



PREAVIS N° 74 / 2021
de la Municipalité au Conseil communal
relatif au
plafond d'endettement pour la législature
2021-2026

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre adoption le présent préavis, traitant du plafond d'endettement pour la législature 2021-2026.

1. PREAMBULE

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, la surveillance cantonale de l'endettement communal a été restreinte par une modification de la loi sur les communes. Le Constituant a en effet retenu que l'autonomie communale devait être renforcée et les interventions cantonales limitées à la légalité, et non plus au contrôle de l'opportunité.

La fixation du plafond initial de début de législature est du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du canton. 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 en début de période.

Pour le cas où le Conseil d'Etat doit tout de même intervenir, soit en cas de dépassement du plafond, le principe général d'égalité de traitement entre les communes doit prévaloir, ainsi que celui de la prévisibilité. Les communes doivent pouvoir connaître d'avance, pour leur propre planification financière, les indicateurs et ratios retenus par le canton pour accepter ou refuser une augmentation de la dette communale.

2. HISTORIQUE

Depuis 1956, jusqu'au 30 juin 2006, les communes avaient l'obligation d'obtenir par l'intermédiaire du préfet, auprès du département en charge des communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient contracter auprès de divers bailleurs de fonds. Cette procédure, avec les années, était devenue toujours plus lourde.

Dans le but de la simplifier et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité de la démarche de la part de la commune, le Grand Conseil a accepté en mai 2005, dans le cadre d'une révision de la loi sur les communes, de supprimer les autorisations d'emprunt et de cautionnement et d'introduire la notion de « plafond d'endettement ».

Les objectifs du plafond d'endettement sont les suivants :

- Respecter les dispositions légales de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (articles 139 et 140), traitant de l'autonomie communale et de la surveillance de l'Etat.
- Garantir 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 administrative.

Le plafond d'endettement doit être adopté par le Conseil communal au cours des six premiers mois de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci. En fin de législature, le plafond court jusqu'à la fixation du nouveau plafond.

Il convient de préciser que cette procédure ne dispense bien entendu pas la Municipalité d'obtenir l'aval du Conseil communal pour tous les emprunts qu'elle souhaite contracter.

Enfin, le plafond d'endettement peut être soumis au référendum communal (article 107 de la loi sur l'exercice des droits politiques).

3. BASES LEGALES

3.1 Loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)

L'article 143 LC traite des emprunts et dispose que :

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.

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.

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 mettrait en péril l'équilibre financier de la commune.

Le Conseil d'Etat fixe par règlement les modalités d'examen de la situation financière des communes.

Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.

3.2 Règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom)

L'article 22a RCCom traite de la réactualisation du plafond d'endettement et dispose que :

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.

4. FIXATION DU PLAFOND D'ENDETTEMENT

4.1 Méthode de calcul

Le 14 juillet 2016, le Département des institutions et de la sécurité annonçait aux communes vaudoises que les recommandations en matière de plafond d'endettement, valables depuis le 1^{er} janvier 2007 et édictées par le Service des communes et du logement (SCL), étaient abrogées. Aucune nouvelle recommandation officielle ne les remplace, seule la méthodologie de calcul utilisée par le service en cas de demande de modification du plafond d'endettement de législature, de la part d'une commune, a été présentée.

Les « anciennes » recommandations du SCL constituaient une aide à la décision pour les communes lorsqu'elles déterminaient leurs plafonds d'endettement et de cautionnement. Ce cadre de référence, non contraignant pour les autorités communales, permettait de fixer un point de repère pour l'évaluation de ces plafonds, à l'aide du ratio de quotité de dette brute [(dette brute / recettes courantes) x 100]. En effet, il était recommandé que les communes ne fixent pas leur plafond d'endettement à plus de 250% de quotité de dette brute et leur plafond de cautionnement à la moitié de la valeur de leur plafond d'endettement.

Les enjeux financiers actuels des communes, en particulier ceux liés à l'externalisation de la dette communale dans les associations de communes, nécessitent une réflexion sur les principes d'évaluation des plafonds d'endettement et de cautionnement. **Toutefois, celle-ci ne peut se faire préalablement à la mise en place du modèle de compte harmonisé 2 (MCH2) dans les communes et à la révision législative qui en découle (LC et RCCom).**

L'Union des Communes Vaudoises suggère aux communes vaudoises de se baser sur les « anciennes » recommandations du SCL (valables ces dernières législatures), pour déterminer leurs plafonds d'endettement et de cautionnement pour la législature 2021-2026. Afin de tenir compte des enjeux financiers intercommunaux, ce mode d'emploi invite toutefois les autorités communales à considérer les quotes-parts des dettes intercommunales dans leur plafond de cautionnement.

