

Préavis municipal n° 05-2016 au Conseil communal de Cugy VD

Fixation des plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnement pour la législature 2016 à 2021

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

Nous avons l'honneur de soumettre à votre adoption le préavis municipal n° 05-2016 relatif à la fixation des plafonds maximaux d'endettement et de risques pour cautionnement.

1. Base légale

Dans le cadre de la révision de la Loi sur les communes et dans le but de simplifier les procédures et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité, le Grand Conseil a introduit la notion de « plafonds d'endettement et risques pour cautionnements ».

L'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2005, de l'article 143 de la Loi sur les communes définit la pratique comme suit :

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 l'organe délibérant communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature, puis communiqués à l'Etat de Vaud.

Il convient de rappeler ici que la fixation du plafond d'endettement initial de début de législature est du ressort exclusif de la Commune, sans autorisation préalable du Canton, lequel ne fait qu'en prendre acte.

L'intervention du Canton n'est prévue que dans le cas où la Commune doit, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'est fixé.

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 s'appuierait, le cas échéant, sur l'article 22a du Règlement sur la Comptabilité des Communes, dont voici le contenu :

Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement

1 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.

2 Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

- *le budget et les comptes annuels de la commune concernée,*
- *une planification financière.*

3 La situation financière de la commune est analysée sur la base d'indicateurs et de ratios de gestion d'analyses financières validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales.

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 financier, c'est-à-dire sans tenir compte des prélèvements aux réserves et des imputations internes.

Considérée comme étant en très bonne santé financière lorsque ce ratio est inférieur à 50 %, une commune peut par contre être considérée en état de surendettement lorsqu'il atteint 300 %. A titre de comparaison, ce ratio, pour notre Commune, était de 164 % au terme de l'exercice 2015 (il était de 85 % au terme de l'exercice 2010).

L'Autorité cantonale de surveillance a fixé le niveau de son intervention auprès des communes à la valeur de 250 % (art. 143 al. 3 de la Loi sur les communes [LC]), ce qui, pour notre Commune, représenterait une limite supérieure de plafond à hauteur de CHF 29'610'655.- (= revenus de fonctionnement épurés de CHF 11'844'262.37 x 250 %).

2. Plafond d'endettement

En préambule, il est nécessaire de rappeler que la Municipalité a tenu compte dans son analyse de l'ensemble des investissements qu'elle envisage de réaliser au cours de la présente législature en intégrant, en particulier :

- les besoins de rénovation et d'entretien des bâtiments communaux ;
- l'entretien et l'amélioration nécessaire de notre réseau routier ;
- l'entretien et l'extension de notre réseau d'eau et d'épuration ;
- la mise à disposition de locaux pour le parascolaire.

2.1 Etat actuel de l'endettement de la commune

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

- Créanciers (poste 920 du bilan)	CHF	35'354.98
- Dettes à court terme (poste 921 du bilan)	CHF	00.00
- Emprunt à moyen et long terme (poste 922 du bilan)	CHF	19'500'000.00
- Engagement envers des établissements	CHF	<u>00.00</u>
Endettement réel au 30 septembre 2016	CHF	19'535'354.98
- Ligne de crédit à disposition, mais non utilisée	CHF	<u>1'000'000.00</u>

Endettement au 30 septembre 2016	CHF	20'535'354.98
---	------------	----------------------

2.2 Détermination du plafond d'endettement

Afin de déterminer le montant maximum des emprunts de la législature 2016-2021, la Municipalité s'est appuyée sur la planification financière qu'elle établit chaque année à l'aide du programme de simulation financière « Busset ».

Elle a également tenu compte des recommandations de l'Union des Communes Vaudoises (UCV) en matière de fixation du plafond d'endettement. En revanche, elle n'a pas appliqué les directives du Service des communes et du Logement de l'Etat de Vaud émises le 7 juillet 2016, dans la mesure où les comptes de notre commune ne sont, à ce jour, pas tenus selon le nouveau modèle comptable harmonisé MCH2 - ce modèle ayant servi de base à l'élaboration de ces nouvelles directives. A noter que ces recommandations ont fait l'objet de vives critiques, notamment de la part de l'UCV, étant donné que la nouvelle méthode de calcul préconisée, qui vise à consolider dans le calcul de l'endettement communal les quotes-parts des dettes des associations intercommunales (y compris des cautionnements), aboutit à des résultats artificiels. En effet, cette méthode ne tient par exemple pas compte de la valorisation des actifs propriété desdites associations pour la fixation de l'endettement.

