



Municipalité de Pampigny

Au Conseil communal de

P A M P I G N Y

Pampigny, le 31 octobre 2016

**Préavis municipal no 13-2016
concernant la fixation d'un plafond d'endettement
pour la législature 2016-2021**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Historique

Entre 1956 et 2005, 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.

Lors de la révision de la Constitution vaudoise, le Constituant avait retenu que l'autonomie communale devait être renforcée et les interventions cantonales limitées au contrôle de la légalité, et non plus à celui de l'opportunité. Dès lors, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, le Grand Conseil a accepté de supprimer les autorisations d'emprunts et de cautionnements, pour introduire la notion de « plafond d'endettement », permettant ainsi de simplifier la procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité. Cette limitation de la surveillance cantonale de l'endettement communal est entrée en vigueur suite à une modification de la loi sur les communes (LC).

Afin de mettre en application cette nouvelle procédure, le Canton a établi des recommandations en matière de plafonnement des emprunts et des cautionnements entrées en vigueur au 1er janvier 2007. Les plafonds d'endettement déterminés pour les deux dernières législatures (2006-2011 et 2011-2016) ont été basés sur ces recommandations.

Toutefois, ce dispositif ne répondait plus aux besoins actuels, notamment en raison des importants investissements consentis soit directement, soit au travers d'associations de communes. Il ne tenait également pas compte de la distinction entre l'endettement du patrimoine financier et celui du patrimoine administratif. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat a décidé d'abroger ces recommandations. Il n'a par contre pas souhaité en adopter de nouvelles.

Dispositions légales traitant du plafond d'endettement

Loi sur les communes - 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.

Règlement sur la comptabilité des communes - 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.

Objectifs du plafond d'endettement

Les objectifs du plafond d'endettement sont notamment de :

- 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.

Procédure

Un plafond d'endettement doit être adopté par le législatif communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci. Il est communiqué au département en charge des relations avec les communes qui en prend acte.

Le plafond d'endettement peut être modifié en cours de législature. Toutefois, cette modification est sujette à autorisation du Conseil d'Etat qui examine préalablement la situation financière de la commune.

Pour leur propre planification financière, les communes doivent connaître à l'avance les indicateurs et ratios retenus par le canton pour accepter ou refuser une augmentation de la dette communale.

C'est pourquoi, le Service des communes et du logement nous a communiqué quelques indications fondées sur le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) et il a établi une aide à la détermination du plafond d'endettement. Les éléments suivants ont notamment été retenus :

- le plafond d'endettement doit permettre une vision consolidée de l'endettement de la commune (endettement propre de la commune ainsi que les quotes-parts des dettes des associations),
- il est laissé au choix de la commune la possibilité de mesurer l'endettement au « net », soit après déduction des actifs financiers,
- les dettes relatives aux investissements financés par des taxes affectées sont exclues du plafond d'endettement, ceci pour autant que l'investissement ait été réalisé au travers d'une association de communes.

Plafond d'endettement net

Lors des deux précédentes législatures, la Municipalité avait soumis au Conseil communal un plafond d'endettement basé sur l'endettement brut de la commune. Il s'agissait des dettes à court, moyen et long terme auxquelles étaient ajoutés les lignes de crédit non utilisées (comptes-courants) et les investissements futurs sur 5 ans. Ce calcul donnait l'endettement maximum possible. Diminué des marges d'autofinancement estimées pour la législature, on obtenait le plafond d'endettement **brut**. La valeur de ce plafond, mesurée en fonction du ratio de quotité de dette brute (dette brute x 100 / revenus financiers), ne devait pas excéder 250 % des revenus courants.

La fixation d'un plafond d'endettement **brut** a toutefois des désavantages importants. Il ne fournit pas une vision consolidée des comptes communaux, les investissements des associations de communes n'étant pas pris en compte. De plus, il prend en considération l'ensemble des dettes sans tenir compte de la distinction entre l'endettement du patrimoine administratif (investissements non productifs ou investissements autofinancés par les taxes) et celui du patrimoine financier (investissements productifs). Cela signifie qu'en investissant dans la construction d'un immeuble locatif par exemple, même avec des rentrées financières supérieures aux coûts, la norme de 250 % peut être très rapidement dépassée, seul l'endettement étant pris en compte.

Concernant le plafond d'endettement pour la nouvelle législature et selon les indications du canton, la commune peut choisir de mesurer l'endettement au « **net** ». Il s'agit de prendre l'ensemble du passif à l'exception des fonds de réserve et du capital, puis de le réduire des disponibilités, des débiteurs et comptes courants, placements du patrimoine financier, actifs transitoires ainsi que du patrimoine administratif financé par des taxes affectées. L'endettement net ainsi obtenu est mis en relation avec les revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés. On parvient ainsi au ratio de quotité de dette nette. Celui-ci ne devrait pas dépasser la valeur de 150 % des revenus précités.

