



Fixation du plafond en matière d'emprunts et de risques pour cautionnements pour la législature 2021 - 2026

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, la surveillance cantonale de l'endettement communal a été restreinte par une modification de la loi sur les communes (LC). Le Constituant a retenu que l'autonomie communale devait être renforcée et les interventions cantonales limitées à la légalité et non plus au contrôle de l'opportunité.

Comme le prévoit l'article 143 de la loi sur les communes, dans les six premiers mois du début de chaque législature, les communes, par leur organe législatif, adoptent dans le cadre de la politique des emprunts un plafond d'endettement pour la durée de la législature. Elles en informent alors le département en charge des relations avec les communes qui en prend acte.

La fixation du plafond initial de début de législature est du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du canton. L'intervention du canton n'est prévue que dans le cas où la commune doit, en cours de législature, réactualiser à la hausse le plafond d'endettement qu'elle s'est fixée en début de législature selon le Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom), article 22a.

La fixation de ce plafond offre un cadre financier mais ne dispense aucunement la Municipalité d'obtenir de la part du Conseil général une décision pour chaque investissement et/ou emprunt projeté.

Cadre légal

Les bases légales reposent sur l'art. 143 de la Loi sur les communes (LC) ci-après :

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.*

L'application de cet article a deux conséquences principales. La première consiste à fixer un plafond d'endettement pour la présente législature. La deuxième conduit à fixer également un plafond de risques pour les cautionnements et autres formes de garanties, également valable pour la présente législature.

Méthodologie

Dans le document « Aide à la détermination du plafond d'endettement 2021-2026 », publié le 26 août 2021 par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), il est mentionné les indications suivantes :

« 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. On rappelle 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. »

		Calculs	
		quotité brute	quotité nette
Passif	920 Engagements courants	Dette brute	Dette nette
	921 Dettes à court terme		
	922 Emprunts à moyen et long terme		
	923 Engagements propres établis. et fonds		
	925 Passifs transitoires		
Actif	910 Disponibilités	Revenus courants	Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés
	911 Débiteurs et comptes courants		
	912 Placements du patrimoine financier		
	913 Actifs transitoires		
	914 Patrimoine administratif financé par des taxes affectées		
Fonctionnement	425 Revenus prêts du patrimoine administratif	Revenus courants	Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés
	427 Revenus immeubles du patrimoine administratif		
	431 Emoluments		
	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, sub.		

Source : Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC)

Ces deux systèmes reflètent la situation financière de la communauté mais l'endettement net est plus difficilement lisible car sujet à des interprétations quant à la valeur du patrimoine financier. La mise en place du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), projet commun entre les communes, associations de communes et le Canton, donnera des directives claires dans la comptabilisation et l'analyse et permettra alors la mise en place d'indicateurs pertinents ainsi que des directives

permettant la valorisation des patrimoines. Il est à noter que notre commune dispose d'un fort patrimoine financier, garantie économique d'un emprunt.

Au vu des modifications des directives cantonales pour cette nouvelle législature, le présent préavis fixe un plafond d'endettement brut.

Solution retenue par notre commune

Pour la législature 2021-2026, il a été décidé de suivre les recommandations de l'Union des Communes Vaudoises (UCV) qui a développé un outil d'analyse financière et d'évaluation prospective. L'ensemble des données comptables et financières des exercices 2016 à 2020 ont été analysées et forment la base de notre projection.

Notre indicateur clé est la marge d'autofinancement. En plus d'être une valeur comparative fiable, celui-ci donne une image réelle de l'excédent (ou de la perte) de liquidité à la fin d'un exercice, permettant notamment le remboursement de la dette. Notre raisonnement s'est basé sur la capacité économique d'endettement de la commune, en lien direct avec sa situation financière exprimée par cet indicateur.

A fin décembre 2021, l'état des emprunts à moyens et longs termes devrait se situer à CHF 3'920'000.- alors que notre plafond d'endettement, qui englobait également le risque pour cautionnements et autres formes de garanties se montait à CHF 7'230'000.-.

Dans la mesure où les bénéficiaires de cautionnements disposent de biens garantissant leurs emprunts, nous avons choisi de sortir les risques pour cautionnements et autres formes de garanties du plafond d'endettement.