4.2 Indicateurs financiers

La Municipalité a travaillé sur les projections de planification financière pour la nouvelle législature, de manière optimum, tant pour ce qui concerne les recettes d'investissement que les dépenses d'investissement.

Cette ambitieuse projection place les indicateurs comme suit :

4.2.1 Quotité de la dette brute

Ce ratio « quotité de la dette brute » mesure l'endettement brut de la commune par rapport aux revenus annuels.

« ... Addition de toutes les dettes : à court, moyen et long terme, ainsi que des engagements (provision pour pertes sur débiteurs). En relation avec les revenus des comptes de fonctionnement épurés (total des revenus, déduction faite des prélèvements sur les fonds et financements spéciaux, ainsi que des imputations internes) ».

Pour cette nouvelle législature 2021-2026, le taux moyen est de 126.75%.

Pour rappel, les communes ne peuvent pas dépasser la limite tolérée de 250% pour ce ratio.

4.2.2 Eléments financiers composant le plafond d'endettement

Le calcul du bas de la page du tableau présenté en annexe permet de fixer le plafond d'endettement. Les dettes et les actifs circulants sont issus des comptes 2020, tandis que les investissements et les marges d'autofinancement pour les années 2021 à 2026 sont issus d'hypothèses élaborées avec l'aide du boursier communale.

Les hypothèses de planification telles qu'envisagées démontrent que si tous les projets sont réalisés durant cette législature, l'endettement total (brut) par habitant fluctuera de CHF 6'771.00 en 2021 (au 31.12.2021 – nouvelle planification) à CHF 4'027.00 en 2026.

Les communes sont libres de fixer leur plafond d'endettement au niveau 1 (plafond d'endettement brut admissible) ou au niveau 2 (plafond d'endettement net).

On rappelle que l'endettement net, soit après déduction des actifs financiers, doit être déterminé sur la base des actifs à la valeur comptable. Une fois le type de plafond défini, le législatif communal doit se prononcer sur le montant nominal du plafond. La commune informe de ces éléments le département en charge des relations avec les communes, qui en prend acte.

5. FIXATION DU PLAFOND DE RISQUES POUR CAUTIONNEMENT ET AUTRES FORMES DE GARANTIES

En matière de cautionnement, à ce jour, les engagements de la commune sont les suivants :

- SOCIR – cautionnement solidaire (nouveaux immeubles du Grand-Cercllet) : CHF 654'000.00
- GFA – selon nouveau statuts : CHF 60'000.00
- ASPIEHL - collège intercommunal : CHF 6'500'000.00

La limite de cautionnement pour la législature 2021-2026 est proposée, avec l'ajout de CHF 60'000.00 en lien avec nos engagements pour le GFA, pour un total de CHF 7'214'000.00.

La base limite maximale tolérée en matière de cautionnement est fixée à 125% de la quotité de dette brute, $1,25 \times$ les recettes courantes (CHF 48'174'121.00 / 6 = CHF 8'029'020.00 \times 1.25 = CHF 10'036'275.20.00).

Les limites fixées durant les précédentes législatures : 2005-2011 = CHF 2'500'000.00 et pour 2011-2016 = CHF 2'300'000.00, 2016-2021 = CHF 7'600'000.00.

6. PROPOSITION MUNICIPALE

La Municipalité, disposant d'un plan prévisionnel des investissements pour les années 2021 à 2026, a opté comme pour la précédente législature, pour le niveau 1, respectivement le plafond d'endettement brut (version recommandée par l'UCV).

Afin de conserver une autonomie communale, sans avoir besoin de recourir à l'autorisation ni à l'arbitrage du canton en cas de déplafonnement en cours de législature, la Municipalité vous propose d'ajuster pour ses autorités, comme lors de la précédente législature, les plafonds (emprunts et cautionnements) au niveau d'une gestion communale autonome.

