COMMUNE DE
PRANGINS

Commune de Prangins
Municipalité

Préavis No 09/16
au Conseil Communal

Plafond d'endettement et plafond de risques pour cautionnement 2016 - 2021

François Bryand, Syndic

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. Préambule

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 souhaitent contracter auprès de divers bailleurs de fonds. Cette solution, 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 pas 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 les charges 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 mai 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".

2. Création du plafond d'endettement

Objectifs

- respecter les dispositions légales de la nouvelle Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD);
- garantir aux autorités communales un outil efficace permettant un meilleur suivi de la gestion des finances communales;
- réagir et profiter plus rapidement des conditions du marché des capitaux, au vu de la diminution des autorisations légales à obtenir;
- simplifier et diminuer la charge de travail administrative;
- limiter les risques financiers des communes liés à l'octroi des cautionnements.

Dispositions légales en application du plafond d'endettement (art. 143 LC et 22a RCCom)

Un plafond d'endettement pour les emprunts ainsi que pour les cautionnements doit être adopté et voté par les organes législatifs communaux (Conseil communal) au début de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci.

En fin de législature, le plafond d'endettement court jusqu'à la reconduction d'un nouveau plafond fixé par les autorités communales de la nouvelle législature.

L'Etat prend acte de ces plafonds et vérifie leur cohérence et leur respect par une analyse des montants donnés en rapport avec la situation financière de la commune.

Dans cette limite, la commune peut gérer en toute autonomie ses emprunts sans qu'aucune autorisation préfectorale, ni départementale, ne soit nécessaire.

Le plafond peut être modifié - à la hausse comme à la baisse - en cours de législature, mais il doit alors faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat.

Les communes sont alors amenées à délivrer, avec le budget et les comptes annuels, une planification financière ainsi que tous documents permettant un examen approfondi de la situation financière de la commune.

Le plafond d'endettement peut être soumis au référendum communal (art.107 LEDP).

Loi sur les communes art. 143 LC (extrait)

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 e la situation financière des communes.*
5. *Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.*

Règlement sur la comptabilité des communes : art. 22a RCCom (extrait)

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.

3. Commentaire sur les méthodes proposées

Au mois de juin 2016, le SCL (Service des Communes et du Logement) a proposé un nouveau projet de détermination du plafond d'endettement (endettement net). Celui-ci a été refusé par l'UCV et l'Association cantonale vaudoise des boursiers communaux au motif qu'il était prématuré de l'appliquer avant l'introduction de MCH2 (nouveau plan comptable des collectivités publiques).

Dans un courrier daté du 17 juillet 2016, Mme Béatrice Métraux, Conseillère d'état, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), dont depend le SCL, a abrogé les directives en vigueur depuis deux législatures. Le projet contesté est tout de même affiché sur le site du Canton, au chapitre des finances communales, depuis le 18 août 2016, au titre d'aide à la détermination du plafond d'endettement. La situation ainsi créée est assez confuse, les deux méthodes proposées étant divergentes.

Dans ce contexte, notre Commune a pris le parti de s'appuyer sur l'article 143 de la Loi sur les Communes mentionné dans ce préavis, celui-ci n'ayant pas subi de modification, et de se baser sur la directive des deux législatures précédentes.

4. Fixation du plafond d'endettement pour emprunts

Pour déterminer le plafond d'emprunts de la nouvelle législature, la Municipalité a procédé à une planification financière. Celle-ci prend en compte, d'une part, la situation intermédiaire des investissements en 2016 ainsi que le plan des investissements 2017-2021 mis à jour et présenté avec le budget 2017. D'autre part, elle a établi des hypothèses prudentes quant à l'évolution du compte de fonctionnement pour la même période, déterminant ainsi les marges d'autofinancement prévisionnelles des six prochaines années. L'écart entre les investissements nets et les marges respectives indique la variation de l'endettement, année après année.

Cette projection montre que le niveau d'emprunt le plus élevé s'affiche en 2020 avec un montant de CHF 27'300'000.--, le ratio de quotité de dette brute étant de 105%. Pour rappel, la valeur de ce ratio au terme de l'exercice 2015 est de 79.64% pour un montant d'emprunts de CHF 20'510'000.--.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici ce qu'est ce ratio. Celui-ci met en relation le montant des emprunts (postes 921, 922 et 923 du bilan) avec les revenus de fonctionnement financiers (postes 40 à 46 des revenus par nature). Les critères d'évaluation de la dette communale sont les suivants :

0% à 50%	Très bon
51% à 100%	Bon
101% à 150%	Moyen
151% à 200%	Mauvais
201% à 300%	Critique
Dès 300%	Inquiétant

La valeur à ne pas dépasser est de 250%.

Afin de pouvoir faire face à d'éventuels investissements impossibles à prévoir aujourd'hui et surtout, dans ce cas, de devoir demander une modification du plafond en cours de législature, la Municipalité propose de fixer ce plafond à CHF 30'000'000.--, correspondant à une quotité de dette brute de 117%. Il va de soi que ce montant n'est pas un chèque en blanc accordé à la Municipalité et que le Législatif communal garde le contrôle de l'évolution des emprunts par le biais des demandes de crédits d'investissements.

Précisons encore que le plafond théorique maximum pour une quotité de dette brute de 250% est de CHF 64'000'000.--.

5. Principe de la fixation du plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties)

La limite recommandée pour la fixation du plafond de risques pour les cautionnements ne doit pas excéder le 50% de la limite maximum du plafond d'endettement, soit la valeur correspondant à une quotité de dette brute de 125%.

La valeur théorique maximum est ainsi de CHF 32'000'000.--. Toutefois, considérant que, contrairement à d'autres régions du canton, les besoins en cautionnement, en particulier des associations intercommunales sont moindres, la Municipalité propose de reconduire le plafond de cautionnements en vigueur au cours de la dernière législature, soit CHF 14'000'000.--.

6. Proposition

Fort de ces analyses et projections, la Municipalité vous propose les plafonds suivants :

Plafond d'endettement	CHF	30'000'000.--
Plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties)	CHF	14'000'000.--

7. Remarques

Les plafonds ont un caractère purement administratif et non politique étant donné que l'aspect politique est traité lors de la présentation des préavis concernant la demande de crédits d'investissements dans le cadre de ces plafonds. De plus, le plafond d'endettement octroyé par le Conseil communal n'est pas une autorisation de dépenser. Seuls les montants du budget et des crédits d'investissements votés sont des autorisations de dépenses.

En outre, la Municipalité a défini un programme de législature qui s'articule autour de lignes directrices, notamment en matière financière, à savoir :

- Poursuivre une politique d'équilibre budgétaire avec un taux d'imposition attractif,
- Mener une politique d'investissement qui tient compte de notre capacité d'autofinancement et d'un plafond d'endettement raisonnable.

8. Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

le Conseil communal de Prangins

vu — le préavis municipal No 08/16 concernant le plafond d'endettement et le plafond de risques pour cautionnement,

vu — le rapport de la Commission des finances,

ouï — les conclusions de la Commission des finances,

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

décide

1. d'adopter le préavis municipal No 08/16 concernant le plafond d'endettement et le plafond de risques pour cautionnement tel que présenté,

2. de fixer le plafond d'endettement pour la législature 2016 – 2021 à CHF 30'000'000.--,

3. de fixer le plafond de risques pour cautionnement pour la législature 2016 – 2021 à CHF 14'000'000.--.

Ainsi délibéré en séance de Municipalité du 24 octobre 2016, pour être soumis au Conseil communal de Prangins.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic

François Bryand

MUNICIPALITÉ DE PRANGINS

Le Secrétaire

Daniel Kistler