



# **PREAVIS MUNICIPAL NO 2016/09**

## **Fixation des plafonds d'endettement et de cautionnement de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

L'article 143 de la Loi sur les communes définit la pratique en matière d'emprunt et de cautionnement. 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*



## **Préavis municipal n° 2016/09 – Fixation des plafonds d'endettement et des cautionnements de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021**

---

*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.*

Lors de la précédente législature (2011-2016), les plafonds d'endettement et de cautionnement devaient être soumis à l'Etat pour contrôle et validation.

En date du 14 juillet 2016, le Département des institutions et de la sécurité annonçait aux communes que les Recommandations en matières de plafond d'endettement, valables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et éditées par le Service des communes et du logement (SCL), étaient abrogées. Aucune nouvelle recommandation officielle ne les remplace, seule la méthodologie de calcul utilisé par le service en cas de demande de modification du plafond d'endettement en cours de législature, de la part d'une commune, a été présentée (document disponible sur le site internet du Canton de Vaud).

Pour ce dernier motif, le SCL a rédigé un projet de nouvelles recommandations, lequel visait principalement à présenter une vision consolidée de l'endettement de la commune (endettement propre de la commune ainsi que les quotes-parts des dettes des associations). Par conséquent, dans ce modèle, seul un plafond d'endettement est déterminé.

Ces recommandations ont fait l'objet d'une consultation auprès de l'Union des communes vaudoises (UCV), de l'Association de communes vaudoises (AdCV) et de l'Association cantonale vaudoise des boursiers communaux (ACVBC). Seule l'AdCV y a répondu favorablement.

En résumé, les communes se retrouvent devant la situation suivante :

- La fixation du plafond d'endettement initial de début de législature est désormais du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du canton, lequel ne fait qu'en prendre acte.
- Par contre, l'intervention du canton est prévue dans le cas où la commune doit, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'est fixée en début de législature.
- La méthodologie de détermination des plafonds d'endettement et de cautionnement initiaux est laissée « libre » aux communes.

L'UCV suggère aux communes de se baser sur les « anciennes » recommandations du SCL (valables ces deux dernières législatures), pour déterminer leurs plafonds d'endettement et de cautionnement. Afin de tenir compte des enjeux financiers intercommunaux, les communes sont toutefois invitées à considérer les quotes-parts des dettes intercommunales dans leur plafond de cautionnement.

Pour l'UCV, les enjeux financiers actuels des communes, en particulier ceux liés à l'externalisation de la dette communale dans les associations de communes, nécessitent une réflexion sur les principes d'évaluation des plafonds d'endettement et de cautionnement.



## **Préavis municipal n° 2016/09 – Fixation des plafonds d'endettement et des cautionnements de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021**

Toutefois, celle-ci ne peut se faire préalablement à la mise en place du nouveau modèle de compte harmonisé (MCH2) dans les communes et à la révision législative qui en découle (Loi sur les communes et Règlement sur la comptabilité des communes).

La Municipalité a décidé de suivre l'avis de l'UCV et donc de se baser sur ces « anciennes » recommandations pour établir le présent préavis. Celles-ci constituaient une aide à la décision pour les communes et permettaient de fixer un point de repère pour l'évaluation de ces plafonds, à l'aide du ratio de quotité de dette brute

$$\text{Quotité de dette brute} = (\text{dette brute} / \text{recettes courantes}) \times 100$$

En effet, il était recommandé que les communes ne fixent pas leur plafond d'endettement à plus de 250% de quotité de dette brute et leur plafond de cautionnement à la moitié de la valeur de leur plafond d'endettement.

### **Détermination du plafond d'endettement 2016-2021**

A la date du 31 décembre 2015, le montant des emprunts communaux se monte à CHF 2'769'000.00.

Afin de déterminer le montant des emprunts le plus élevé de la législature 2016-2021, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière. Les deux principaux composants de cette analyse sont, d'une part, le plan des investissements 2016-2021 préparé par la Municipalité (lequel se monte à environ 3 millions), d'autre part, la réunion d'un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement et permettant d'établir la marge d'autofinancement prévisionnelle pour chaque année de la législature à venir. L'écart entre le montant des investissements prévus et la marge d'autofinancement indique la variation de l'endettement.

Il faut être bien conscient que cette planification fournit une projection de l'évolution des emprunts pour les années à venir. Il est notamment fait référence ci-dessus à des hypothèses, particulièrement en ce qui concerne l'évolution du compte de fonctionnement. Estimer l'évolution sur 5 ans de la participation communale aux charges cantonales (facture sociale, transports publics, ...) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) relève quasiment de l'utopie tant les inconnues sont nombreuses. La Municipalité s'est cependant prêtée au jeu en établissant des hypothèses aussi réalistes que possible, tout en maintenant un certain degré de prudence.

Dans le tableau de calculs en annexe, les éléments 2015 correspondent aux comptes, alors que ceux de 2016 et 2017 ressortent des budgets.

