



P R E A V I S No 10 - 2016

de la municipalité au conseil communal

sur

**la fixation de plafonds en matière d'emprunts et de
cautionnements pour la législature 2016 - 2021**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers,

Historique

Depuis 1956, les communes ont l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient contracter auprès des divers bailleurs de fonds. Cette pratique, avec les années, est devenue toujours plus lourde. En effet :

- elle introduisait un contrôle éventuel en opportunité de la part de l'Etat, mais sans préciser les critères applicables et leur portée;
- elle ne pouvait garantir un suivi efficace des situations financières communales au vu du volume croissant des emprunts. Ainsi, les autorisations octroyées par l'Etat l'étaient sur la base du respect des procédures uniquement et ne préjugeaient pas de la capacité financière de la commune à assumer la charge de ses emprunts.

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

Objectifs :

- Respecter les dispositions légales de la nouvelle Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD) traitant de l'autonomie communale et de la surveillance de l'Etat ;
- Garantir un meilleur suivi de la gestion des finances communales ;
- Réagir et profiter plus rapidement des conditions du marché des capitaux ;
- Simplifier et diminuer la charge administrative.

Les plafonds d'endettement et de cautionnements doivent être adoptés par le conseil communal **au début de chaque législature**. Ils sont **valables pour la durée de celle-ci**. En fin de législature, les plafonds courent jusqu'à la reconduction de nouveaux plafonds fixés par les autorités communales de la nouvelle législature.

Il convient de préciser que cette procédure ne dispense pas la municipalité d'obtenir l'aval du conseil communal pour les emprunts qu'elle souhaite contracter. En effet, le mode de financement figure dans tous les préavis d'investissement présentés.

Enfin, les plafonds d'endettement et de cautionnements peuvent être soumis au référendum communal (art. 107 de la Loi sur l'exercice des droits politiques – LEDP).

Bases légales

Loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)

La modification et l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005 de l'article 143 de la Loi sur les communes définit la nouvelle pratique. En voici la teneur :

Art. 143 Emprunts

- 1. Au début de chaque législature, les communes déterminent dans le cadre de la politique des emprunts un plafond d'endettement. Elles en informent le département en charge des relations avec les communes qui en prend acte.*
- 2. Lorsque le plafond d'endettement est modifié en cours de législature, il fait l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat qui examine la situation financière de la commune.*
- 3. Une décision d'interdiction d'augmenter le plafond d'endettement peut être prise par le Conseil d'Etat dans le cas où la nouvelle limite de plafond met en péril l'équilibre financier de la commune.*
- 4. Le Conseil d'Etat fixe par règlement les modalités d'examen de la situation financière des communes.*
- 5. Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.*

Ces deux plafonds doivent être votés par le législatif communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature, puis communiqués à l'Etat de Vaud.

Si une commune se trouvait dans l'obligation de modifier son plafond d'endettement en cours de législature, le Conseil d'Etat examinerait sa situation financière selon les alinéas 2 à 4 de l'article 143 de la Loi sur les communes. Afin d'analyser toute demande de réactualisation, le Conseil d'Etat a récemment validé l'introduction d'un nouvel article 22a dans le **Règlement sur la Comptabilité des Communes** et dont voici le contenu :

Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement

Toute demande de modification du plafond d'endettement d'une commune fait l'objet d'un examen approfondi de la situation financière de cette dernière par le Conseil d'Etat.

Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

- *le budget et les comptes annuels de la commune concernée*
- *une planification financière*

La situation de la commune est analysée sur la base d'indicateurs et de ratios de gestion d'analyse financière validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales.

Détermination du plafond d'endettement (méthode de calcul et indicateurs financiers)

Méthode de calcul

Le plafond d'endettement est déterminé en fonction des investissements actuels et futurs. Jusqu'au 30 juin 2016, il était proposé deux approches pour le calculer :

- **Méthode simplifiée :** pour les communes de moins de 800 habitants n'effectuant aucune planification financière (1,5 fois les recettes courantes 2010 diminuées de l'influence des diverses bascules) ;
- **Méthode dynamique :** pour les communes de plus de 800 habitants. Nécessite une planification financière.

