

Fixation des plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnement pour la législature 2011 / 2016

**Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers**

Nous avons l'honneur de soumettre à votre adoption le préavis municipal 03/11 relatif à la fixation des plafonds maximaux d'endettement et de risques pour cautionnement.

1. Base légale

Depuis 1956, les communes avaient l'obligation d'obtenir, auprès du Conseil d'Etat, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient contracter auprès des divers bailleurs de fonds. Cette pratique, avec les années, était devenue toujours plus lourde.

Dans le but de simplifier cette procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité, le Grand Conseil a accepté, en 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 « plafonds d'emprunts et de risques pour cautionnements ».

La modification et l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005 de l'article 143 de la Loi sur les communes défini la nouvelle pratique. 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 l'organe délibérant 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

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.

2. Plafond d'emprunt

En préambule, il est nécessaire de rappeler que la Municipalité a tenu compte dans son analyse de l'ensemble des investissements à réaliser au cours des prochaines années en intégrant en particulier :

- les besoins urgents de rénovation des bâtiments communaux,
- l'entretien nécessaire de notre réseau routier,
- l'entretien et l'extension de notre réseau d'eau et d'égouts,
- l'aménagement de la Rue du Village,
- les équipements nécessaires à la voirie et à l'administration.

Etat actuel de l'endettement

Au 30 septembre, l'endettement de la commune de Cugy est le suivant :

- créancier poste 920 du bilan	Fr.	43'872.30
- dettes à court terme poste 921 du bilan	Fr.	-.--
- emprunt à moyen et long terme poste 922 du bilan	Fr.	10'000'000.--
- engagement envers des établissements	Fr.	-.--
- endettement réel au 30 septembre 2011	Fr.	10'043'872.30
- Ligne de crédit	Fr.	1'000'000.--
- Endettement théorique au 30 septembre 2011	Fr.	11'043'872.30

2.2 Détermination du plafond des emprunts

Afin de déterminer le montant maximum des emprunts de la législature 2011 – 2016, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière. Les deux principaux composants de cette dernière sont :

- le plan des investissements 2011 – 2016 préparé par la Municipalité,
- 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.

La combinaison de ces hypothèses, leur interaction et la vérification des résultats s'est faite pour la première fois au moyen du nouveau programme informatique récemment acquis par la Municipalité.

L'écart entre le montant des investissements prévus et la marge d'autofinancement permet de déterminer la nécessité de recourir à l'emprunt et, dès lors, d'estimer la variation de l'endettement.

Le tableau des investissements prévoit un montant total de Fr. 17'170'000.--, auxquels il faut ajouter le renouvellement d'un emprunt à hauteur de Fr. 1'500'000.-- ; Les recettes

d'investissement prévues s'élèvent à Fr. 190'000.--, soit un total maximal d'investissements nets, pour les cinq prochaines années, de Fr. 18'480'000.--.

La marge d'autofinancement prévoit de dégager un montant de Fr. 4'815'000.--, qui, ajouté aux actifs disponibles du début de période de Fr. 5'910'000.--, permettent de financer partiellement les dépenses prévues.

En ajoutant la ligne de crédit en compte courant de Fr. 1'000'000.--, ainsi que les dettes à moyen et long terme déjà contractées à hauteur de Fr. 10'500'000.--, le plafond d'emprunts atteint Fr. 19'255'000.--.

Cette planification quinquennale, il faut en être conscient, ne peut aboutir qu'à une projection de l'évolution des emprunts pour les années à venir. Nous rappelons en particulier que l'évolution du compte de fonctionnement repose sur une multitude d'hypothèses. A titre d'exemple, estimer l'évolution sur 5 ans de la participation communale aux charges cantonales (facture sociale, transports publics, etc) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) relève quasiment de l'utopie, tant les inconnues sont nombreuses.

Par ailleurs, les investissements prévus aujourd'hui ne se réalisent généralement pas de manière aussi linéaire que prévu, en raison des freins financiers évoqués ci-dessus, mais aussi par la longueur imprévisible des procédures, voire la difficulté pour les responsables à conduire de front un nombre trop important de dossiers.

La Municipalité s'est cependant astreinte à l'exercice en établissant des hypothèses intégrant tous les éléments connus et/ou supposés à ce jour.

