



PREAVIS MUNICIPAL 07/2016-2021

concernant le Plafond d'endettement
pour la législature 2016-2021

Municipalité
Législature 2016-2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Plafond d'endettement pour la législature 2016-2021

Historique du cadre légal

Depuis 1956, les Communes avaient 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.

En 2003, l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise a restreint la surveillance cantonale de l'endettement communal.

Depuis 2005, dans le but de simplifier cette procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité, le Grand Conseil a accepté, 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 « plafonds d'endettement et de risques pour cautionnements ».

Dès 2016, de nouvelles modifications entrent en vigueur. Suite à une étude commandée par Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux en 2015, divers constats ont été posés.

Se basant sur cette étude et ses conclusions, le Service du Logement et des Communes (SCL) a rédigé un projet de nouvelles recommandations en matière de plafonds d'endettement et de cautionnement (fondées sur le nouveau modèle comptable harmonisé MCH2 qui sera bientôt appliqué dans tous les Cantons suisses).

Ce document, *Aide à la détermination du plafond d'endettement*, daté d'août 2016, est donc applicable pour ce préavis et pour la législature qui a débuté cet été.

Cadre légal actuel

Loi sur les Communes (LC)

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.*

Le plafond d'endettement doit être voté par le législatif communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature, puis communiqué à l'Etat de Vaud. Pour nombre de Communes, les cautionnements des entités intercommunales qui ne sont pas autofinancées sont désormais inclus dans le Plafond d'endettement (par exemple ARSCO SA). Pour les associations de communes gérant des STEP (SITSE pour nous), les coûts étant autofinancés, leurs investissements n'ont plus à apparaître dans notre endettement.

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 validé l'introduction d'un nouvel article 22a dans le Règlement sur la Comptabilité des Communes (RCCom).

Règlement sur la comptabilité des Communes (RCCom)

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 financière 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 2016-2021

Afin de déterminer une projection réaliste du maximum des emprunts probablement nécessaires, qui soit suffisante et raisonnable pour la législature 2016-2021, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière pluriannuelle.

Les deux principaux composants de cette analyse sont, d'une part, **le plan des investissements 2017–2021** préparé par la Municipalité (annexé au Budget 2017), et d'autre part, la projection d'éléments connus relatifs à l'évolution du **compte de fonctionnement** (planification à 5 ans, également jointe au Budget 2017).

Cette analyse fournit une projection de l'évolution de l'endettement pour les années à venir. Elle est réalisée à partir de données chiffrées connues mais aussi avec des montants calculés de manière empirique.

Estimer l'évolution sur 5 ans de la participation communale aux charges cantonales (facture sociale, réforme policière, transports publics, etc.) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation directe, notamment) reste un exercice difficile tant les inconnues – négatives ou parfois positives – sont nombreuses.

Tenant compte du plan des investissements 2017-2021, de la planification de l'évolution du compte de fonctionnement sur 5 ans, des risques liés aux cautionnements auprès des entités intercommunales et afin d'avoir une marge de manœuvre pour la durée de la législature, **la Municipalité s'est déterminée sur un montant de CHF 25'000'000.- pour le nouveau Plafond d'endettement.**

Ce montant est le résultat des réflexions et des discussions menées conjointement cet automne par la Municipalité et le Boursier ainsi qu'avec la Commission des finances. Les différentes simulations ont été réalisées avec les outils reçus ces derniers mois du Canton, d'une part, mais aussi avec les tableaux et feuilles de calcul de notre Boursier, utilisés depuis plusieurs années.

Ce montant semble important s'il est considéré hors contexte. Il est important de comprendre qu'il ne s'agit pas d'un but à atteindre mais bien d'une limite indicative à ne pas dépasser, que le Canton demande de définir, et qui est choisie par les autorités communales.

Ce montant, et le ratio qui lui correspond, sont des indicateurs utiles à la Municipalité et au Conseil. Ils servent à mettre en œuvre la politique d'investissements de la législature, ainsi qu'à déterminer les budgets et à fixer les impôts communaux pendant ces mêmes 5 ans.

Comme indiqué plus haut, l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales a établi un **ratio**, permettant d'évaluer **l'endettement** ainsi créé **par rapport à la situation des finances communales**. Ce ratio met en relation la dette communale avec le montant des revenus de fonctionnement financiers, c'est-à-dire sans tenir compte des amortissements, mouvements des réserves et des imputations internes.