Parmi les principales hypothèses prises en compte pour la détermination de la marge d'autofinancement prévisionnelle, nous pouvons citer :

- Adaptation du tarif et de la taxe déchets, selon les coûts futurs.
- Nouvelle perception de la taxe d'égoûts adaptée au principe du pollueur/payeur.

./.



## **Préavis municipal n° 2016/09 – Fixation des plafonds d'endettement et des cautionnements de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021**

---

- Augmentation de la population et par là-même des parts aux associations et services dont le coût est fixé selon le nombre d'habitants.
- Les intérêts passifs évoluent de façon raisonnée en fonction de l'augmentation de la dette. Une brusque et forte augmentation des taux d'intérêts pourrait avoir des conséquences négatives importantes sur notre marge d'autofinancement.
- Les autres éléments restent stables par rapport au budget 2017, ou évoluant de manière marginale.

La mise en relation des deux paramètres cités plus haut (Dépenses d'investissements nettes – marge d'autofinancement), ajouté à l'endettement actuel, détermine un endettement maximum en cours de législature de l'ordre de CHF 6'000'000.00.

A titre de comparaison, le plafond d'endettement pour la précédente législature était de CHF 4'500'000.00.

Ce montant de 6 millions est important dans l'absolu. Le ratio intitulé «Quotité de la dette brute» (voir ci-dessus) permet d'évaluer l'endettement ainsi créé par rapport à la situation des finances communales. Celui-ci met en relation la dette communale avec le montant des revenus de fonctionnement financiers, c'est-à-dire sans tenir compte des prélèvements aux réserves et des imputations internes.

Ce ratio à fin 2015 est de 125%. Le plafond de 6 millions fait passer ce ratio à environ 293%.

La valeur maximale estimée est de 250%, ce qui correspondrait à une limite d'endettement maximale de 5.25 millions. Le montant souhaité de 6 millions reste certes en-dessus de cette cote d'alerte mais n'est pas démesuré, sachant que nous n'avons pas tenu compte en totalité des amortissements des emprunts futurs. Cependant, au vu des modifications des plafonds d'endettement de l'ASIJ et du SIEMV, nous devons tenir compte d'un plafond de cautionnement s'élevant à CHF 2'800'000.00 au minimum.

Il est utile de préciser ici que l'utilisation de ce plafond et la mise à jour du solde disponible se fera au cours de la législature pour chaque demande de crédit nécessitant le recours à l'emprunt bancaire.

Il est également intéressant de parler de la seconde méthode de calcul proposée par l'UCV, même si elle n'a pas été la base de la détermination de notre plafond d'endettement. Celle-ci nécessite une approche plus complexe des finances de la commune.

La détermination du plafond d'endettement est fondée sur sa capacité économique d'endettement, à savoir le niveau maximum d'endettement en CHF soutenable financièrement à long terme. Au-delà de cette capacité d'endettement, la commune se retrouverait dans une situation financière critique par rapport à son endettement (endettement trop lourd ou surendettement). Elle ne serait plus en mesure de rembourser sa dette dans un délai acceptable (moins de 30 ans) et les générations futures hériteraient de cette dette.



## **Préavis municipal n° 2016/09 – Fixation des plafonds d'endettement et des cautionnements de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021**

Sur la base de la moyenne de notre marge d'autofinancement de 2015 à 2021, soit environ CHF 200'000.00, et en partant du principe que la totalité de celle-ci est affectée au remboursement de la dette sur une durée de 30 ans, alors la capacité économique d'endettement à 30 ans serait d'un peu plus de 4.5 millions.

Nous pouvons également calculer que pour pouvoir rembourser sur 30 ans, une dette d'environ 6 millions, la commune devrait dégager une marge d'autofinancement annuelle de CHF 280'000.00.

Ces éléments, bien que théoriques, sont intéressants et primordiaux. Ils permettent de se faire une idée plus précise de la marge d'autofinancement qui serait « souhaitable » pour notre commune.

### **Fixation du plafond de cautionnement 2016-2021**

Au 31 décembre 2015, les engagements hors bilan – cautionnements – sont inexistantes.

Il convient également de tenir compte de notre quote-part à la dette des diverses associations intercommunales dont nous faisons partie, soit le SIEMV, l'ASIJ, l'AIEJ et le CCSPA. Notre quote-part aux dettes effectives de ces associations s'élevait au 31 décembre 2015 à CHF 675'529.05. Le SIEMV et l'ASIJ vont augmenter leur plafond d'endettement. Pour le SIEMV il sera augmenté de 2,5 millions à 5 millions, pour l'ASIJ il passera de 40 millions à 64 millions. Celui de l'AIEJ reste à 3 millions, tandis que celui du CCSPA reste à CHF 250'000.00. Ainsi notre quote-part aux plafonds de ces associations s'élèvera à CHF 2'786'933.00 selon la population au 31 décembre 2015.