Ces méthodes, proposées par l'ancienne Autorité de Surveillance des Finances communales (ASFiCO), devenue aujourd'hui la Division des finances communales du Service des communes et du logement (SCL), ont été abrogées et remplacées par une nouvelle aide à la détermination du plafond d'endettement, édictée par le SCL le 7 août 2016.

Cette nouvelle aide propose de fournir une appréciation optimale de l'endettement des communes vaudoises, en tentant d'obtenir une vision consolidée de l'endettement, englobant les dettes externes, ainsi que les cautions accordées (suppression du plafond de risques pour cautionnements, ces derniers étant alors compris dans le plafond d'endettement).

L'endettement doit maintenant tenir compte de la nature des dépenses ou investissements consentis, en écartant les cautionnements appréciés comme « sûrs » selon des critères d'évaluation de risques attribués par la collectivité elle-même et en déduisant les placements du patrimoine financier, ainsi que la part du patrimoine administratif autofinancé (calcul de la dette nette).

Toutefois et en fonction de la structure du bilan de la commune, le SCL propose aux communes de choisir entre **un plafond d'endettement brut** ou **un plafond d'endettement net**. Une fois le type de plafond défini, le législatif doit se prononcer sur le montant nominal du plafond. Ce dernier peut fortement varier suivant qu'il est calculé au brut ou au net.

MUNICIPALITE DE JOXTENS-MEZERY

Quelle que soit la méthode retenue par la Commune, le nouveau plafond ne devrait **pas excéder les 250%** des revenus en fonction de la structure du bilan de la commune selon le schéma ci-après :



Plafond d'endettement brut

Formule : $\text{dette brute} \times 100 / \text{revenus courants}$
Valeurs indicatives : > 150% : mauvais ; > 200% : critique

Plafond d'endettement net

Formule : $\text{Endettement net} \times 100 / \text{revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés}$
Valeurs indicatives : > 150% : mauvais ;

Indicateurs financiers

a) Présentation

Afin de déterminer le montant des emprunts **le plus élevé** de la législature 2016 – 2021, la municipalité s'est appuyée sur le nouveau modèle du SCL (annexe no 1). Les chiffres y figurant sont basés sur les résultats budgétaires 2016 et 2017, puis par le biais d'augmentations théoriques détaillées sous la lettre e) ci-après.

Dans le tableau ci-joint (annexe no 2), intitulé « Indicateurs financiers pour le plafond d'endettement », figure les deux ratios connus permettant de situer la capacité financière de la Commune ainsi qu'un troisième indicateur (nouveau) fondé sur l'endettement net précité.

b) Poids de la dette

Dettes brutes

Le premier ratio mesure l'endettement brut de la Commune par rapport aux revenus de fonctionnement courants annuels (base de l'endettement brut = dernier bilan bouclé, soit les comptes 2015)

La dette brute est la totalité des engagements financiers envers des tiers externes (comptes 9206, 921 à 923 + 925) – voir schéma ci-dessus -

MUNICIPALITE DE JOXTENS-MEZERY

En fonction des critères d'analyse mis à disposition, la **quotité de dette brute** obtenue (voir annexe no 2), sans tenir compte des cautionnements, est de 62,16% (budget 2016) à 149.75% (projection 2021). Elle se situe entre les valeurs « Bon » (50% - 100%) et « Moyen » (100% - 150%)

Néanmoins, les communes ne peuvent **pas dépasser la limite tolérée de 250%**, cautionnements non garantis compris.

Pour information, l'échelle de l'évaluation est la suivante :

< 50%.....	Très bon
50% - 100%.....	Bon
100% - 150%.....	Moyen
150% - 200%.....	Mauvais
200% - 300%.....	Critique
> 300%.....	Inquiétant

Dette nette

Ce deuxième ratio est le résultat de la **nouvelle proposition du SCL** et mesure l'endettement net de la Commune (dette nette) par rapport aux revenus fiscaux annuels, auxquels sont ajoutés les autres revenus et taxes non affectés (voir schéma présenté à la page 4 et annexe no 1).

