

Fiez, le 23 novembre 2021

SEANCE DU CONSEIL GENERAL DU 14 DECEMBRE 2021

PREAVIS MUNICIPAL NO 07/2021

Fixation de plafonds en matière d'emprunts et de risques pour cautionnements pour la législature 2021 – 2026

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. Historique

Depuis 1956, les communes ont 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. 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'endettement et de risques pour cautionnements ».

Les objectifs visés par l'introduction d'un plafond d'endettement et de risque pour cautionnements visaient notamment à

- Respecter les dispositions légales de la nouvelle Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD) ;
- 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 liées à l'octroi des cautionnements.

Pour mémoire, les plafonds d'endettement acceptés par le Conseil Général étaient de respectivement :

- Législature 2006 – 2011 : CHF 5'582'000.00
- Législature 2011 – 2016 : CHF 4'600'000.00
- Législature 2016 – 2021 : CHF 6'500'000.00

2. Base légale

L'article 143 de la Loi sur les communes définit la pratique en matière d'emprunt et de cautionnement. 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 le législatif communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature, puis communiqués à l'Etat de Vaud. Les communes vaudoises ont reçu un courrier de l'Etat de Vaud qui précisait que la fixation du plafond d'endettement initial de début de législature est désormais du ressort exclusif de la Commune, sans autorisation préalable du Canton, lequel ne fait qu'en prendre acte.

En date du 7 août 2016, le Service des Communes et du Logement (ci-après SCL) a émis de nouvelles directives concernant la détermination du plafond d'endettement.

Les principales nouveautés introduites par ces directives sont :

- Choix entre le calcul du plafond d'endettement brut ou net après déduction du patrimoine financier et des actifs financés par des taxes affectées.
- Composition du nouveau plafond d'endettement :
 - L'ensemble des dettes de la commune.
 - Les quotes-parts des dettes des associations de communes et des ententes qui tiennent une comptabilité séparément des comptes communaux et qui ne sont pas autofinancées (ASIGE)
 - Les cautionnements accordés par les communes (sans les dettes comprises sous le point ci-dessus) en tenant compte du degré de risque selon l'appréciation de la commune. Sont exclus les cautionnements garantis par une cédule hypothécaire.
 - Les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération.

Le SCL suggère aux communes de ne pas fixer un plafond d'endettement supérieur au ratio actuellement en vigueur de 250 % (dette brute x 100 / revenus courants).

Il est rappelé que l'endettement net, soit après déduction des actifs financiers, doit être déterminé sur la base des actifs à la valeur comptable. La prise en considération des actifs financiers à la valeur vénale permettrait à la commune de présenter un meilleur ratio.

Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement

Selon le Règlement sur la Comptabilité des Communes, 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.

3. Analyse financière

Avant d'estimer le plafond d'endettement pour la législature 2021 – 2026, il convient de prendre connaissance de différents ratios d'analyse calculé au moyen de l'outil d'analyse mis à disposition par l'UCV.

Dette nette :

Gestion de la dette						
Poids de la dette : nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette nette avec les recettes courantes						
Max. 25 ans	DN / RC	Désignation	2016	2017	2018	2019
		Dette nette (DN)	2 368 692	2 449 053	2 931 240	3 051 194
		Recettes courantes (RC)	1 695 435	2 225 407	1 782 469	1 903 068
		En nombre d'années	1,4	1,1	1,6	1,6
						1,6

Ce tableau nous montre l'évolution de notre dette nette (dette brute diminuée des capitaux mobilisables à court terme). En vert, il s'agit du nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette nette avec les recettes courantes. Le ratio serait mauvais si on dépasse 2.5 années.

Renouvellement de la dette : nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette nette, dans le cas où toute la marge d'autofinancement y est affectée						
Max. 30 ans	DN / MA	Désignation	2016	2017	2018	2019
		Dette nette (DN)	2 368 692	2 449 053	2 931 240	3 051 194
		Marge d'autofinancement (MA)	404 821	491 658	290 162	185 857
		En nombre d'années	6	5	10	16
						6

La ligne verte indique le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette nette en utilisant l'entier de notre marge d'autofinancement. Au-delà de 30 ans, ce ratio est mauvais.

