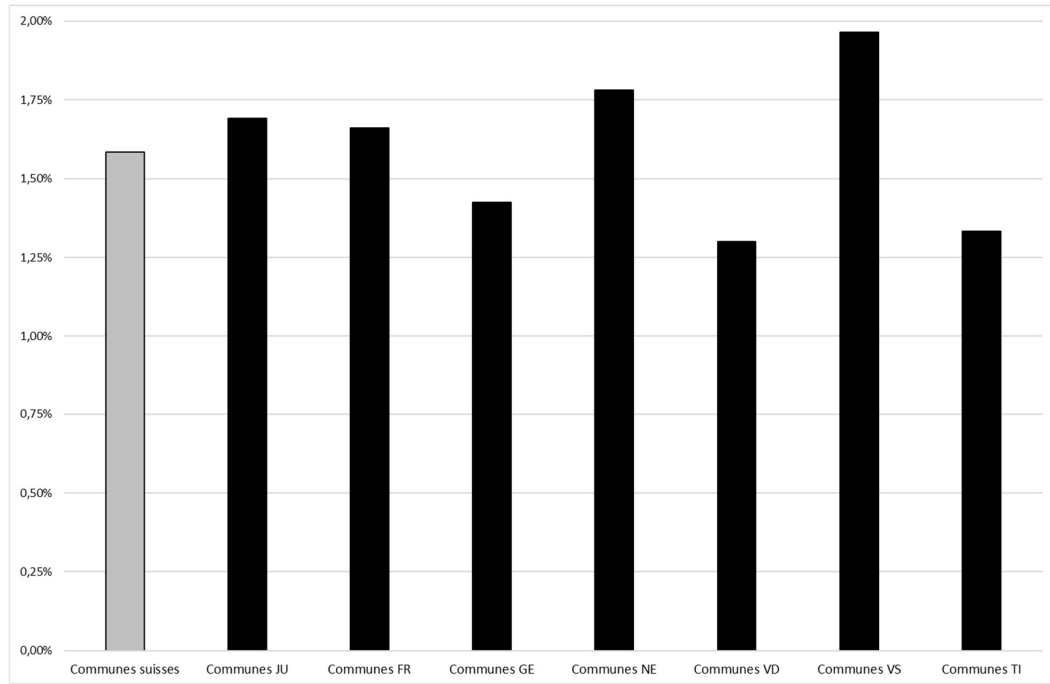
L'enquête de Lengwiler et al. pour l'année 2013 auprès de 212 communes suisses alémaniques de taille moyenne sur leur financement (63% des 338 communes de 4000 à 30'000 habitants, avec environ 1,8 millions habitants) estime, entre autres, les parts de marché des prêteurs institutionnels, soit les banques cantonales avec 24% en hausse depuis 2007 de + 7 points de pourcentage, Postfinance, avec 23% en hausse en hausse de 11 points, l'UBS en baisse de 15% à 5%, et de même pour les assurances de 19% à 5%. Le solde des parts de marché, soit 20%, se partagent diverses banques, le fonds AVS, ainsi que les caisses de pension, avec 8%, en hausse de 5 points. Les intérêts moyens payés, dans un contexte de réduction des engagements financiers, ont baissé depuis 2007 de 3,0% à 1,9%, avec une baisse encore qui était attendue lors de l'enquête en 2013.

Ce constat est corroboré par le bas niveau des charges d'intérêt payées par les communes des cantons sur leurs engagements financiers à court et moyen termes en 2017, selon la statistique financière (figure A2-1). Le coût moyen des engagements financiers des cantons romands et du Tessin varie entre 1,30% (VD) et 1,96% (VS).