Enfin, la Municipalité a consulté les experts financiers de l'UCV pour affiner sa stratégie.

Ainsi, pour fixer le plafond d'endettement de la législature 2016-2021, la Municipalité s'est basée sur les principaux éléments suivants :

- Le plan des investissements 2016-2021 proposé par la Municipalité ;
- Les résultats de la simulation du Programme Busset (basés sur les informations connues ressortant des budgets 2016 et 2017) ;
- Le « solde primaire » de la Commune (solde provenant du cash-flow, augmenté des intérêts passifs).
 - La formule utilisée par la Municipalité exprime une tendance théorique de ce solde primaire, calculée sur les 5 dernières années, de CHF 2,6 mio (ou une moyenne à CHF 1,8 mio). La Municipalité a préféré rester prudente en estimant le solde primaire à CHF 1,2 mio (correspondant à un calcul basé sur la réalisation d'un montant de cash-flow constant théorique d'environ CHF 1 mio, que la Municipalité envisage de réaliser chaque année durant la législature, additionné des intérêts passifs d'environ CHF 200'000.-- par année).

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

La Municipalité s'est ainsi astreinte à l'exercice d'une estimation du plafond d'endettement nécessaire pour la législature en établissant des hypothèses intégrant tous les éléments connus et/ou supposés à ce jour en mettant en relation les éléments suivants :

- Les investissements prévus et/ou d'ores et déjà décidés par le Conseil communal à ce jour ; (à noter qu'à ce jour, les projets comme l'Ancienne Forge ou le Giratoire Rte de Bottens-Montheron ne se réaliseront pas de manière aussi linéaire et immédiate que prévu, non seulement en raison du cash-flow déficitaire de notre Commune, mais également en raison de la durée aléatoire des procédures) ;
- Les dépenses nouvelles liées au plan des investissements envisagés ;
- L'évolution du compte de fonctionnement tel que ressortant notamment du budget 2017 ;
- L'endettement brut déjà existant ;
- La marge d'autofinancement prévisible durant la législature.

Le tableau des investissements pour la présente législature présente un montant d'investissement total de CHF 13'022'620.--. En parallèle, les recettes d'investissement estimées s'élèvent à CHF 360'000.--.

A ces montants, il s'agit d'ajouter les emprunts en cours déjà contractés pour un total de CHF 19'500'000.--.

Deux emprunts arriveront à échéance durant cette législature :

- CHF 3'000'000.-- en 2019 ;
- CHF 4'000'000.-- en 2020.

Ces emprunts pourront être reconduits à hauteur de CHF 3'000'000.--, représentant les investissements non encore amortis au bilan. Il sera en revanche nécessaire de procéder à un remboursement du prêt de CHF 4'000'000.-- d'ici 2020 au plus tard. Toutefois, si notre Commune veut éviter de recourir à l'emprunt pour rembourser ce prêt, cela implique qu'un montant équivalent de fonds propres soit généré durant la même période. Cependant, si cet objectif ne devait pas être atteint par les mesures prises en vue d'augmenter les rentrées fiscales et de réduire les coûts de fonctionnement, la Municipalité se réserve le droit de renoncer à tout ou partie des investissements envisagés dans le tableau des investissements ou de faire financer certains projets par des méthodes alternatives de financement, telles que le recours à l'usage de concessions à des privés ou à des régies publiques, respectivement la mise en place de partenariats public-privé (PPP).

Ce qui, en résumé, peut être présenté ainsi :

Total des emprunts au 31.12.2016	CHF 19'500'000.--
Investissements envisagés pour la période 2017-2021	CHF 13'022'620.--
./. Recettes d'investissement espérées	-CHF 360'000.--
./. Remboursement d'emprunt à hauteur de	-CHF 4'000'000.--
Total plafond d'endettement	CHF 28'162'620.--

Au vu de ce qui précède, l'endettement prévisible de la Commune devrait se situer aux environs de CHF 28'000'000.--, correspondant à un ratio de quotité de dette brute de 236.40%.