Poids de la dette :

		Désignation	2016	2017	2018	2019	2020
Max. 5-10 %	IP / RC	Intérêts passifs (IP)	36 023	34 377	33 471	33 961	35 850
		Recettes courantes (RC)	1 696 436	2 225 407	1 782 469	1 903 068	1 724 888
		En %	2,1%	1,5%	1,9%	1,8%	2,1%

En vert, nous voyons en % la part des recettes courantes qui sont affectées au service de la dette. Ce ratio est moyen à partir de 5 % et mauvais au-delà de 10 %.

4. Détermination du plafond d'emprunts pour la période 2021 – 2026

Selon les comptes au 31 décembre 2020, le montant des emprunts de notre commune s'élevait à CHF 3'448'000.00, montant auquel il y a lieu de rajouter une limite de CHF 200'000.00 (non utilisée) utilisable en compte courant pour la trésorerie.

Au vu de ce qui précède, le montant de notre dette est de CHF 3'648'000.00. Sur ce montant, il y a lieu de relever que les financements liés au seul Collège de l'Arnon totalisent une somme de CHF 1'500'000.00, soit 41 % de notre endettement.

Afin d'éviter de devoir procéder à une demande d'augmentation du plafond d'endettement en cours de législature, La Municipalité présente au Conseil un préavis offrant la marge de manœuvre nécessaire à la réalisation des projets actuellement en cours ainsi qu'à ceux qui sont à venir dans le cadre du plan des investissements pour la législature. Il va de soi que la Municipalité maintiendra une approche prudente dans la réalisation de ses projets et que toutes les dépenses d'investissements feront l'objet de préavis à présenter au Conseil en vue de leur acceptation.

Par ailleurs, il y a lieu également de souligner que de nombreux projets voient et verront le jour par l'intermédiaire d'associations intercommunales (ASIGE, ACRG, SDIS). La forme des financements liés à ces derniers ne sont pas connus, mais les principes suivants sont possibles, à savoir :

- Les emprunts nécessaires liés aux investissements sont réalisés par les associations de communes et sont cautionnés par ces dernières.
- Chaque commune confère aux différentes associations la capacité d'investissement en effectuant les apports directs de liquidités. Dans cette perspective, chaque commune devra financer sa part sur ses propres liquidités ou en ayant recours à l'emprunt.
- La combinaison de ces deux modèles est également envisageable.

Les crédits qui seront ainsi accordés dans le cadre des associations intercommunales influenceront l'endettement de notre commune puisqu'ils devront être indiqués dans le cadre des dettes des associations en fonction de la quote-part définie pour notre commune à l'exception des associations ou des sociétés qui sont autofinancées par des taxes affectées ce qui est notamment le cas de l'ACRG mais pas de l'ASIGE.

Pour établir le plafond d'endettement et de cautionnement pour la législature 2021 – 2026, nous avons tenu compte des facteurs suivants :

- que tous les investissements seront amortis sur une période de 30 ans et de manière linéaire,
- le taux de croissance des recettes fiscales sera de 1 %,

- les remboursements/subventions/participations à des collectivités publiques et associations de communes (charges) seront augmentés de 2 %,
- les revenus du patrimoine augmentés de 1 %,
- le taux d'intérêt calculé sur nos emprunts est de 1,5 %

Chiffres-clés / données communales :

BILAN - Résumé des comptes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
920 + 921 + 922 + 923 Dettes et engagements	3 668 000	3 516 500	4 135 000	4 703 500	5 537 000	6 015 500	5 994 000
925 Passifs transitoires	122 093	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
910 + 911 + 912 + 913 Actifs circulants et patrimoine financier	1 321 497	1 485 513	1 633 621	1 766 332	1 879 468	1 970 648	2 054 652
Dette brute	3 668 000	3 516 500	4 135 000	4 703 500	5 537 000	6 015 500	5 994 000
Dette nette	2 468 596	2 180 987	2 651 379	3 087 168	3 807 532	4 194 852	4 089 348