Détermination du plafond d'endettement brut

Afin de fixer le nouveau plafond d'endettement, la Municipalité se base sur l'ensemble des dettes de la Commune, ainsi que sur une évaluation des investissements pour les cinq années de la législature en cours. Il a notamment été tenu compte des éléments principaux suivants :

1. Une évolution favorable de la marge d'autofinancement. Les taxes communales ne couvrent actuellement pas les charges des chapitres liés à l'eau potable, le réseau d'égouts et les déchets. Ces chapitres devraient être autofinancés et sont actuellement compensés par l'impôt. L'adaptation des taxes, en plus d'un contrôle constant des charges de fonctionnement, sont des facteurs favorisant l'augmentation de notre marge.
2. Les investissements dans les infrastructures (notamment les routes et le réseau d'eau potable).
3. Les investissements dans les bâtiments communaux et leur mise en valeur.
4. Les moyens et risques financiers. Actuellement favorable, la nouvelle péréquation et sa méthode de redistribution, annoncée pour 2023, n'est pour l'heure pas connue. Celle-ci aura un impact non négligeable sur notre marge d'autofinancement.
5. Le soutien de la dette. Afin que celle-ci soit supportable pour les générations futures, l'entier de notre dette communale devrait pouvoir être renouvelée en une génération, soit en moins de 30 ans. Celle-ci peut être calculée par l'indicateur qui sera développé ci-après : la Capacité économique d'endettement (CEE).

6. L'agenda lié à la réalisation de nos investissements. En effet, la répartition des investissements sur la législature doit répondre tant au critère de l'urgence ou de sa faisabilité que celui du financement et de ses possibilités. La concentration des investissements sur une seule d'année engendrerait une hausse brutale dans l'endettement communal, difficilement gérable.

Selon notre estimation, et si notre plan d'investissement est suivi, un pic d'endettement devrait être atteint en 2025 avec une dette brute atteignant près de CHF 8,6 millions. Cette dernière devrait se réduire dans les années qui suivent.

A cela peuvent s'ajouter les risques conjoncturels sur la gestion financière du ménage courant. Prenons l'exemple de l'encaissement de l'impôt sur les frontaliers, qui peut nous être versé entre juin et décembre ainsi que les délais de paiements des acomptes de participation à la cohésion sociale. En cas de décalage, et pour palier à un manque ponctuel de liquidité, il est important de pouvoir disposer d'une souplesse, dans notre plafond d'emprunt, pour notre ménage courant, et ce spécialement en cette période de taux favorables.

Politique d'emprunt pour la législature 2021 - 2026

La mise en place d'intérêts négatifs nous impose une gestion financière rigoureuse. En effet, s'il est judicieux d'emprunter à faible taux, l'argent devra être rapidement utilisé au risque de devoir payer pour le garder en réserve.

Notre politique d'emprunt ne sera plus axée par objet mais selon une planification financière globale. Les mouvements de liquidité seront évalués et prévus à court et moyen terme, que ce soit au niveau des entrées fiscales, des subventions lors d'investissements ou des sorties liées au ménage courant et aux paiements de nos investissements. La dette communale globale et le coût de celle-ci, soit les intérêts passifs, centralisés au chapitre Finance, seront répartis en fonction des valeurs des actifs et/ou investissements dans les chapitres concernés.

Ce changement de paradigme « dette par objet – emprunt en fonction des besoins » permettra la réduction du coût de cette dette et, par là même, une amélioration de notre marge d'autofinancement.

Choix des indicateurs : Capacité économique d'endettement (CEE) ou quotité de dette brute ?

Le tableau de bord de l'évaluation prospective développé par l'Union des Communes Vaudoises (UCV) calcule pour notre Commune une capacité économique d'endettement (CEE) moyenne d'environ CHF 9,5 millions pour la législature 2021 à 2026. Cet indicateur représente le niveau maximum d'endettement soutenable financièrement à long terme. Au-delà de ce montant, notre situation financière serait critique et nous ne serions plus en mesure de rembourser notre dette dans un délai convenable, soit sur l'équivalent d'une génération (30 ans).

Pour son calcul, il s'agit de déterminer les moyens financiers dont la commune doit disposer, cumulés sur 30 ans, pour rembourser sa dette et payer ses intérêts passifs.

L'indicateur préconisé par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) est la quotité de dette brute. Sans être pour autant contraignant dans le cadre de la fixation de notre plafond, cet indice est beaucoup plus rigide et ne tient pas compte d'une tendance. Son échelle de valeurs, figée elle-aussi, ne permet pas une interprétation fine de la situation financière communale. Notons également que la plupart des communes ne font pas mention de cet indicateur, peu flatteur, dans leur préavis sur le plafond d'endettement.

