



**Commune de Prangins**  
**Municipalité**

Préavis No. 8/21  
au Conseil Communal

**Plafond d'endettement et plafond de risques pour  
cautionnement 2021-2026**

**Délégué municipal : Jean de Wolff**



Madame la Présidente  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

## **1. Préambule**

Rappelons ici que les plafonds d'endettement 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 :

- Maintenir les équilibres financiers avec un taux d'imposition stable et attractif pour la législature ;
- Permettre la poursuite des nombreux projets d'investissements locaux financés par les taxes affectées et l'impôt communal.

La responsabilité de la Municipalité est d'assurer la disponibilité financière, soit sous forme de liquidités, ou de capacité d'emprunts afin d'honorer en tout temps les engagements courants ainsi que de permettre la réalisation de l'ensemble des projets votés durant la législature. Ensuite il revient au Conseil Communal de valider les engagements courants via le budget ainsi que les projets via les préavis mais que sans disponibilité financière ils ne pourront être réalisés.

Le Conseil communal a dans sa séance du 14 octobre 2021 reporté à une séance ultérieure, fixée depuis au 2 novembre, sa décision sur le préavis No. 3/21 - Arrêté d'imposition pour l'année 2022 - qui propose d'établir le taux communal d'impôt à 59.0% de l'impôt cantonal de base. Par ailleurs la Municipalité a dans sa séance du 25 octobre décidé, au vu de la réduction du montant des acomptes de la facture sociale reçu le 7 octobre 2021, d'amender le point 2 des conclusions du préavis et d'établir le taux communal d'impôt à 58%, plutôt qu'à 59%, de l'impôt cantonal de base. Le présent préavis est basé sur cette hypothèse.

## **2. Historique**

Depuis 1956, les Communes ont l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des relations avec les communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitent contracter auprès de divers bailleurs de fonds. Au fil des années, cette procédure administrative est devenue un poids pour les raisons suivantes :

- 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".

### **3. Création du plafond d'endettement**

#### **3.1 Objectifs**

La création d'un plafond d'endettement a pour objectifs de :

- 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.

#### **3.2 Dispositions légales en application du plafond d'endettement (art. 143 LC et 22a RCom)**

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 et 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 RCom (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.*

#### **4. Commentaire sur le plafond d'endettement brut ou un plafond d'endettement net**

L'organe législatif communal doit choisir entre un plafond d'endettement brut ou un plafond d'endettement net. Les deux méthodes sont décrites ci-dessous\*. Il est rappelé que l'endettement net, soit après déduction des actifs financiers, doit être déterminé sur la base des actifs à la valeur comptable. Une fois le type de plafond défini, le législatif communal doit se prononcer sur le montant nominal du plafond. La Commune informe de ces éléments le département en charge des relations avec les communes, qui en prend acte.

Voici la formule de calcul du plafond d'endettement brut (Quotité de dette brute) :

Dette brute\* x 100  
Revenus courants

Si valeurs indicatives : > 150 % : mauvais ; > 200 % : critique

Voici la formule de calcul du plafond d'endettement net (Quotité de dette nette) :

Dette net\* x 100

Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés

Si valeurs indicatives : > 150 % : mauvais

La quotité de dette brute pour la Commune au 1.1 2021 est de 91.31%, soit encore considéré comme bon. Comme indiqué ci-dessus, un plafond d'endettement brut est qualifié de mauvais s'il est supérieur à 150%, de critique s'il est supérieur à 200%, et la valeur de 250% ne doit pas être dépassée.

La Commune a choisi la méthode du plafond d'endettement brut par le passé et la Municipalité souhaite conserver cette méthode afin de garder une comparaison avec le passé.

\*Les définitions de ces concepts se trouvent en annexe du présent préavis.

## **5. 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 début 2021 des investissements passés, des actifs liquides et des réserves, ainsi que la liste des projets d'investissements 2021-2026 qui sont prévus pour être soumis au Conseil et présentés avec le budget 2022. Comme mentionné dans le préavis n°3/21 « Arrêté d'imposition pour l'année 2022 » cette liste comprend la réalisation, pour un montant à hauteur de CHF 12 millions, de projets d'investissement financés par les taxes affectées et de 15 millions de nouveaux projets d'investissement financés par l'impôt durant la législature 2021- 2026.