Selon les recommandations de l'UCV, le plafond de cautionnement peut se monter au 50% du plafond d'endettement, ce qui correspond à 6 millions. Ce niveau est largement suffisant pour couvrir nos cautionnements, ainsi que nos quotes-parts aux associations intercommunales, tout en laissant une marge à la Municipalité pour d'éventuels futurs engagements hors bilan.

Précisons ici également que les cautionnements éventuellement accordés seront soumis à l'approbation du législatif communal sous forme de préavis et que la limite disponible sera ici aussi tenue à jour.

La Municipalité vous propose dès lors de fixer les plafonds suivants pour la durée de la législature 2016-2021 :

Plafond d'emprunts (brut) : CHF 6'000'000.00.

Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties : CHF 3'000'000.00.



**Préavis municipal n° 2016/09 – Fixation des plafonds d'endettement et des cautionnements de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021**

**Conclusions**

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

**Le Conseil général de Vulliens, dans sa séance du 8 décembre 2016,**

- vu le préavis n° 2016/09 de la Municipalité du 14 novembre 2016,
- ouï le rapport de la Commission chargée de son étude,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

**décide :**

- **d'accepter la fixation du plafond d'endettement de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021 à CHF 6'000'000.00.**
- **d'accepter la fixation du plafond de cautionnements de la commune de Vulliens pour la législature 2016-2021 à CHF 3'000'000.00**

Au nom de la Municipalité

Le Syndic	La Secrétaire
	
Olivier Hähni	Nicole Matti



Adopté par la Municipalité dans sa séance du 14 novembre 2016.

Annexe : plan des investissements + détail des calculs

Municipal responsable : M. Olivier Hähni, Syndic





### Fixation du plafond d'endettement de la commune selon la Méthode 2

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)		345'608	-57'141	-164'604	200'000	200'000	200'000	200'000
Dépenses d'investissement	5	18'009	0	1'200'000	500'000	150'000	1'000'000	0
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	0	0	700'000	0	0	0	0
Besoin de financement		-327'599	57'141	664'604	300'000	-50'000	800'000	-200'000
<b>Endettement prévisionnel</b>		<b>2'769'000</b>	<b>2'826'141</b>	<b>3'490'745</b>	<b>3'790'745</b>	<b>3'740'745</b>	<b>4'540'745</b>	<b>4'340'745</b>

### Calcul du cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses courantes	30 + 31 + 32 + 35 + 36	1'873'407	1'804'065	2'009'937	1'850'000	1'850'000	1'850'000	1'850'000
Recettes courantes	40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 + 46	2'219'015	1'746'924	1'845'333	2'050'000	2'050'000	2'050'000	2'050'000
Dépenses d'investissement	5	18'009	0	1'700'000	500'000	150'000	1'000'000	0
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	0	0	700'000	0	0	0	0
Dettes à court, moyen et long termes	921 + 922 + 923	2'769'000	2'657'000	3'525'000	3'883'000	3'888'000	4'723'000	4'558'000

<b>Cash flow de fonctionnement moyen de référence</b>	<b>200'000</b>
Montant à ajouter/soustraire au cash flow de référence	68'020
<b>Capacité économique d'endettement à 30 ans</b>	<b>6'000'000</b>
<b>Endettement prévisionnel sur la période</b>	<b>4'340'745</b>





### Fixation du plafond d'endettement de la commune selon la Méthode 1\*

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)		345'608	-57'141	-164'604	200'000	200'000	200'000	200'000
Dépenses d'investissement	5	18'009	0	1'200'000	500'000	150'000	1'000'000	0
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	0	0	700'000	0	0	0	0
Besoin de financement		-327'599	57'141	664'604	300'000	-50'000	800'000	-200'000
<b>Endettement prévisionnel</b>		<b>2'769'000</b>	<b>2'826'141</b>	<b>3'490'745</b>	<b>3'790'745</b>	<b>3'740'745</b>	<b>4'540'745</b>	<b>4'340'745</b>

### Calcul du cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses courantes	30 + 31 + 32 + 35 + 36	1'873'407	1'804'065	2'009'937	1'850'000	1'850'000	1'850'000	1'850'000
Recettes courantes	40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 + 46	1'781'310	1'746'924	1'845'333	2'050'000	2'050'000	2'050'000	2'050'000
Dépenses d'investissement	5	18'009	0	1'000'000	500'000	150'000	1'000'000	0
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	0	0	0	0	0	0	0
Dettes à court, moyen et long termes	921 + 922 + 923	2'769'000	2'657'000	3'525'000	3'883'000	3'888'000	4'723'000	4'558'000

### Quotité de la dette brute

Dénomination	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Quotité de dette brute	155%	162%	189%	185%	182%	221%	212%
Limite maximale d'endettement (250% de quotité brute)	4'453'274	4'367'310	4'613'333	5'125'000	5'125'000	5'125'000	5'125'000

<b>Limite maximale d'endettement sur la moyenne de la période</b>	<b>4'913'440</b>
<b>Limite maximale d'endettement selon 2021</b>	<b>5'125'000</b>
<b>Endettement prévisionnel sur la période</b>	<b>4'340'745</b>