La mise en relation

- des dépenses nouvelles liées au plan d'investissement,
- de l'évolution du compte de fonctionnement,
- de l'endettement déjà existant,
- de la marge d'autofinancement dégagée,

détermine l'endettement maximal auquel la commune pourrait être confrontée. Le plafond d'emprunt maximal ainsi déterminé pour la législature 2011 – 2016 s'élève à environ Fr. 19'255'000.--, comme décrit plus haut.

Tenant compte de la marge d'erreur possible liée aux hypothèses émises, la Municipalité souhaite pouvoir ajouter à ce montant, au titre de « Divers et imprévus », un supplément de l'ordre de Fr. 245'000.-, arrondissant ainsi le plafond demandé à Fr. 19'500'000.--.

L'autorité cantonale de surveillance des finances communales a établi un ratio intitulé « Quotité de la dette brute », permettant d'évaluer l'endettement 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.

Considéré comme très bon lorsqu'il est de moins de 50% et inquiétant lorsqu'il est de 300%, ce ratio, pour notre commune, est de 85% au terme de l'exercice 2010 ; il est donc considéré comme bon.

Le plafond demandé à Fr. 19'500'000.-- nous amène à un ratio de 155%, soit une qualification nettement moins bonne ponctuellement, mais qui peut être considérée comme normale en période d'investissement destinés à adapter nos infrastructures à l'évolution de la commune. Il conviendra, dès lors, une fois ces investissements réalisés, de réserver une période plus calme sur ce plan, permettant de rembourser les emprunts.

L'autorité cantonale de surveillance a fixé le niveau de son intervention auprès des communes à la valeur de 250% (LC art. 143, al.3), ce qui, pour notre commune, représenterait un plafond à Fr. 30'000'000.--. Le montant demandé, Fr. 19'500'000.-, est donc bien éloigné de cette limite supérieure ; il permet néanmoins de réaliser l'ensemble des investissements souhaitables.

A noter aussi que ce ratio prévu est susceptible d'évoluer par l'amélioration de la marge d'autofinancement, en fonction des investissements effectivement réalisés et d'éventuelles augmentations d'impôt consenties.

Précisons enfin, que :

- pour la Municipalité, ce plafond ne représente pas un « but à atteindre », mais une possibilité de réaliser les investissements qu'elle considère comme importants pour la Commune au cours des cinq ans à venir, sans avoir à revenir devant l'autorité cantonale pendant la législature en application de l'art. 22a RCC mentionné ci-dessus ;
- chaque nouvel investissement fait l'objet d'un préavis municipal au Conseil communal ;
- 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.

3. Plafond de risques pour cautionnements

3.1 Etat des cautionnements accordés par la commune de Cugy

Au 30 septembre 2011, le seul cautionnement accordé par la Commune s'élève à Fr. 250'000.--. Il couvre les investissements consentis par le Tennis Club de Cugy.

3.2 Détermination du plafond de risques pour cautionnements

La limite recommandée par l'Autorité cantonale de surveillance ne doit pas excéder le 50% de la limite du plafond d'endettement et pas dépasser en principe le 40% du montant du capital et des réserves. En se basant sur les comptes 2010, cette limite est de Fr. 3'400'000.--.

La Municipalité, pourrait être amenée, dans le courant de la législature à choisir la voie du cautionnement pour éviter d'avoir à investir elle-même dans la construction d'un équipement d'utilité publique, à l'exemple d'une extension de l'accueil de la petite enfance dont les besoins se font d'ores et déjà sentir.

C'est pourquoi, la Municipalité vous propose de fixer à Fr. 2'500'000.-- le plafond de cautionnement pour la législature actuelle.