De par ces planifications ambitieuses, la Municipalité s'oriente vers un quasi autofinancement de ses dépenses d'investissement, grâce aux recettes d'investissement relatives aux ventes de certaines de ses parcelles communales (parcelles 744, 9, 323 & 747).

Cette vision a comme objectif la réalisation de l'ensemble des investissements planifiés sur la nouvelle législature pour plus de 9 millions de francs (comme sur la législature 2016-2021), ainsi qu'une maîtrise voire une diminution de l'endettement de la commune.

Faire face aux obligations actuelles, sans mettre à mal de manière significative les comptes de demain.

Sur ces bases, la Municipalité vous propose dès lors de fixer les plafonds suivants pour la durée de la législature 2021-2026 :

- Plafond d'emprunts (brut) : CHF 16'000'000.00 (Quotité à 200%).
- Plafond de cautionnement : CHF 8'000'000.00 (50% du plafond d'emprunts)

7. CONCLUSIONS


En conclusion, au vu de ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Roche


- Vu** le préavis N° 74/2021 de la Municipalité au Conseil communal relatif au plafond d'endettement pour la législature 2021-2026
- Ouï** le rapport de la commission chargée de l'examen de cet objet
- Considérant** que cet objet a été valablement porté à l'ordre du jour
- Décide**
1. De fixer le plafond d'endettement pour la législature 2021-2026 à CHF 16'000'000.00
 2. De fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres engagements à CHF 8'000'000.00

Adopté en séance de Municipalité le mardi 14 septembre 2021

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

le Syndic

Chr. Lanz



la Secrétaire,

R. Duronio

Délégué(s) de la Municipalité : Christophe Lanz, syndic et Aurélie Tulot, Municipale et Vice-syndique

Annexes : Plan des investissements
Plafond d'endettement – tableau de calcul

Liste des abréviations :

ASFICO	Autorité de surveillance des finances communales
LC	Loi du 28 février 1956 sur les communes
MCH2	Modèle de compte harmonisé 2
RCCom	Règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes
SCL	Service des communes et du logement
SOCIR	Société coopérative immobilière de Roche
UCV	Union des communes vaudoises

Commune de Roche

Tableau des investissements 2021 - 2026

Libellé / Projet	Charge totale	2021	2022	2023	2024	2025	2026
ADMINISTRATION GENERALE							
Cyber Sécurité	50'000.00 CHF	- CHF	50'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Communications / Web	40'000.00 CHF	- CHF	40'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
FINANCES							
DOMAINES ET BATIMENTS							
ECF - Canal du haut Lac	265'061.00 CHF	- CHF	185'061.00 CHF	80'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
ECF - R3	51'600.00 CHF	- CHF	6'600.00 CHF	- CHF	22'500.00 CHF	- CHF	22'500.00 CHF
Collecteurs EC Prés Clos - Grand Fossé	250'000.00 CHF	- CHF	250'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Maison du Tonnelier + Ancienne cuisine militaire	200'000.00 CHF	200'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Transfo. Salle gym des Salines, fermeture plafond	170'000.00 CHF	- CHF	120'000.00 CHF	50'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Aménagement structures scolaires	250'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	50'000.00 CHF	200'000.00 CHF	- CHF
Travaux Prés Clos / Fondation Verdeil	1'000'000.00 CHF	- CHF	200'000.00 CHF	400'000.00 CHF	400'000.00 CHF	- CHF	- CHF
PGA	190'000.00 CHF	60'000.00 CHF	60'000.00 CHF	70'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Bâtiment nouvelle voirie - ZA- Prés Clos	180'000.00 CHF	- CHF	- CHF	180'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Rénovation de la maison des Vurziers	250'000.00 CHF	- CHF	125'000.00 CHF	125'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Contrôle d'accès Rotzérane, Prés Clos, Saline, Saulniers	120'000.00 CHF	100'000.00 CHF	20'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Rénovation Chemin AF - Etape 1	896'000.00 CHF	- CHF	150'000.00 CHF	250'000.00 CHF	250'000.00 CHF	246'000.00 CHF	- CHF
Rénovation Chemin AF - Etape 2	600'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	100'000.00 CHF	250'000.00 CHF	250'000.00 CHF
Aménagements des espaces extérieurs	550'000.00 CHF	- CHF	250'000.00 CHF	300'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Agglo Rive-Lac (PDI - RSGZA - PA5)	125'000.00 CHF	- CHF	25'000.00 CHF	25'000.00 CHF	25'000.00 CHF	25'000.00 CHF	25'000.00 CHF
TRAVAUX							
Mur historique des Saulniers	100'000.00 CHF	- CHF	80'000.00 CHF	20'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Rénovation du pont de Chambon	200'000.00 CHF	- CHF	150'000.00 CHF	50'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Réfection route communale - La Coche ZI-La Coche	650'000.00 CHF	- CHF	300'000.00 CHF	350'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Route cantonale + Giratoire entrée ZI-La Coche	400'000.00 CHF	- CHF	- CHF	200'000.00 CHF	200'000.00 CHF	- CHF	- CHF
Réaménagement de la Rue du St Bernard	600'000.00 CHF	450'000.00 CHF	150'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Réaménagement route du Simplon (carrefour Montjoux/Gare)	280'000.00 CHF	180'000.00 CHF	100'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Réaménagement route de la Gare	500'000.00 CHF	- CHF	100'000.00 CHF	400'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Concept de stationnement - Signalisations et macarons	30'000.00 CHF	30'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Création Stationnement - Haut de la Bâtie	150'000.00 CHF	150'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Parking - Bas de la Buanderie	380'000.00 CHF	300'000.00 CHF	80'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
Desserte interne PPA Les Vernes	350'000.00 CHF	350'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF	- CHF
INSTRUCTION PUBLIQUE & CULTE							
Route Romaine - Mise en valeur	150'000.00 CHF	- CHF	- CHF	150'000.00 CHF	- CHF	- CHF	- CHF
POLICE							
Vidéosurveillance	65'000.00 CHF	- CHF	25'000.00 CHF	25'000.00 CHF	15'000.00 CHF	- CHF	- CHF
SECURITE SOCIALE							
SERVICES INDUSTRIELS							
Total	9'042'661.00 CHF	1'820'000.00 CHF	2'466'661.00 CHF	2'675'000.00 CHF	1'062'500.00 CHF	721'000.00 CHF	297'500.00 CHF