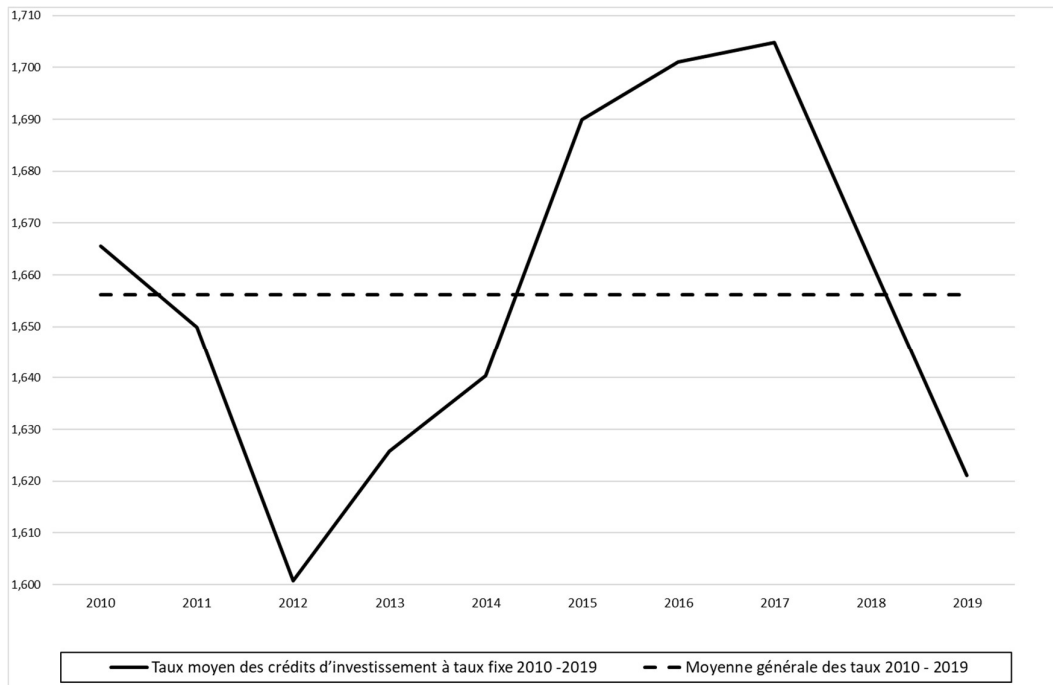
Actuellement, le niveau du taux moyen selon les données récoltées par la Banque Nationale Suisse (BNS) sur les taux des crédits d'investissement à taux fixe des banques se situe actuellement à 1.62% par rapport à une moyenne de près de 1,66% sur les dix dernières années (graphique A2-2)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Les données se rapportent aux taux d'intérêt appliqués aux nouveaux contrats de crédit, crédit d'exploitation à durée déterminée et assorti d'un taux d'intérêt fixé à l'avance, en francs conclus avec des établissements non financiers sis en Suisse. Les nouveaux contrats de crédit englobent les contrats qui viennent d'être conclus et ceux dont d'importantes conditions ont été modifiées (fixation, notamment, d'un nouveau taux d'intérêt) du fait de négociations menées entre les banques et les emprunteurs. Lorsqu'un contrat de crédit est constitué de plusieurs tranches assorties de conditions différentes, chaque tranche est considérée comme un crédit individuel. La statistique ne comprend que les crédits pour lesquels les banques ont communiqué des chiffres sur la probabilité de défaillance de l'emprunteur et la perte attendue de l'opération. Afin de garantir la représentativité, les crédits pris en considération pour la publication doivent en outre présenter les caractéristiques suivantes: durée inférieure à 15 ans, perte attendue inférieure à 8%, montant inférieur à 15 millions de francs et taux d'intérêt inférieur à 10%. Pour qu'une valeur soit publiée, elle doit avoir été établie sur la base d'au moins dix contrats de crédit par série chronologique et par période.

**Figure A2-1: charges d'intérêts des communes des cantons romands et du Tessin, en 2017**



**Figure A2-2: taux de tous les crédits d'investissements à taux fixes, en pourcents, 2010 à 2019**



Pour chaque catégorie de produits, les taux d'intérêt sont répartis en fonction de critères qui les influencent de manière déterminante, à savoir: 1. risque de crédit, mesuré d'après la perte attendue (la perte attendue [expected loss ou EL] correspond au produit de la probabilité de défaillance [probability of default ou PD] de l'emprunteur et de la perte en cas de défaillance [loss given default ou LGD] exprimée en % du montant du crédit:  $EL = PD \times LGD$ ); 2. durée. 3. montant du crédit et limite.