FONCTIONNEMENT - Résumé des comptes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
425 Revenus prêts du patrimoine admin.	-	-	-	-	-	-	-
427 Revenus immeubles du patrimoine admin	121 495	121 495	121 495	121 495	121 495	142 500	142 500
431 Emoluments	3 991	3 991	3 991	3 991	3 991	3 991	3 991
40 Impôts	1 067 716	1 078 393	1 089 177	1 100 069	1 111 069	1 122 180	1 133 400
41 Pâtentes, concessions	13 598	13 598	13 598	13 598	13 598	13 598	13 598
42 Revenus du patrimoine	212 107	214 228	216 370	218 534	220 719	222 927	225 150
43 Taxes, émoluments, produits	223 543	223 543	223 543	223 543	223 543	223 543	223 543
44 Parts aux recettes cantonales	32 653	32 653	32 653	32 653	32 653	32 653	32 653
45 Participation, remb. coll. pub.	37 816	37 816	37 816	37 816	37 816	37 816	37 816
46 Autres participations, sub.	137 454	137 454	137 454	137 454	137 454	137 454	137 454
30 Autorité et personnel	200 386	202 389	204 413	206 457	208 522	210 607	212 713
31 Biens, services, marchandises	305 996	305 996	305 996	305 996	305 996	305 996	305 996
32 Intérêts passifs	36 150	55 062	66 570	77 370	92 145	109 095	111 045
330 Amort. patrimoine financier	83 949	83 949	83 949	83 949	83 949	83 949	83 949
35 Remboursements, participations	750 120	765 123	780 425	796 034	811 954	828 194	844 757
36 Aides et subventions	9 650	9 650	9 650	9 650	9 650	9 650	9 650
Revenus courants	1 724 888	1 737 685	1 750 611	1 763 667	1 776 852	1 790 171	1 803 614
Revenus fiscaux et autres	1 206 800	1 217 477	1 228 261	1 239 153	1 250 153	1 282 269	1 293 489
Marge d'autofinancement	338 637	315 516	299 608	284 211	264 636	242 680	235 504

INVESTISSEMENTS COMMUNAUX PROPRES	2021	2022	2023	2024	2025	2026
5 Dépenses d'investissement du patrimoine administratif	-	770 000	720 000	985 000	630 000	130 000
Dépenses d'investissement du patrimoine financier	-	-	-	-	-	-
61 +62 +66 Recettes d'investissement du patrimoine administratif	-	-	-	-	-	-
Recettes d'investissement du patrimoine financier	-	-	-	-	-	-
Investissements nets	-	770 000	720 000	985 000	630 000	130 000
A financer par Dette/Emprunt		770 000	720 000	985 000	630 000	130 000
Trésorerie	-	-	-	-	-	-
Remboursements d'emprunts par des liquidités	151 500	151 500	151 500	151 500	151 500	151 500

Situation au 31.12.2020 :

	Sans ass. autofin.
Quoté de dette brute	235%
Dette brute	4 055 289
Revenus courants	1 724 888
Quoté de dette nette	241%
Dette nette	2 912 749
Revenus fiscaux et autres	1 206 800

La dette brute est constituée par le montant de nos engagements au 31.12.2020, soit CHF 3'668'000.00 ainsi que la quote-part de la Commune de Fiez (4%) aux engagements de l'ASIGE soit CHF 387'289.00.

Projections 2021 – 2026 :