Les analyses faites par la Municipalité confirment la possibilité de fixer le plafond d'endettement à un montant de CHF 28'000'000.-. En effet, selon le programme « Busset », le plafond d'emprunt de la période pour notre Commune pourrait s'élever jusqu'à CHF 40 millions si l'on suit la même tendance en matière de politique d'investissements. La Municipalité s'appuie sur la méthode du solde primaire qui, lorsque la Commune aura rétabli son cash-flow d'environ 1 million, pourrait se situer à CHF 28'000'000.-, remboursables en 30 ans, tout en ne reportant pas la dette sur les futures générations.

Certes, le plafond demandé à CHF 28'000'000.-- nous amène à un ratio proche de l'état de surendettement selon les normes cantonales. Un tel ratio n'est toutefois pas une surprise, dans la mesure où il est la conséquence directe d'une période d'investissements intense de près de dix ans, destinée à adapter nos infrastructures aux exigences d'une population en forte augmentation et demanderesse de prestations. Une telle situation vient d'ailleurs confirmer ce que la Municipalité de l'époque prévoyait déjà en 2006, en estimant l'endettement maximal de la Commune à CHF 30 millions.

A noter enfin que le ratio prévu est susceptible d'évoluer par le biais d'une éventuelle amélioration de la marge d'autofinancement, en fonction des investissements effectivement réalisés et d'éventuelles augmentations d'impôt consenties dans le futur.

Comme indiqué précédemment, la limite supérieure du plafond d'endettement pourrait monter jusqu'à CHF 40'000'000.- selon la méthode de détermination adoptée. Le montant demandé de CHF 28'000'000.- est donc éloigné de cette limite supérieure et reste en dessous des 250 % des revenus de fonctionnement épurés ($CHF\ 11'844'262.37 \times 250\ \% = CHF\ 29'610'655.--$), tout en permettant à notre Commune de réaliser l'ensemble des investissements considérés comme nécessaires durant cette législature. Il va sans dire qu'afin d'atteindre cet objectif, les mesures adéquates pour retrouver au plus vite une marge d'autofinancement suffisante doivent être immédiatement prises. Il convient cependant de garder à l'esprit que le succès d'une telle entreprise dépendra de facteurs sur lesquels notre Commune n'a souvent que peu ou pas d'emprise. Consciente de ces limitations, la Municipalité a décidé d'adopter une approche budgétaire pragmatique pendant toute la présente législature.

En résumé, nous pouvons souligner ce qui suit :

- La présente législature visera principalement et en priorité à rembourser les emprunts et si, et seulement si, les résultats comptables devaient s'améliorer en permettant à notre Commune de retrouver un cash-flow positif, à réaliser des nouveaux investissements ;
- Pour la Municipalité, le plafond proposé 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 aller devant l'autorité cantonale pendant la législature en application de l'art. 22a RCC ;
- Chaque nouvel investissement fera 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 cautionnement

3.1 Etat des cautionnements accordés par la commune

Au 30 septembre 2016, les deux cautionnements accordés par la Commune totalisent ensemble un montant de CHF 318'000.--. Les montants engagés par les Associations intercommunales ne sont de fait pas pris en compte.

3.2 Détermination du plafond de risques pour cautionnements

La limite recommandée par l'Autorité cantonale de surveillance ne doit pas excéder l'un des deux seuils suivants, à savoir d'une part le 50% de la limite du plafond d'endettement et, d'autre part, le 40% du montant du capital et des réserves.

En se basant sur les comptes arrêtés au 31 décembre 2015, cette limite se monte à CHF 2'766'978.--.

Suivant les projets envisagés, la Municipalité pourrait de préférence opter pour la voie du cautionnement afin d'éviter d'investir elle-même dans la réalisation desdits projets. Ce levier financier pourrait également s'avérer utile en cas d'usage de modèles de financements alternatifs, afin par exemple de permettre à un partenaire privé d'obtenir des conditions de financement plus favorables auprès d'établissements bancaires.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous propose de maintenir à **CHF 2'500'000.--** le plafond de cautionnement pour la législature actuelle.

Précisons également ici que les cautionnements éventuellement accordés devront, tout comme les projets d'investissement, être soumis à l'approbation du Conseil communal sous forme de préavis et que la limite disponible sera, elle aussi, tenue à jour au fur et à mesure.