Les niveaux des taux dépendent des caractéristiques suivantes des crédits:

- des prêteurs, plus faible quand il s'agit d'établissements non bancaires (-)
- du volume de crédit (baisse de coût plus le volume est élevé, -),
- de la longueur de l'échéance (+), déterminée par la stratégie de refinancement poursuivie par les communes, par rapport au financement court terme
- de l'endettement par habitant(+)

La BNS ventile les taux selon le risque, le montant et la durée des crédits. Les collectivités publiques sont d'excellentes débitrices pour lesquelles le risque de défaut est minime, les montants des prêts pour une infrastructure de leasing opérationnel se situent plutôt dans la fourchette élevée, de même pour la durée du financement. Si l'on se réfère au premier quartil des transactions effectuées, soit le quart des prêts aux taux les plus faibles des investissements jugés bons par le marché, on observe pour 2019 un niveau des taux variant entre 0,64 et 1,01%, soit une décote à la baisse d'un tiers au moins par rapport à la moyenne générale.

**Tableau A2-3: taux des crédits d'investissement à taux fixe, en pourcents, 2019**

	moyenne	1er quartile (25%)*
Moyenne générale	1,62	n.d.
Risque de classe 1	0,96	0,63
Risque de classe 6	2,53	1,65
Montant ≥ 50'000 et ≤ 100'000 francs, 1	2,04	1,40
Montant > 5 millions et ≤ 15 millions de francs, 5	1,16	0,70
De plus de 1 mois à 6 mois, 1	1,61	0,95
De plus de 5 ans à 7 ans, 6	1,49	0,98

\* 1er quartile : valeur moyenne des taux pour le quart des crédits dont les risques, les montants et les durées sont les moins élevés respectivement

### **Annexes III: Surveillance cantonale des communes**

**Objectifs et tâches de la surveillance cantonale des communes (extraits de la présentation sur internet notamment dans le domaine financier, mars 2020).**

#### Fribourg

Le Service des communes (SCom) est notamment chargé d'exercer la surveillance financière et administrative des collectivités locales (communes, associations intercommunales, agglomérations et établissements communaux de droit public), ceci en collaboration avec les préfetures. Il est également chargé de la conduite de la politique d'encouragement aux fusions de communes, de la péréquation financière intercommunale, des travaux portant sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes ainsi que des travaux législatifs.

#### Genève

Le Service des affaires communales examine entre autres la validité, le contrôle et le bien-fondé juridique les délibérations des conseils municipaux (législatifs). Sa section financière contrôle la légalité des budgets et des comptes communaux, le volet financier des délibérations des conseils municipaux, et veille au respect des principes comptables et de l'établissement de statistiques financières des 45 communes

genevoises.

#### Jura

Le Délégué aux affaires communales et son service assurent la surveillance et le contrôle des autorités communales, des bourgeoises et des syndicats de communes, des administrations locales et des corps des sapeurs-pompiers. Ils assistent ces organisations en particulier en matière de réglementations communales, de votations et élections, de la péréquation financière, de fusion et de l'apurement des comptes.

#### Neuchâtel

Le Service des communes contrôle la gestion financière des communes et des syndicats intercommunaux, ainsi que la légalité, voire l'opportunité dans certains cas, de la réglementation des communes et des syndicats.

#### Valais

Le Service des affaires intérieures et communales donne aux communes, sur requête, des conseils et avis financiers dans les domaines de compétence selon la Loi sur les communes, conseille respectivement soutient les administrations municipales et bourgeoises dans leurs questions liées aux finances communales, et contribue à assainir les communes en situation financière précaire par le contrôle du respect des décisions du Conseil d'Etat fixant le montant de l'amortissement du découvert au bilan.

#### Vaud

Le Service des communes et du logement (SCL) assure un support juridique et technique sur les questions institutionnelles et financières qui lui sont soumises par les autorités communales. Il exerce, en collaboration avec les préfetures, un contrôle en légalité des nombreux actes communaux ou intercommunaux (règlements, statuts, comptes, arrêtés d'imposition, plafond d'endettement, taxes, etc.), et organise un contrôle préventif de l'activité communale. Il veille notamment à l'équilibre financier des communes en développant les indicateurs nécessaires, et est en outre responsable de l'application du système vaudois de péréquation financière.

#### Tessin

È l'ufficio della Sezione enti locali che si occupa, della contabilità e della gestione finanziaria degli enti locali, facendo opera di consulenza in materia e rilasciando le necessarie direttive. Vigila inoltre sull'evoluzione finanziaria dei comuni che viene seguita tramite l'allestimento di un'apposita statistica finanziaria. Partecipa agli studi dei progetti di aggregazione dei comuni in particolare occupandosi degli aspetti finanziari e della redazione dei necessari studi, rapporti e opuscoli informativi.