L'échelle d'évaluation, qui a été simplifiée cette année, donne deux indicateurs :

> 150% mauvais et > 200% critique

La même Autorité de surveillance a fixé le niveau d'intervention du Canton auprès des Communes à la valeur de **250%**, correspondant à la limite théorique à ne pas franchir.

Dans le cas de Commugny, avec **CHF 25'000'000.-** de Plafond d'endettement, nous restons en-dessous du premier seuil avec un taux de **140%**.

L'utilisation de ce Plafond et la mise à jour du solde disponible se fera régulièrement au cours de la législature, pour chaque demande de crédit nécessitant le recours à l'emprunt.

Commentaires

Comme expliqué ci-dessus, le Plafond d'endettement est un garde-fou théorique que le Canton a mis en place afin de cadrer les investissements communaux et de fournir des indicateurs de gestion aux Autorités communales.

Car la gestion reste une compétence des Communes. Les Autorités communales travaillent avec les budgets de fonctionnement, les préavis pour les demandes de crédits extrabudgétaires et les taux d'imposition communaux pour alimenter la caisse communale.

La Municipalité et le Conseil communal peuvent toujours décider de geler des investissements prévus, d'augmenter les impôts communaux ou de revoir certaines lignes du budget, si cela s'avère nécessaire, afin de limiter l'augmentation de l'endettement.

Conclusion

Le Plafond d'endettement incluant les risques pour cautionnements pour la législature 2016 - 2021 a été adopté par la Municipalité dans sa séance du 07 novembre 2016.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité de Commugny vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Commugny

Vu le préavis municipal N°07/2016-2021,

Attendu que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

Entendu le rapport de la Commission des finances,

Décide d'accepter le préavis N°07/2016-2021, concernant le Plafond d'endettement 2016-2021, en fixant ce Plafond d'endettement, incluant les risques pour cautionnements, à CHF 25'000'000.-, pour la législature 2016-2021. La validité de ce Plafond, selon le cadre légal en vigueur, dure jusqu'au 31 décembre 2021.

Commugny, le 07 novembre 2016

Au nom de la Municipalité

La syndique
O. Decré

La secrétaire
N. Sereno-Régis



PREAVIS MUNICIPAL 07/2016-2021

concernant le Plafond d'endettement
pour la législature 2016-2021

Investissements prévus pour 2017-2021

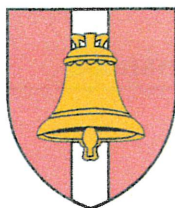
Investissements bruts prévisionnels						
Projets / années	2017	2018	2019	2020	2021	Totaux
Plan des circulations yc revêtements	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	5'000'000
Abribus en face sortie Barrauraz	100'000					100'000
Réfection parking Centre scolaire	250'000					250'000
Mise à niveau collecteurs pour SITSE	280'000					280'000
Assainissement collecteurs Puits Marie	625'000					625'000
Démolition vieille STEP Coppet/Commugny	100'000					100'000
Etude réfection surfaces sport et loisirs	40'000					40'000
Réfection surfaces sport et loisirs	1'540'000					1'540'000
Remise à neuf scène Salle communale	100'000					100'000
Analyse technique SAC et travaux	300'000					300'000
Etude chauffage bâtiments communaux	100'000					100'000
Réfection façades Centre scolaire	200'000	1'300'000				1'500'000
Eclairage LED bâtiments communaux	50'000	50'000				100'000
Eclairage public à moderniser	100'000	100'000				200'000
Rénovation intérieure Centre scolaire		165'000				165'000
Réfection extérieurs Centre scolaire		450'000				450'000
Vélopass		100'000				100'000
Voirie intercommunale			1'000'000	1'100'000		2'100'000
Parking communal sous l'église					400'000	400'000
Cheminement bordant le Greny I					177'000	177'000
Cheminement bordant le Greny II					200'000	200'000
Fouilles archéologiques					1'000'000	1'000'000
SOUS-TOTAUX	4'785'000	3'165'000	2'000'000	2'100'000	2'777'000	14'827'000
TOTAL						14'827'000

Risques pour cautionnements et autres formes de garanties

Les engagements de la Commune à titre de cautions, solidaires ou non, sont présentés dans le tableau récapitulatif ci-dessous.