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

4. Conclusions

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

- vu le préavis municipal no 03/2011 du 24 octobre 2011,
- ouï le rapport de la commission des finances,
- considérant que cet objet est porté à l'ordre du jour,

Le Conseil Communal de Cugy (VD) décide :

- de fixer le plafond d'endettement à Fr 19'500'000.-- pour la législature 2011/2016,
- d'autoriser la Municipalité à emprunter les fonds nécessaires sous forme d'emprunts individuels ou d'avances à terme fixe jusqu'à concurrence du plafond d'endettement au mieux des intérêts de la Commune,
- de fixer le plafond pour risque de cautionnements à Fr. 2'500'000.-- pour la législature 2011/2016

Adopté en séance de Municipalité, le 24 octobre 2011

LA MUNICIPALITE

Annexe : Liste des investissements prévus

Compta	INVESTISSEMENTS			2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
1	31		Acquisition de terrains (à négocier)	509	*		*			0
2	35	54/10	Transf. et réfection intérieure Maison de Commune	503	1'000'000	2'000'000	150'000			3'150'000
3a	35	38/08	Etude Réfection totale Ancienne Forge	503	100'000	110'000				210'000
3b	35		Réfection totale Ancienne Forge	503		300'000	1'200'000	300'000.00		1'800'000
4	35		Accueil de la petite enfance Es Chesaux	503	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	0
5	35		Hangar à plaquettes aux Rossets	503		200'000				200'000
6	35	58/10	Construction de classes et Jardin d'enfants	503	1'366'000					1'366'000
7	511		Réaffectation ex-local voirie et local pompiers	503		300'000				300'000
8	512		Réhabilitation classes Cavenettaz	503		330'000				330'000
9	43	28/07	Amgt zone 30 km/h (suites du préavis)	501	50'000	50'000	15'000			115'000
10	43	57/10	Amgt espace public a/places de parc construction trottoir et extension éclairage chemin de la Cavenettaz	501	400'000	575'000				975'000
11a	43	61/11	Réfection chaussée et trottoir, ainsi qu'éclairage public Cavenettaz	501		345'000	200'000			545'000
12	43	40/09	Amgt routier RC501 (2ème partie)	501		772'000				772'000
13a	43		Etude aménagement rue du Village	501		60'000	40'000			100'000
13b	43		Amgt Rue du Village	501			200'000	200'000	200'000	600'000
14	43		Rempl't véhicules de voirie	506		200'000		200'000		400'000
15	43		Construction d'un silo à Sel	506		100'000				100'000
16	43		Aménagement routier Chemin du Couchant	501		150'000				150'000
17	43		Réfection route des Biolettes	501		400'000				400'000
18	44		Création de places de jeux	501	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	0
19	44		Cplt offre installations sportives	501			200'000	400'000		600'000
20	44		Réfection Forum et place Vaney	501			300'000			300'000
			Report		2'916'000	4'362'000	1'935'000	1'900'000	1'100'000	200'000

p.m. = pour mémoire

Compta INVESTISSEMENTS

Report

				2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
21	45	17/96	Part. Capital GEDREL	509	7'500		72'500			80'000	
11b	46	61/11	Mise en séparatif chemin de la Cavenettaz	501	1'265'000					1'265'000	
22	46		Solde mise en séparatif divers quartiers	501		650'000	330'000	140'000		1'120'000	
23	81		Construction d'un réservoir avec amenée d'eau	504					1'500'000	1'500'000	
11c	81	61/11	Remplir conduite eau potable chemin Cavenettaz	504	190'000					190'000	
			Réserves et imprévus	589	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000	600'000	
<i>Total projets d'investissements</i>					<i>3'016'000</i>	<i>5'924'500</i>	<i>2'685'000</i>	<i>2'402'500</i>	<i>1'340'000</i>	<i>1'800'000</i>	<i>17'168'000</i>

Récapitulation par nature :

				2011	2012	2013	2014	2015	2016		
30	501	450'000	Ouvrages de génie civil et d'assainissement	501	450'000	3'217'000	1'305'000	1'030'000	740'000	200'000	
30	503	2'466'000	Bâtiments et constructions	503	2'466'000	2'110'000	1'280'000	1'200'000	300'000	0	
30	504		o Installations des services industriels	504	0	190'000	0	0	0	1'500'000	
	505		o Forêts	505							
10	506	500'000	Mobilier, machines et véhicules	506	0	300'000	0	0	200'000	0	
10	507		o Marchandises et approvisionnements	507							
10	509		o Autres biens	509	0	7'500	0	72'500	0	0	
	589	100'000	Autres dépenses d'investissement	589	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000	
					3'016'000	5'924'500	2'685'000	2'402'500	1'340'000	1'800'000	17'168'000
					0	0	0	0	0	0	