La Section des administrations locales s'occupe de la comptabilité et de la gestion financière des autorités locales, conseille les communes en la matière et émet les directives nécessaires. Elle surveille également le développement financier des communes et suit la mise en œuvre de la statistique financière. Elle participe aux études des projets des groupements communaux, notamment en ce qui concerne les aspects financiers et la rédaction des études, rapports et déliants d'information.

## **Annexe IV: Mise à l'actif du bilan et amortissements par les collectivités publiques**

### Investissement

Un investissement est une dépense qui crée un actif ayant une durée d'utilisation attendue de plusieurs années. La dépense peut être liée à l'acquisition, à la création ou l'amélioration d'un actif durable

constituant un capital productif de prestations publiques. Aucun montant précis n'est recommandé pour l'inscription d'un investissement à l'actif du bilan. Les valeurs-limites sont déterminées par les collectivités publiques elles-mêmes en fonction de la taille et la nature des dépenses d'investissement.

#### Amortissements

Les amortissements peuvent s'effectuer selon la méthode linéaire ou dégressif. La méthode, une fois choisie, doit être conservée pendant toute la durée d'utilisation. Le taux linéaire est l'inverse de la durée d'utilisation, et le montant de l'amortissement dégressif, non pas calculé sur la valeur bilancielle à l'acquisition, mais sur le solde de cette valeur après déduction des amortissements cumulés d'année en années, est un multiple du taux linéaire (entre 2 et 4 fois). Les taux d'amortissement recommandés des différentes catégories d'immobilisation, qui sont ceux de l'Administration fédérale des contributions, figurent dans le tableau A4-1 ci-dessous.

Toutefois, les taux d'amortissement appliqués par les cantons ou/et pour leurs communes peuvent être différents. A Neuchâtel, par exemple, les durées d'utilisation et les taux d'amortissement linéaires correspondants sont fixés dans le Règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat et des Communes (RLFinEC) pour une liste relativement détaillée d'actifs. Des taux spécifiques s'appliquent aux infrastructures des services industriels, tels que le chauffage à distance par centrale d'électricité (2% linéaire), installation de traitement d'eau potable (3%).

**Tableau A4-1: taux d'amortissement recommandés par MCH2**

Actifs immobilisés	Durée d'utilisation en année	Taux d'amortissement en %, linéaire	Taux d'amortissement en %, dégressif
Terrains	illimitée	0	0
Bâtiments, terrains bâtis	25-50	2-4	8-15
Travaux de génie civil : Routes, canaux, ponts	40-60	1,7-2.5	7-10
Biens meubles, machines, véhicules	4-10	10-25	35-60
Immobilisations incorporelles (brevets droits d'édition, de concessions, de licence, goodwill ...)	5	20	50
Informatique - matériel	3	33.3	60
- logiciel	5	20	50
Installations d'évacuation des eaux	15	6.5	25
Installations de traitement des déchets	40	2.5	10

## Références

---

Administration fédérale des finances AFF (2011), Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse, rapport du 30 avril 2011, version 1.

Administration fédérale des finances AFF (2019), Financement par les émoluments en 2017, documentation de base du 31 octobre 2019.

Aeesuisse, Organisation faitière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (2016), Monde financier et avenir énergétique. Exploiter intelligemment les opportunités, novembre.

ASCAD Association suisse du chauffage à distance (2018), Guide Chauffage à distance / froid à distance, suisse énergie, Berne.

Christen R. & N. Soguel (2018), Comptes spéciaux dans les collectivités publiques, Rechnungswesen & Controlling, 4, 44-45.

Chu, J. (1999), The BOOT Approach to energy infrastructure management: a means to optimise the return from facilities, Facilities, vol. 17, nr. 12/13.

Conférence des directeurs et directrice cantonaux des finances, Manuel. Modèle comptable harmonisé pour les cantons et communes MCH2, mise à jour périodiquement ([www.srs-cspcp.ch/fr/mch2-n86](http://www.srs-cspcp.ch/fr/mch2-n86)).