La dette nette correspond à la dette brute (comptes 9206, 921 à 923) diminuée des capitaux (910 à 914). Les capitaux sont des créances détenues par la collectivité en tant qu'intermédiaire financier (actifs mobiliers) exigibles à terme ou de suite ainsi que les placements du patrimoine financier, des actifs transitoires et ainsi que de la part du patrimoine administratif autofinancée par des taxes affectées (base de l'endettement net = dernier bilan bouclé, soit les comptes 2015)

Les cautionnements non garantis par gage doivent encore être additionnés à la dette nette. Les cautionnements consentis sont classés en tenant compte d'un degré de risque déterminé selon l'appréciation de la commune (ceux garantis par cédule hypothécaire étant alors exclus du calcul, car considérés comme sans risque). Concernant le cautionnement de notre Commune accordé à l'ASIGOS et dans une approche prudente, nous avons pris en considération, dans la détermination de la dette nette, notre part au cautionnement, soit CHF 2'571'000.

En fonction des critères d'analyse mis à disposition, la **quotité de dette nette** obtenue (voir annexe no 2), sans tenir compte des cautionnements, est de 1.48%% (budget 2016) à 73,20% (projection 2021). Elle se situe à la valeur « Faible charge » (< 100%).

Pour information, l'échelle de l'évaluation est la suivante :

< 100%.....	Faible charge
100% - 150%.....	Charge moyenne
150% - 200%.....	Forte charge
200% - 250%.....	Très forte charge
> 250%.....	Critique (inquiétant)

Les communes ne peuvent toujours **pas dépasser la limite tolérée de 250%**, cautionnements non garantis compris.

MUNICIPALITE DE JOXTENS-MEZERY

Si la tendance à moyen terme du ratio (dette brut ou net) est à l'augmentation, cela signifie que l'endettement s'alourdit. Ce phénomène provient soit d'une augmentation plus forte de l'endettement proportionnellement aux recettes fiscales, soit d'une diminution plus forte des recettes fiscales proportionnellement à la dette. Le raisonnement est inverse si le ratio diminue.

c) Le poids des intérêts passifs

Le poids des intérêts passifs est le ratio suivant : **intérêts passifs / recettes fiscales**.

Il détermine la part des recettes fiscales consacrée au financement des intérêts passifs. Il mesure également les risques liés à l'endettement, notamment sur le « prix » de la dette. Comme dans le poids de la dette, ce sont essentiellement les ressources fiscales qui permettent de supporter les intérêts passifs.

Nous relevons que cet indicateur complète le poids de la dette, puisqu'à « poids de la dette » inchangé, le poids des intérêts passifs peut varier selon taux d'intérêt des marchés.

Toujours selon les critères définis, les résultats obtenus (voir annexe no 2) est de 0.33%% (budget 2016) à 1.69% (projection 2021). Elle se situe entre les valeurs « Faible charge » (0% - 1%) et « Charge moyenne » (1% - 3%).

L'interprétation standard de cet indicateur est la suivante :

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

d) Plan des investissements 2016 - 2021

Les dépenses d'investissements prévues pour les années 2016 à 2021 sont estimées à CHF 13'025'000. Le détail de la planification de ces investissements figure, à titre indicatif, dans les annexes du budget 2017. Nous le reproduisons, pour mémoire et en copie, dans l'annexe no 3.

Tout investissement fait l'objet d'un préavis au conseil communal indiquant, le montant du crédit, le mode de financement et l'amortissement prévu.

e) Eléments financiers composant le plafond d'endettement

La trésorerie future agit sur la capacité de l'endettement de la commune.

Une insuffisance de financement des investissements par la marge d'autofinancement prévisionnelle entraîne une augmentation théorique de la dette (cas inverse pour un excédent de financement).

MUNICIPALITE DE JOXTENS-MEZERY

Le tableau figurant en annexe no 1 constitue une planification financière se basant sur des données prévisionnelles faisant référence ci-dessus à des **hypothèses**, particulièrement en ce qui concerne l'évolution du compte de fonctionnement. Sa seule ambition est d'être un document de travail et de réflexion dans le cadre de ce préavis.

Les bases du plan financier 2016 – 2021 sont indiquées ci-dessous ; le point de référence est le budget 2017.