On trouve les 3 cautionnements en faveur des SITSE (cycle complet de l'eau - eau potable et épuration), celui qui concerne ARSCO SA (bâtiments et infrastructures scolaires intercommunales) et le cautionnement auprès du Canton en faveur du Télésiège Dappes-Dôle. La majorité de ces engagements sont autofinancés (SITSE et Télé-Dôle) et n'ont donc pas été pris en compte dans le calcul du Plafond d'endettement en application des directives cantonales 2016.

Cautionnements en faveur de	Montant total du cautionnement CHF	Montant de l'emprunt au 31.12.15	Part de Commugny CHF
SITSE (épuration)	50'000'000		6'796'400
SITSE (eau potable)	20'000'000		3'463'000
SITSE (collecteurs)	5'000'000		807'500
Télé Dôle SA (télésiège)	3'260'000	3'260'000	100'300
ARSCO SA	48'000'000	30'822'700	4'713'700
Montant total	126'260'000	34'082'700	15'880'900



Rapport sur le préavis municipal N° 07/2016-2021 concernant le plafond d'endettement pour la législature 2016-2021

Commugny, le 30 novembre 2016

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La Commission des Finances in corpore a discuté la question du plafond d'endettement avec la Municipalité au cours de la réunion du 7 Novembre 2017 traitant le budget 2017.

La législation concernant la gestion des dettes de communes fait l'objet d'une couverture exhaustive dont les grandes lignes sont fournies dans le document joint au préavis N° 07/2016-2021 de la Municipalité. La Commission des Finances relèvera que le cadre juridique est particulièrement strict. Cela reflète la volonté du législateur d'assurer que la dette reste un outil qui aide les communes à prospérer de manière durable sans qu'elle ne devienne un problème qui ultimement devrait être assumé par la collectivité des contribuables. Cette intention est complètement partagée par la Commission des Finances.

La Municipalité et la Commission des Finances, avec le soutien professionnel de notre boursier, ont pris le temps d'entendre les avis respectifs et de mesurer l'impact des différentes options considérées sur a) la capacité de financement des projets de la commune, b) sa santé financière à terme ainsi que c) sa position et réputation financière dans le canton.

Au bout de cette discussion parfois intense, il a été convenu de limiter le plafond à CHF 25'000'000,-. Ce niveau donne à la Commune de Commugny amplement les moyens de financer les investissements visibles en ce moment. Avec un ratio de 140% il évite également d'atteindre la limite de 150% qui est considérée comme «mauvaise» selon les critères édictés par le Département des Finances du canton de Vaud.

A titre d'information nous avons noté que les plafonds pour la législature 2011-2016 étaient les suivants:

- Endettement : CHF 15'000'000 avec un ratio de 92%
- Cautionnement CHF 26'000'000

Comme expliqué dans le préavis municipal des changements sont intervenus dans la méthode de calcul du plafond d'endettement pour la nouvelle législature. Une grande partie des cautionnements (SITSE et Télé-Dôle) pour un montant de CHF 11,2 Mio n'est plus prise en considération. Nous pouvons donc constater que le plafond d'endettement de CHF 25'000'000,- est plus ou moins inchangé même si le ratio pour la nouvelle législature se trouve maintenant à 140%.

Conclusion

Le plafond d'endettement proposé laisse une large marge de manœuvre à la Municipalité pour la législature actuelle. En plus de donner une certaine flexibilité pour les investissements, la commune de Commugny garde un ratio de 140% qui est considéré comme « bon ».

En conséquence, la Commission des Finances recommande donc l'approbation du préavis N° 07/2016 en rappelant à la Municipalité et au Conseil Communal que la dette reste un outil à utiliser avec prudence et à surveiller de près.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

Le Conseil communal de Commugny

- Vu** le préavis N° 07/2016-2021 concernant le plafond d'endettement pour la législature 2016-2021
- Oùï** le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,
- Attendu** que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,
- Décide :** d'accepter le préavis N° 07/2016-2021, concernant le plafond d'endettement 2016-2021, en fixant ce plafond d'endettement, incluant les risques pour cautionnements, à CHF 25'000'000.-, pour la législature 2016-2021. La validité de ce plafond, selon le cadre légal en vigueur, dure jusqu'au 31 décembre 2021.

Pour la Commission des Finances :

Michèle Luyet

Charles Claris

Thierry Dehaynin

Cyrill Schuler

Emanuel Weisskopf