Par soucis de transparence, nous vous présentons ci-dessous les ratios calculés pour notre commune :

	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>	<u>2026</u>
Recettes courantes	2'679'639	2'723'345	2'768'309	2'814'576	2'862'194	2'911'211
Dette nette	3'776'706	5'467'706	6'677'706	7'947'706	8'437'706	8'047'706
Cap. mobilisables à CT	207'994	198'828	193'503	190'965	190'524	183'041
Dette brute	3'984'700	5'666'534	6'871'209	8'138'671	8'628'230	8'230'747
Quotité de dette brute	149%	208%	248%	289%	301%	283%

Echelle d'évaluation :

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

La valeur critique de la quotité de dette brute se monte, pour notre commune, à un endettement de CHF 8,6 millions alors que l'outil d'évaluation prospective nous autoriserait un endettement maximal à CHF 9,5 millions.

Détermination du plafond pour risques sur cautionnements et autres formes de garanties

Selon la nouvelle directive, seuls les cautionnements non garantis par gage doivent être pris en compte dans le calcul de la quotité brute. Les principales associations intercommunales cautionnées sont garanties et n'influencent donc pas notre ratio. Quoiqu'il en soit, la limite recommandée pour la fixation du plafond de risque pour cautionnements ne doit pas excéder 50% de la limite du plafond d'endettement brut.

De nouveaux projets, notamment scolaires par le biais de l'ASCOVABANO, solliciteront à court terme notre cautionnement.

Conclusion

La Municipalité a l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

Le Conseil général de Romainmôtier-Envy, sur proposition de sa Municipalité, entendu le rapport de la Commission, conformément à l'art. 4, chiffre 2 de la Loi sur les communes, considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour, décide :

1. *de fixer le plafond d'endettement brut de la Commune de Romainmôtier-Envy, pour les années 2021 à 2026, à CHF 9'000'000.- (neuf millions)*
2. *de fixer le plafond de risque pour cautionnements à CHF 3'000'000.- (trois millions)*
3. *de charger la Municipalité de le communiquer à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) pour en prendre acte.*

Romainmôtier, le 15 novembre 2021

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

(Signé)

(Signé)

N. Monbaron

M. Pugin

Annexes :

- 1. Plan d'investissement 2021 à 2026**
- 2. Tableau de bord de l'évaluation prospective**

Annexe 1

PLAN D'INVESTISSEMENT 2021-2026

	prévisions <u>2021</u>	prévisions <u>2022</u>	prévisions <u>2023</u>	prévisions <u>2024</u>	prévisions <u>2025</u>	prévisions <u>2026</u>	<u>TOTAL</u>
Dépenses d'investissement							
Rénovation appartement	60'000						
Route de Vaulion		1'456'000	1'000'000				2'456'000
Route de Dîme		225'000					225'000
Chemin piétonnier La Bretenause		280'000					280'000
Rénovation Champbaillard			1'000'000	1'000'000			2'000'000
Chauffage à copeaux				600'000			600'000
Projet "Ernum"					1'000'000		1'000'000
TOTAL DEPENSES	60'000	1'961'000	2'000'000	1'600'000	1'000'000	0	6'561'000
Recettes d'investissement							
Subvention DGMR Route de Vaulion			380'000				380'000
Subvention ECA Conduites			110'000		150'000		260'000
TOTAL RECETTES	0	0	490'000	0	150'000	0	640'000
Dépense nette d'investissement (DIN)	60'000	1'961'000	1'510'000	1'600'000	850'000	0	5'921'000
Marge d'autofinancement	244'897	279'166	305'325	332'538	360'441	397'483	1'919'850
Besoins de financement	-184'897	1'681'834	1'204'675	1'267'462	489'559	-397'483	4'061'150
Montant des emprunts (921+922)	3'984'700	5'666'534	6'871'209	8'138'671	8'628'230	8'230'747	