Sans ass. autofin.	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Quotité de dette brute	227%	260%	291%	336%	360%	356%
Dette communale	3 516 500	4 135 000	4 703 500	5 537 000	6 015 500	5 994 000
Dette associations	387 289	387 289	387 289	387 289	387 289	387 289
Cautionnements	38 000	38 000	38 000	38 000	38 000	38 000
<i>Total</i>	<i>3 941 789</i>	<i>4 560 289</i>	<i>5 128 789</i>	<i>5 962 289</i>	<i>6 440 789</i>	<i>6 419 289</i>
Revenus communaux	1 737 685	1 750 611	1 763 667	1 776 852	1 790 171	1 803 614
Revenus associations	-	-	-	-	-	-
<i>Total</i>	<i>1 737 685</i>	<i>1 750 611</i>	<i>1 763 667</i>	<i>1 776 852</i>	<i>1 790 171</i>	<i>1 803 614</i>
Quotité de dette nette	219%	255%	288%	343%	365%	353%
Dette communale	2 180 987	2 651 379	3 087 168	3 807 532	4 194 852	4 089 348
Dette associations	444 153	444 153	444 153	444 153	444 153	444 153
Cautionnements	38 000	38 000	38 000	38 000	38 000	38 000
<i>Total</i>	<i>2 663 140</i>	<i>3 133 532</i>	<i>3 569 321</i>	<i>4 289 685</i>	<i>4 677 005</i>	<i>4 571 501</i>
Revenus communaux	1 217 477	1 228 261	1 239 153	1 250 153	1 282 269	1 293 489
<i>Total</i>	<i>1 217 477</i>	<i>1 228 261</i>	<i>1 239 153</i>	<i>1 250 153</i>	<i>1 282 269</i>	<i>1 293 489</i>

Le montant des cautionnements considérés dans les projections correspond à l'engagement suivant :

- CHF 380'000.00 cautionnement souscrit par la Commune de Fiez pour le Centre sportif de Borné-Nau. Une probabilité de défaut de 10 % a été considérée sur cet engagement, soit CHF 38'000.00

Au vu de ce qui précède, l'endettement maximum pour la législature en cours est de l'ordre de CHF 6'400'000.00.

Selon l'échelle d'évaluation établie par l'autorité cantonale de surveillance en rapport avec le ratio de quotité de dette brute attribue les notes suivantes :

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

Le ratio de notre commune est de 360 % au plus mauvais de la législature (386% législature 2016 – 2021) contre 235 % actuellement (2020). Ce ratio « inquiétant » est impacté par les financements du Collège de l'Arnon.

5. Plafond de cautionnements

Les associations de communes doivent également définir un plafond d'endettement. L'une des particularités d'une association de communes est qu'elle fonctionne sans contrainte budgétaire. Les recettes ne proviennent pas de recettes fiscales ou de taxes, mais le déficit budgétaire est réparti entre les communes membres selon une clé de répartition.

Les communes vaudoises ont la possibilité de fixer un plafond de cautionnements. Il s'agit d'une limite en CHF concernant les cautionnements au-delà de laquelle la commune ne peut s'engager.

La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes ainsi que l'UCV préconisent de déterminer le plafond de cautionnements en divisant par deux le plafond d'endettement. Dès lors, nous vous proposons un plafond de cautionnements de CHF 3'200'000.00.

Fondée sur l'exposé ci-dessus, la Municipalité prie le Conseil Général de Fiez de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

CONCLUSIONS

Le Conseil Général de Fiez,

- vu le préavis municipal No 07/2021 du 23 novembre 2021
- ouï le rapport de la commission des finances,
- considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

DECIDE

De fixer les valeurs suivantes pour la législature 2021 – 2026 :

1. D'adopter le plafond d'endettement de CHF 6'400'000.00 tel que présenté.
2. D'adopter le plafond de cautionnements de CHF 3'200'000.00 tel que présenté.
3. D'autoriser la Municipalité à se procurer les fonds qui lui sont nécessaires jusqu'au montant ci-dessus, sous forme d'emprunts au mieux des intérêts de la Commune

Nous vous remercions de la prise en considération de notre préavis et vous présentons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, nos salutations distinguées.

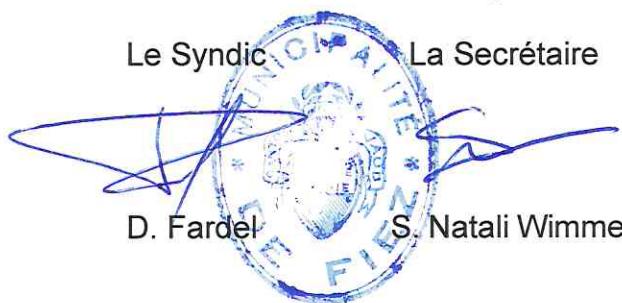
Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 23 novembre 2021.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic La Secrétaire

D. Fardel

S. Natali Wimmer



Annexe : plan des dépenses d'investissements