Réf. cptes par nature	Rubriques	Base budget 2017	Taux de croissance 2018-2021
40	Recettes fiscales	9'974'000	3.0%, annuelle
42	Revenus du patrimoine	168'400	1.0%, annuelle. En 2021 + 6 mois rendement locatif Le Pâquis
44	Part aux recettes cantonales (G.I.)	250'000	Moyenne
45	Participation, remb. coll. publiques	246'000	Diminution -2% dès 2019, effet RIE III
30	Autorité de personnel	1'131'900	1.0%, annuelle
31	Biens, services, marchandises	1'147'300	1.5%, annuelle
32	Intérêts passifs	35'000	Intérêts selon investissements
35	Remboursements, participations	8'289'800	5.0% (2018), 8 % effet RIE III dès 2019, 9% (2020), 10% (2021)
36	Aides et subventions	422'800	2.0%, annuelle

Les chiffres pris en compte pour la péréquation directe horizontale, la facture sociale et la réforme policière restent provisoires ; les incidences financières réelles ne seront connues qu'en 2018.

Bien que difficile à estimer, le taux de progression des recettes fiscales tient compte de l'augmentation moyenne. Les différences entre les acomptes payés et les taxations définitives peuvent influencer le taux de progression.

Fixation du plafond d'endettement

Les différents éléments composant le plafond d'endettement tiennent compte des dettes (à court, moyen et long termes), des investissements et des marges d'autofinancement prévisibles sur cinq ans.

Le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties était arrêté jusqu'à ce jour à CHF 2'571'000. Ce montant est actuellement utilisé en couverture du cautionnement auprès de l'ASIGOS.

Selon la nouvelle aide à la détermination du plafond d'endettement du SCL, seuls les cautionnements non garantis par gage (ou partiellement) doivent maintenant être retenus et **être additionnés** au plafond d'endettement en vue de déterminer le **plafond d'endettement global**.

D'une manière prudente, le cautionnement ASIGOS a été rajouté au plafond d'endettement.

La municipalité n'envisageant pas, jusqu'en 2021, d'accorder de nouveaux cautionnements, elle souhaite établir le plafond de risques pour cautionnements seulement au montant souscrit à l'ASIGOS, soit

MUNICIPALITE DE JOXTENS-MEZERY

CHF 2'571'000. Selon l'annexe no 2, le plafond d'endettement « Brut » pour la période 2016 - 2021 et qui tient compte du cautionnement, ci-dessus, se monte à **CHF 21'365'940**. La quotité de la dette maximale à **250%** s'établit à **CHF 28'686'583**.

Compte tenu de ces éléments, la municipalité vous propose d'arrêter le plafond d'endettement à **CHF 21'000'000** (vingt-et-un million) pour la législature 2016 – 2021.

Ce montant théorique peut être modifié à la baisse par la non réalisation d'un investissement ou encore par le bon niveau de notre trésorerie courante. Toute demande de modification à la hausse du plafond adopté doit faire l'objet d'une nouvelle appréciation de la part du Conseil d'Etat.

En conclusion, la municipalité vous présente ce calcul théorique obligatoire en précisant expressément qu'il ne s'agit en rien de ses intentions d'emprunt, mais d'une limite maximale à utiliser si elle y était contrainte par des circonstances financières très défavorables.



Conclusions

Fondée sur l'exposé ci-dessus, la municipalité prie le conseil communal de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

CONCLUSIONS

Le conseil communal de Jouxkens-Mézery,

- vu le rapport de la municipalité (préavis no 10-2016),
- vu et entendu le rapport de la commission des finances,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide

1. d'adopter et fixer le plafond d'endettement de la Commune de Jouxkens-Mézery, pour les années 2016 à 2021, à **CHF 21'000'000** (vingt-et-un millions de francs)
2. de charger la municipalité de le communiquer au Service des communes et du logement (SCL) pour en prendre acte.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic

Le Secrétaire

Serge Roy

Christian Monod



Jouxkens-Mézery, le 18 octobre 2016

Adopté par la Municipalité dans sa séance du 25 octobre 2016

Délégué par la Municipalité : M. Pierre-Henri Froidevaux, municipal et responsable des finances

Annexes : - Données prévisionnels 2016 à 2021 (Annexe no 1)
- Indicateurs financiers (Annexe no 2)
- Plan des investissements 2016 à 2021(Annexe no 3)