Annexe 2

Romainmôtier-Envy

Tableau de bord de l'évaluation prospective

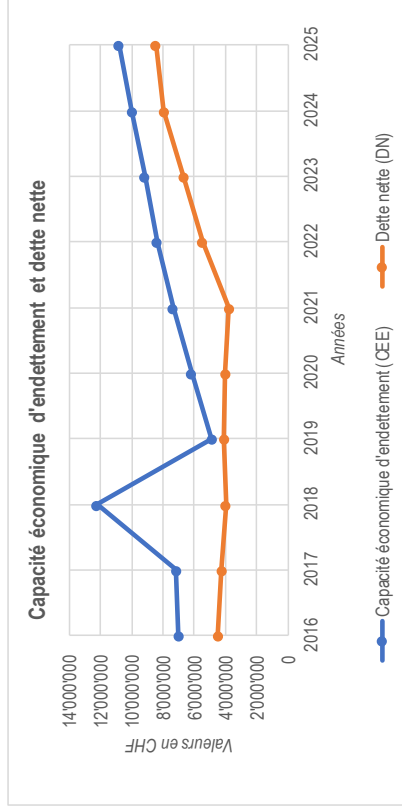
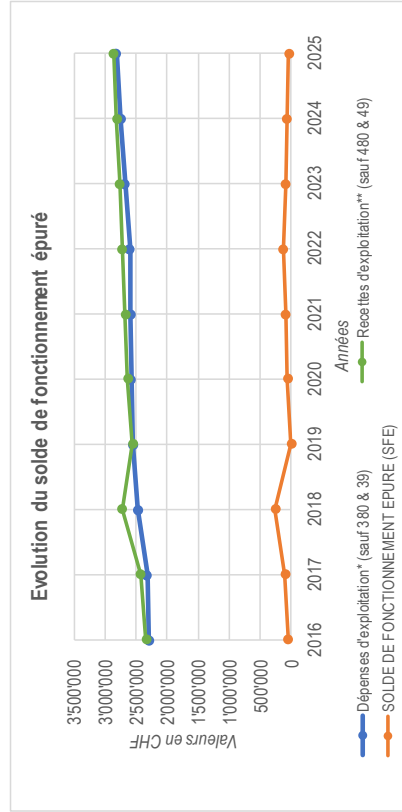
Résultats	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dépenses d'exploitation* (sauf 380 & 39)	2 287 065	2 320 595	2 469 679	2 549 273	2 576 389	2 584 559	2 593 995	2 673 167	2 742 555	2 815 503	2 855 911
Recettes d'exploitation** (sauf 480 & 49)	2 341 563	2 425 774	2 727 537	2 550 144	2 636 126	2 679 639	2 723 345	2 768 309	2 814 576	2 862 194	2 911 211
SOLDE DE FONCTIONNEMENT EPURE (SFE)	54 497	105 178	257 858	6 871	59 737	95 081	129 350	95 142	72 021	46 591	55 300
Amortissements comptables + réserves affectées	178 899	133 019	150 057	155 893	145 839	149 816	149 816	210 183	260 516	313 850	342 183
MARGE D'AUTOFINANCEMENT (MA)	233 397	238 197	407 915	162 764	205 576	244 897	279 166	305 325	332 538	360 441	397 483
Dépenses nettes d'investissement (DNI)	0	0	0	0	21 870	0	-1 961 000	-1 151 000	-1 800 000	-850 000	0
SOLDE FINANCIER (SF)	233 397	238 197	407 915	162 764	183 706	244 897	-1 681 834	-1 204 675	-1 267 462	-489 559	397 483

Références et indicateurs	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dettes nettes (DN)	4 470 579	4 244 692	3 960 363	4 074 635	4 016 706	3 776 706	5 467 706	6 677 706	7 947 706	8 437 706	8 047 706
Capacité économique d'endettement (CEE)	7 001 906	7 145 913	12 237 438	4 882 906	6 167 285	7 346 917	8 374 994	9 159 749	9 976 126	10 813 224	11 924 505
Marge d'autofinancement minimum	149 019	141 490	132 012	135 821	133 890	125 890	182 257	222 590	264 924	281 257	268 257
Poids de la dette	1.9	1.7	1.5	1.6	1.5	1.4	2.0	2.4	2.8	3.0	2.8
Renouvellement de la dette	19	18	10	25	20	15	20	22	24	23	20

CAPACITE ECONOMIQUE D'ENDETTLEMENT MOYENNE

2016-2020: 7 487 090

2021-2026: 9 599 253



* y compris les amortissements comptables obligatoires, réserves affectées et mouvements réservés des domaines autofinancés

** y compris mouvements réservés des domaines autofinancés