D'autre part, la Municipalité a émis des hypothèses quant à l'évolution du compte de fonctionnement pour la présente législature, déterminant ainsi les marges d'autofinancement prévisionnelles des cinq prochaines années. Elle a également émis des hypothèses sur lesdits comptes pour la prochaine législature, mais bien évidemment plus les hypothèses sont dans le futur, plus elles perdent en précision.

Cette planification financière, actualisée par rapport à celle présentée dans le préavis No. 3/21 « Arrêté d'imposition pour l'année 2022 », se trouve en annexe du présent préavis.

Cette projection montre que le niveau d'emprunt le plus élevé s'affiche en 2025 avec un montant de dettes brutes de CHF 55'900'000.- et de revenus courants de CHF 32'400'000.-. Le ratio de quotité de dette brute est donc de 172%, soit considéré comme mauvais et à seulement 9 millions de la limite dite critique.

Pour rappel, la valeur de ce ratio au terme de l'exercice 2020 est de 91.31% pour un montant de dettes bancaires de CHF 28'500'000.- (Dettes brutes CHF 32'180'000.-).

Afin de pouvoir faire face aux différents investissements prévus dans son plan de législature et dans son plan d'investissement présentés en annexe du préavis No. 7/21 « Budget 2022 », la Municipalité propose de fixer le plafond d'endettement pour la législature 2021-2026 à CHF 55'000'000.-. Il va de soi que ce montant n'est pas un chèque en blanc accordé à la Municipalité et que le Conseil communal garde le contrôle de l'évolution de l'endettement par le biais des autorisations ou rejets des demandes de crédits d'investissements ainsi que des dépenses budgétaires.

Précisons encore que le plafond théorique maximum pour une quotité de dette brute de 250% est de CHF 81'000'000.- pour un montant de revenus courants en 2025 de CHF 32'400'000.-.

## **6. 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 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 pour la Commune de Prangins serait alors de CHF 40'500'000.-. 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 10'000'000.-. Il est à noter que seulement environ 16% de ces CHF 10 millions sont utilisés actuellement.

## **7. Proposition**

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

Plafond d'endettement	CHF 55'000'000.-
Plafond de risques pour cautionnements (Et autres formes de garanties)	CHF 10'000'000.-

## **8. Conclusions**

Au vu de ce qui précède, nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

## Le Conseil communal de Prangins

- vu le préavis municipal No. 8/21 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. de fixer le plafond d'endettement pour la législature 2021 - 2026 à CHF 55'000'000.-,
2. de fixer le plafond de risques pour cautionnement pour la législature 2021 -2026 à CHF 10'000'000.-.

Ainsi délibéré en séance de Municipalité du 25 octobre 2021, pour être soumis au Conseil communal de Prangins.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

La syndique



Dominique-Ella Christin



La secrétaire



Poona Mahshoor

### Annexes :

1. Définition des éléments intégrés au calcul du ratio d'endettement
2. Planification financière 2021-2026



## ANNEXE 1

### Définition des éléments intégrés au calcul du ratio d'endettement

#### Dettes brutes

Pour mémoire le plafond d'endettement brut doit tenir compte des éléments suivants :

- L'ensemble des dettes de la commune ;
- Les quotes-parts des dettes des associations de communes et des ententes qui tiennent une comptabilité séparément des comptes communaux et qui ne sont pas autofinancées ;
- Les cautionnements accordés par les communes (sans les dettes comprises sous le point ci-dessus) en tenant compte du degré du risque selon l'appréciation de la commune ;
- Sont exclus les cautionnements garantis par une cédule hypothécaire. Les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération.

De son côté, le plafond d'endettement net doit tenir compte des dettes et cautionnements déjà mentionnés pour le plafond brut, auxquels il faut encore ajouter les passifs transitoires et déduire les actifs financiers de la commune et les quotes-parts des actifs financiers des associations de communes et des ententes qui tiennent une comptabilité séparément des comptes communaux et qui ne sont pas autofinancées.

Au bilan cela concerne les chapitres suivants : 920 Engagements courants / 921 Dettes à court terme / 922 Emprunts à moyen et long terme / 923 Engagements propres établis.