Conseil Fédéral, Message relatif à l'initiative populaire «En faveur du service public» du 14 mai 2014.

Dafflon, B. (1998), La gestion des finances publiques locales, Economica, 2<sup>ème</sup> édition, Paris.

Delmon, J. (2010), Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures. Guide pratique à l'intention des décideurs publics, Banque mondiale.

Ehlers, T. (2014), Understanding the Challenges for Infrastructure Finance, BIS Working Paper, no 454, août.

European Commission (2016), Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency, Commission Staff Working Document, Bruxelles, 30.11.2016.

Fedafin (2019), ESG, Overview of ESG handling, Widnau, octobre.

Gatti, S. (2013), Government and Market-based Instruments and Incentives to Stimulate Long-term Investment Finance in Infrastructure, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No.37, OECD Publishing.

Irwin, T., Mazraani, S. & S. Saxena (2018), How to control the fiscal costs of public-private partnerships, how to notes 18/04, Fiscal Affairs Department, IMF.

Kernen, M. (2006), Énergies renouvelables en Suisse. Potentiels (STEP, UIOM, TEP) et options politiques, GWA 3/2006.

Kirchgässner, G. (2013), Economie politique de la dette et des déficits publics, dans : Ladner A. & al. (éds.), Manuel d'administration publique suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Klinke, S. (2016), Energy Supply Contracting Adoption: Empirical Evidence from the Swiss Market, Working Paper 16-13, IRENE, Université de Neuchâtel.

Klinke, S. (2018), The determinants for adoption of energy supply contracting: Empirical evidence from the Swiss market, Energy Policy 118 (2018) 221–231.

Lengwiler Chr. & al. (2015), Les communes profitent de taux faibles, *La Vie économique* 8–9.

Lengwiler, Chr. (2012), Finanzierung mittelgrosser Gemeinden, in: Lengwiler, Chr. & al. (éds.). *Management in der Finanzbranche – Finanzmanagement im Unternehmen*, Verlag IFZ – Hochschule Luzern.

Levêque, F. (2004), *Economie de la réglementation*, Collection Repères, La Découverte, Paris.

Nimrod, R. & T. Youmsi (2013), Build, Operate and Transfer. Modalité de partenariat public-privé. *Approche Law and Economics*, Collection de la Faculté de droit, d’Economie et de Finance de l’Université de Luxembourg, Éditions Larcier, Groupe De Boeck, Bruxelles.

OCDE (2008), *Les partenariats public-privé. Partager les risques et optimiser les ressources*, OCDE, Paris.

OECD (2015), *Infrastructure Financing Instruments and Incentives*, OECD, Paris.

OFEN & Union des villes suisses (2017), *Contrat de performance énergétique pour les biens immobiliers du domaine public*, janvier.

OFEN Office fédéral de l’énergie (2017), *Principales nouveautés du droit de l’énergie à partir de 2018*, communication du 02.11.2017.

Osterwalder A. & Y. Pigneur (2011), *Business Model – nouvelle génération*, Pearson Education France, Paris.

Saitta G. (2018), *Gestion financière communale. Manuel d’introduction*, Union des communes vaudoises, Pully.

Schedler, K. & U. Bolz (2020), Innovative Geschäftsmodelle: Staat und Wirtschaft. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), pp. 25–37.

Sigrist, F., Lengwiler, Chr. & P. Köchli (2018), Determinants of municipal loan spreads: empirical evidence from Switzerland. *Financial Markets and Portfolio Management (formerly: Finanzmarkt und Portfolio Management)*, volume 33, Februar bis November, 1-24.

Soguel, N. (2013), *Présentation des états financiers publics*, dans Ladner A. & al. (éds.), *Manuel d’administration publique suisse*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Soguel, N. (2020), *Comprendre et gérer les finances de ma collectivité*, manuscrit, PPUR, Lausanne, à paraître.

Swissesco (2016), *Guide suisse des contrats de performance énergétique (CPE)*, Berne.

Vollenweider, St. (2011), *Management kommunaler Netzinfrastruktur*, GWA, 5.

Vuille, F., D. Favrat & S. Erkman (2015), *Les enjeux de la transition énergétique suisse, Comprendre pour choisir : 100 questions-réponses*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Weber L. & al. (2017), *Economie et finances publiques*, Economica, Paris.