Cette solution a l'avantage de montrer un endettement consolidé (quotes-parts de l'endettement des associations de communes comprises) et de ne pas être influencée par des investissements au patrimoine financier qui se doivent d'être rentables. De plus, si, durant la législature, l'occasion se présentait d'acheter ou de construire un immeuble de rendement, aucune demande d'augmentation du plafond d'endettement **net** ne serait nécessaire, s'agissant de patrimoine financier, alors que dans le cas d'un plafond d'endettement **brut**, une autorisation du Conseil d'Etat pour rehausser le plafond serait probablement indispensable.

Pour ces différentes raisons, la Municipalité propose de fixer un plafond d'endettement **net**.

Détermination du plafond d'endettement 2016 – 2021

Afin de déterminer le montant des emprunts le plus élevé de la législature 2016 – 2021, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière résultant d'un plan des investissements pour la législature ainsi que d'un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement. Il faut préciser que projeter l'évolution des comptes de la commune sur cinq ans

est un exercice délicat, tant les paramètres sur lesquels nous manquons d'influence sont nombreux. La Municipalité s'est cependant mise à l'ouvrage en établissant des projections extrêmement prudentes.

Les principaux éléments retenus dans la planification financière sont notamment :

- le montant des emprunts actuels qui s'élèveront à Fr. 3'110'000.00 au 31 décembre 2016,
- le montant des investissements prévus pour la législature estimé à Fr. 4'100'000.00 comprenant plus de Fr. 3'000'000.00 pour les bâtiments communaux, Fr. 300'000.00 pour l'aménagement d'un ouvrage de protection contre les crues du Flon et Fr. 100'000.00 pour l'éclairage public,
- une augmentation des charges de fonctionnement entre 1% et 10% par année suivant les natures de comptes, les dépenses d'entretien des immeubles et des routes ainsi que les participations aux charges cantonales et intercommunales étant le plus fortement impactées,
- une croissance annuelle de 1% du rendement d'impôt ainsi qu'une hausse du taux d'imposition de 5 points.

Quant au plafond d'endettement **net**, il reprend :

- l'endettement découlant des emprunts actuels et des futurs investissements,
- les actifs circulants et le patrimoine financier,
- les marges d'autofinancement résultant de la planification financière établie jusqu'en 2021,
- la quote-part des dettes des associations et ententes intercommunales, principalement de l'ASIABE,
- les cautionnements accordés par la commune (actuellement, aucun cautionnement n'est en vigueur).

L'intégration des cautionnements au plafond d'endettement net permet de supprimer le plafond de cautionnement.

Plafond d'endettement net défini

La mise en relation des paramètres cités ci-dessus détermine pour la commune de Pampigny, un endettement brut maximum en cours de législature de l'ordre de Fr. 7'700'000.00 représentant après déduction des différents actifs tels que définis ci-avant, un plafond d'endettement net de Fr. 4'470'000.00 correspondant à une quotité de dette nette de 126 %.

Au vu des valeurs indicatives données par le canton, la Municipalité propose de fixer le plafond d'endettement **net** à **Fr. 5'100'000.00** représentant une quotité de dette nette de 150 %.

Il est important de rappeler que l'endettement pour les investissements au patrimoine financier n'est pas compris dans l'endettement net de la commune.

Il faut encore préciser que la fixation de ce plafond d'endettement n'est pas un chèque en blanc donné à la Municipalité. Chaque investissement, qu'il soit du patrimoine financier ou du patrimoine administratif, fera l'objet d'un préavis soumis à l'approbation du Conseil communal.

Conclusion

Depuis plusieurs années, l'endettement net de la commune est très faible, voire même inexistant. Cette situation confortable doit toutefois être relativisée. En effet, durant les années 2011 à 2015, des investissements pour plus de Fr. 3'500'000.00 ont été effectués, alors que la marge d'autofinancement globale s'est élevée à un peu moins de Fr. 2'100'000.00. Cette marge d'autofinancement se réduisant de plus en plus, il est certain que l'endettement sera en

augmentation. La Municipalité souhaite toutefois poursuivre ses investissements pour maintenir et offrir des infrastructures de qualité. Elle entend également étudier les possibilités d'investissement dans du patrimoine financier pour diversifier et augmenter la marge d'autofinancement.

Les investissements seront cependant entrepris en fonction de l'évolution des finances de la commune. Le suivi et la mise à jour de la planification financière permettra à la Municipalité d'avoir une vision claire des finances à moyen terme et lui sera utile en tant qu'aide à la décision.

Fondée sur l'exposé ci-dessus, la Municipalité prie le Conseil communal de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE PAMPIGNY

- vu le préavis municipal N° 13-2016 du 31 octobre 2016,
- ouï le rapport de la commission des finances,
- considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

DECIDE

pour la législature 2016 – 2021 :

1. de fixer un plafond d'endettement **net**,
2. de fixer la valeur de ce plafond d'endettement à **Fr. 5'100'000.00.**



Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 7 novembre 2016.

Au nom de la municipalité

le syndic :

Eric Vuilleumier

la secrétaire :

Béatrice Moser