#### Dettes nettes

De son côté, le plafond d'endettement net doit tenir compte des éléments suivants :

- Des dettes et cautionnements déjà mentionnés pour le plafond brut ;
- Il faut y ajouter les passifs transitoires ;
- Il faut en déduire les actifs financiers de la commune et les quotes-parts des actifs financiers des associations de communes et des ententes qui tiennent une comptabilité séparément des comptes communaux et qui ne sont pas autofinancées.

Au bilan cela concerne les chapitres suivants : 920 Engagements courants 921 / Dettes à court terme / 922 Emprunts à moyen et long terme / 923 Engagements propres établis / 925 Passifs transitoires / 910 Disponibilités / 911 Débiteurs et comptes courants / 912 Placements du patrimoine financier / 913 Actifs transitoires / 914 Patrimoine administratif financé par des taxes affectées.

#### Revenus courants

Les revenus courants se composent des éléments suivants de nos comptes par natures :

- 40 Impôts / 41 Patentes, concessions / 42 Revenus du patrimoine / 43 Taxes, émoluments, produits / 44 Parts aux recettes cantonales / 45 Participation, remb. coll. pub / 46 Autres participations.

### Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés

Les revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés se composent des éléments suivants de nos comptes par natures :

- 425 Revenus prêts du patrimoine administratif / 427 Revenus immeubles du patrimoine administratif / 431 Emoluments / 40 Impôts / 41 Patentes, concessions.

La direction des finances communales suggère aux communes de ne pas fixer un plafond d'endettement supérieur au ratio de 250% de ses produits bruts financiers. Il s'agit d'une limite très large, car un ratio de plus de 150% peut déjà être qualifié de mauvais et un ratio de plus de 200% de critique (source : Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales : <https://kkag-cacsfc.ch/fr/>).

Source : [Aide à la détermination du plafond d'endettement 2021-2026 - Direction générale des affaires institutionnelles et des communes](#) Lien URL :

[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/territoire/communes/finances\\_communales/fichiers\\_pdf/Aide\\_%C3%A0\\_la\\_d%C3%A9termination\\_du\\_plafond\\_d\\_endettement\\_2021-2026.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/finances_communales/fichiers_pdf/Aide_%C3%A0_la_d%C3%A9termination_du_plafond_d_endettement_2021-2026.pdf)

## ANNEXE 2

### Planification financière 2021 - 2026

Analyse prospective 2021 - 2026							
	Selon Comptes	Selon Budget	Budget proposé	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Année	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nombre habitants	4080	4145	4185	4225	4226	4307	4349
Revenus RFE	31 463 610	30 546 105	30 206 095	31 342 972	31 954 106	32 449 009	33 296 412
Charges CFE	31 612 230	33 630 625	29 274 105	29 689 843	30 124 643	30 579 178	31 054 148
Marge d'autofinancement	-148 620	-3 084 520	931 990	1 653 129	1 829 463	1 869 831	2 242 264
Dépenses d'investissements financées par les taxes affectées	0	0	550 000	4 820 000	4 400 000	2 000 000	0
Dépenses d'investissements financées par l'impôt communal	1 324 929	254 000	2 822 000	7 030 000	4 294 000	700 000	0
Endettement total (administratif et financier)	32 180 033	35 518 553	37 958 563	48 155 434	55 019 970	55 850 139	53 607 875

### Hypothèses

- A. Population au 1.1.2022 – 4145 habitants.
- B. Chiffres 2022 basés sur le préavis No.7/21 - Budget 2022 -incluant une augmentation d'impôt de 3 points sur certaines catégories d'impôts (revenu, fortune, source, étrangers et personnes morales), le tout représentant environ CHF 900'000.- par an.
- C. Augmentation dès 2023 de l'assiette fiscale d'environ 2.5 % (hors augmentation du point d'impôt) par an en moyenne grâce à la croissance économique de 1.56% et démographique de 1% par an représentant une croissance d'environ 600 milles francs chaque année. Il est à noter que les revenus des comptes 2020 bénéficient d'un retour de péréquation de CHF 2.2 millions qui est un fait spécifique à 2020.
- D. Croissance dès 2023 des charges sous le contrôle de la commune de 2.5% par an, en ligne avec la croissance économique et démographique.
- E. Evolution nette de la facture sociale et de la péréquation de +1% par an, base 2022.
- F. Plafond d'endettement sur la législature 2021-2026 : CHF 55 millions, sous réserve d'acceptation par le Conseil.