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 n° 05-2016 du 24 octobre 2016,
- oui 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 CHF 28'000'000.-- pour la législature 2016-2021 ;
- 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 cautionnement à CHF 2'500'000.-- pour la législature 2016-2021.

Adopté par la Municipalité le 24 octobre 2016.

Au nom de la Municipalité

Le syndic

Le secrétaire

T. Amy

P. Csikos

Municipal en charge du dossier : M. Philippe Flückiger, vice-syndic

Annexe : - Plan des investissements.

Compta	No préavis	INVESTISSEMENTS		Dépenses estimées au 31.12.2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
1	31	Acquisition de terrains (à négocier)	589			*				0
2	19	CICD - Uniformité d'identité (harmonisation signalétique)	589				BUDGET			0
3	35	38/08 Etude Réfection totale Ancienne Forge	503	214'000						214'000
3a	35	44/15 Réfection totale Ancienne Forge	503				1'200'000	1'000'000		2'200'000
4	511	51/16 Achat d'un terrain pour les besoins scolaires et parascolaires	503		1'500'000					1'500'000
4a	35	52/16 Etude pour Aménagt locaux pour l'UAPE	503	87'000	145'000					232'000
4b	35	Aménagement locaux pour UAPE	503			1'000'000	2'500'000			3'500'000
5	511	Réaffectation ex-local voirie et local pompiers	503						300'000	300'000
6	511	Construction d'un collège	503						---p.m.---	0
7	44	Création d'un refuge	503						500'000	500'000
8	43 ☆	28/07 Amgt zone 30 km/h (suites du préavis)	501	95'480	30'000	69'520				195'000
9	43	39/15 Aménagement Rue du Village	501	1'681'900	168'100					1'850'000
9b	44	Réfection Forum et place Vaney	501					600'000		600'000
10	43	Assainissement bruit - revêtement phonoabsorbant	501			130'000	270'000			400'000
10a	43	50/16 Amgt carrefour Rte de Montheron-Rte de Bottens	501				785'000			785'000
11	43	Réfection chemin des Dailles	501				100'000	500'000		600'000
12	43	Amgt routier Chemin des Esserts-Chemin de l'Epi d'Or	501		80'000					80'000
13	43	Création deux arrêts de bus TL à la Route de Morrens	501			100'000				100'000
14	44	Offre de place de jeux pour Ados	501						100'000	100'000
15	44	Cplt offre installations sportives	501					100'000		100'000
16	46	Remplt conduites EU-EC chemin des Peupliers	501			*	*			0
17	46	Solde mise en séparatif divers quartiers	501				650'000	330'000	140'000	1'120'000
18	81 ☆	43/09 Etablissement d'un PDDE	504	5'000		25'000				30'000
p.m. = pour mémoire				Report	1'923'100	1'324'520	5'505'000	2'530'000	1'040'000	12'322'620

Compta	No préavis	INVESTISSEMENTS	Dépenses estimées au 31.12.2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
		Report		1'923'100	1'324'520	5'505'000	2'530'000	1'040'000	12'322'620
19	42	47/16 Etude PGA, Pdcommunal et Règlement (*)	589	BUDGET					0
20	43	Panneau solaires - Bâtiment de voirie	589					<i>100'000</i>	100'000
21	71	Etude et réalisation d'un village solidaire	589				<i>100'000</i>		100'000
22	43	Rempl't véhicule de voirie - Reform T9	506	---p.m.---					0
23		Réserves et imprévus	589	<i>100'000</i>	<i>100'000</i>	<i>100'000</i>	<i>100'000</i>	<i>100'000</i>	500'000
Total projets d'investissements				2'023'100	1'424'520	5'605'000	2'730'000	1'240'000	13'022'620

(*) Etude PGA Budget

*25'000**50'000**65'000**140'000*

Total dépenses déjà effectuées sur préavis votés en cours de réalisation	2'083'380
---	------------------

Total des dépenses d'investissement prévues pour la période 2017 à 2021	13'022'620
--	-------------------

★ Projet amorti par fonds de réserve n'entraînant pas de charge d'amortissement future
p.m. = pour mémoire

Remarques :

- Les montants *en italique* sont indicatifs et correspondent à des projets sans délai d'exécution prévu. Leur réalisation sera décidée en fonction des enjeux politiques et de la capacité financière de la commune
- Les montants **figurant en gras** dans le tableau correspondent aux préavis déjà votés par le Conseil communal