Commune de Roche

Plafond d'endettement

RUBRIQUES	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Dépenses d'investissement (DI)	1'015'091	1'820'000	2'466'661	2'675'000	1'062'500	721'000	297'500	9'042'661
Recettes d'investissement (RI)	155'324	0	3'600'000	1'830'000	1'800'000	0	0	7'230'000
Dépenses investissements nets	859'767	1'820'000	-1'133'339	845'000	-737'500	721'000	297'500	1'812'661
Charges de fonctionnement	6'551'411	6'987'707	7'127'515	7'270'820	7'417'718	7'568'312	7'722'703	44'094'775
Intérêts passifs	41'977	44'196	46'121	47'108	46'044	41'440	36'376	261'286
<i>Charges de fonctionnement</i>	<i>6'594'905</i>	<i>7'031'903</i>	<i>7'173'637</i>	<i>7'317'928</i>	<i>7'463'762</i>	<i>7'609'751</i>	<i>7'759'079</i>	<i>44'356'061</i>
Revenus de fonctionnement	7'988'408	7'697'960	7'826'951	7'958'475	8'092'587	8'229'344	8'368'804	48'174'121
Intérêt actif	267'730	280'229	311'475	348'222	358'282	339'909	321'535	1'959'651
<i>Revenus de fonctionnement</i>	<i>8'256'138</i>	<i>7'978'189</i>	<i>8'138'426</i>	<i>8'306'697</i>	<i>8'450'869</i>	<i>8'569'253</i>	<i>8'690'339</i>	<i>50'133'772</i>
Marge d'autofinancement	1'661'232	946'285	964'789	988'769	987'107	959'502	931'260	5'777'711
Endettement total fin année	11'208'523	12'796'451	11'698'323	12'554'555	10'329'948	9'591'446	8'457'686	65'428'409
Emprunts 921+922+923	10'842'800	12'430'728	11'332'600	12'188'832	9'964'225	9'225'723	8'091'963	
Quotité de dette brute	131.33%	155.81%	139.25%	146.74%	117.91%	107.66%	93.11%	
Plafond d'emprunt maximum de la période			12'430'728					
Quotité de dette brute maximum de la période			155.81%					