

Fixation des plafonds en matière d'emprunt et de risques pour cautionnement pour la législature 2006 / 2011

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

Nous avons l'honneur de soumettre à votre adoption le préavis municipal 08/06 relatif à la fixation des plafonds maximaux d'endettement

1. Base légale

Depuis 1956, les communes ont l'obligation d'obtenir, auprès du Conseil d'Etat, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitent contracter auprès des divers bailleurs de fonds. Cette pratique, 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 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 la charge 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 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'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 le législatif 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 :

- la construction du nouveau collège représentant à lui seul la moitié des sommes à investir
- 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'égoûts
- les besoins en sécurité
- l'évolution nécessaire de notre personnel.

S'agissant du collège, la Municipalité consciente de l'évolution des charges tant internes qu'externes, défend l'idée que l'association intercommunale en charge de la gestion des écoles secondaire et primaire devienne propriétaire du nouveau collège.

Le plan d'investissement sera ainsi allégé d'environ 20 millions de francs reflétant réellement les investissements à réaliser au courant des prochaines années.

Etat actuel de l'endettement

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

- créancier poste 920 du bilan	Fr. 5'500.--
- dettes à court terme poste 921 du bilan	Fr. --.--
- emprunt à moyen et long terme poste 922 du bilan	Fr. 5'935'000.--
- engagement envers des établissements	Fr. --.--
- endettement réel au 30 septembre 2006	Fr. 5'940'000.--
- Ligne de crédit	Fr. 1'000'000.--
- Endettement théorique au 30 septembre 2006	Fr. 6'940'000.--

2.2 Détermination du plafond d'endettement des emprunts

Afin de déterminer le montant des emprunts le plus élevé de la législature 2006 – 2011, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière. Les deux principaux composants de cette dernière sont :

- le plan des investissements 2006 – 2011 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.

L'écart entre le montant des investissements prévus et la marge d'autofinancement permet d'estimer la variation de l'endettement.

Cette planification, 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.

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 sera confrontée. Le plafond d'emprunt maximal ainsi déterminé pour la législature 2006 – 2011 s'élève à environ Fr. 26'000'000.-- (sans le collège secondaire) et Fr. 46'000'000.-- (avec le collège secondaire).

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. 500'000.--, arrondissant ainsi le plafond demandé à fr. 26'500'000.-- sans le collège et Fr. 46'500'00.-- avec le collège secondaire.

En tablant sur le fait que l'Association prenne en charge le coût de l'investissement et le facture au prorata du nombre d'élève à chaque commune partenaire, la Municipalité a décidé de vous présenter un plafond d'emprunt à hauteur de Fr. 26'500'000.--.

L'autorité cantonale de surveillance des finances communales a établi un ratio en particulier, intitulé « Quotité de la dette brute », permettant d'évaluer l'endettement ainsi 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. L'échelle d'évaluation est la suivante :

- moins de 50 % très bon
- de 50 % à 100 % bon
- de 100 % à 150 % moyen
- de 150 % à 200 % mauvais
- de 200 % à 300 % critique
- plus de 300 % inquiétant

Ce ratio pour notre commune est de 49 % au terme de l'exercice 2005, donc très bon.

Un plafond fixé à Fr. 46'500'000.-- ferait passer ce ratio à 476%, soit une qualification « inquiétant ».

Le plafond demandé à Fr. 26'500'000.-- nous amène à un ratio de 269%, soit une qualification « critique ».

La même autorité de surveillance a fixé le niveau d'intervention auprès des communes à la valeur de 250%, soit en plein milieu de la zone dite « critique ». Cela détermine, pour notre

commune, la limite maximum à ne pas franchir à Fr. 24'000'000.--. Le montant demandé de Fr. 26'500'000.- permet de réaliser l'ensemble des investissements souhaités tant par le Conseil que la Municipalité, même s'il est supérieur au montant d'emprunt maximal qui nous amène à la cote d'alerte fixée par le Service des communes et relations institutionnelles (SECRI).

A noter cependant que ce ratio évoluera en fonction des investissements effectivement réalisés et en fonction des augmentations d'impôt consentis, par l'amélioration de la marge d'autofinancement.

Il est utile de préciser ici que l'utilisation de ce plafond et 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, le seul cautionnement accordé 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 en principe pas dépasser le 40% du montant du capital et des réserves. En se basant sur les comptes 2005, cette limite est de Fr. 2'000'000.--.

La Municipalité, pour l'instant, n'envisage pas d'accorder de nouveaux cautionnements et n'a pas de demandes en ce sens, c'est pourquoi elle vous propose un plafond de cautionnement maximal à Fr. 500'000.--.

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

Si un cautionnement éventuel devait être demandé dans le cadre du collège, le Conseil d'Etat serait saisi d'une demande spécifique.

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 08/2006 du 23 octobre 2006
- 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. 26'500'000.-- pour la législature 2006/2011
- 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. 500'000.-- pour la législature 2006/2011

Adopté en séance de Municipalité, le 23 octobre 2006

LA MUNICIPALITE