



COMMUNE
D'AIGLE

LA MUNICIPALITÉ

Au Conseil communal d'Aigle

PRÉAVIS MUNICIPAL N° 2021-27 du 1^{er} novembre 2021

relatif à

**LA FIXATION D'UN PLAFOND D'ENDETTEMENT ET DE RISQUE
POUR CAUTIONNEMENTS POUR LA LEGISLATURE 2021-2026**

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers,

1. PRÉAMBULE

Conformément aux dispositions de la Loi du 28 février 1956 sur les communes (LC – art 143)¹ et du règlement du Conseil communal (art. 92)², nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le préavis municipal traitant du plafond d'endettement et de cautionnements pour la législature 2021 - 2026.

2. HISTORIQUE

De 1956 à 2006, les communes avaient l'obligation d'obtenir auprès du département en charge des relations avec les communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient contracter auprès de divers bailleurs de fonds. Cette solution, avec les années, était devenue de plus en plus contraignante.

À la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, le 14 avril 2003, dans le but de simplifier cette procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité (et non plus au contrôle de l'opportunité), le Grand Conseil a, dans le cadre de la révision de la loi sur les communes, supprimé les autorisations d'emprunts et de cautionnement, pour introduire les notions de « plafond d'endettement » et de « plafond de cautionnement ».

Depuis 2006, un préavis doit être soumis au législatif pour fixer ces fameux plafonds par législature. C'est donc la quatrième fois que la Municipalité le présente. Pour mémoire, en 2016, le plafond d'endettement accepté s'élevait à CHF 100 mios, incluant celui de cautionnements.

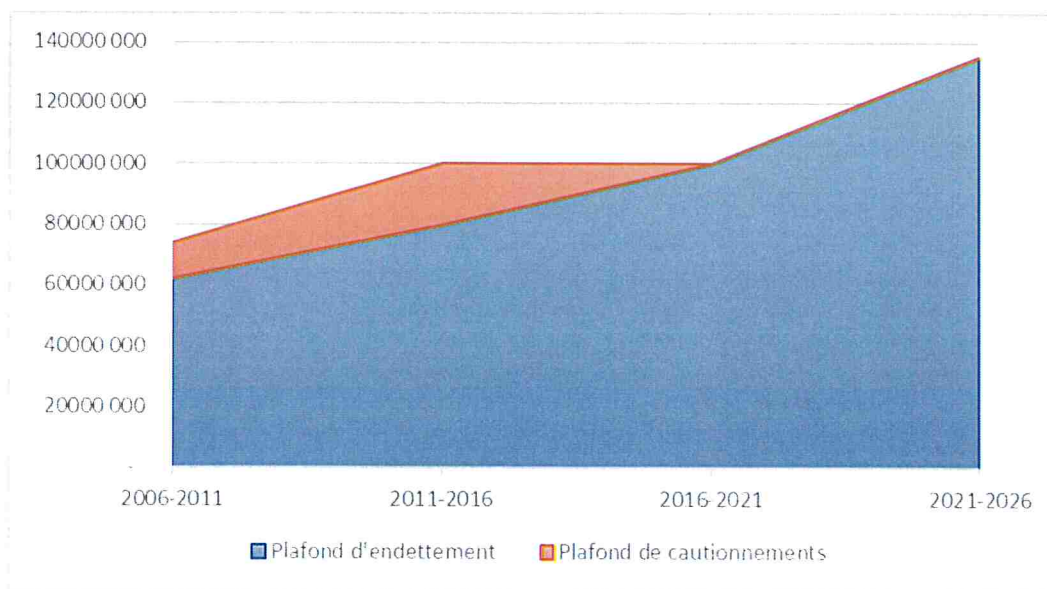


Tableau 1 : Evolution du plafond d'endettement

¹ Etat au 1^{er} juillet 2013

² Etat au 3 juin 2014

3. CONTEXTE ACTUEL

3.1 Base légale

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

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.*

Par ailleurs, l'article 22a du Règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom) traite de la réactualisation du plafond d'endettement et dispose que :

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'analyse financière validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales.*

3.2 Définition de l'endettement

En juin 2016, de nouvelles modalités en matière de plafond d'endettement et de cautionnement ont été retenues par l'Etat par le biais de son Service des communes et du logement (SCL). Le périmètre à prendre en considération lors de la détermination du plafond d'endettement a été revu. Le SCL propose aux communes de choisir entre un plafond d'endettement brut ou un plafond d'endettement net. Cette distinction dépend de la structure du bilan de la commune. Une fois le type de plafond défini, le législatif doit également se prononcer sur le montant nominal du plafond. Ce dernier peut fortement varier suivant qu'il est calculé au brut ou au net. Quelle que soit la méthode retenue par la commune, le nouveau plafond ne devrait pas excéder les 250 % des revenus selon le schéma ci-après :

		Calculs	
		quotité brute	quotité nette
Passif	920 Engagements courants	Dettes brutes	Dettes nettes
	921 Dette à court terme		
	922 Emprunts à moyen et long terme		
	923 Engagements propres établis. et fonds		
	925 Passifs transitoires		
Actif	910 Disponibilités		
	911 Débiteurs et comptes courants		
	912 Placements du patrimoine financier		
	913 Actifs transitoires		
	914 Patrimoine administratif financé par des taxes affectées		
Fonctionnement	425 Revenus prêts du patrimoine administratif	Revenus courants	Revenus fiscaux et autres revenus non réguliers non effectés
	427 Revenus immeubles du patrimoine administratif		
	431 Emoluments		
	40 Impôts		
	41 Patentes, concessions		
	42 Revenu du patrimoine		
	43 Taxes, émoluments, produits		
	44 Part aux recettes cantonales		
	45 Participation, rem. coll. pub.		
	46 Autres participations, sub.		

Source : Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) 2021

Le nouveau calcul de l'endettement comprend :

- l'ensemble des dettes de la commune desquelles est retranchée la part du patrimoine administratif financé par des taxes affectées (eau et assainissement) ;
- 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 ;
- les cautionnements accordés par les communes en tenant compte du degré du risque selon l'appréciation de la commune. Sont exclus les cautionnements garantis par une cédula hypothécaire.

A relever que les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération et que le plafond de cautionnement peut être supprimé étant donné que ce dernier est intégré dans le plafond d'endettement.

3.3 Objectifs

Les objectifs visés par la Municipalité sont au nombre de quatre :

- Respecter les dispositions légales de la Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD) 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 à obtenir ;
- Gérer les finances communales en se basant sur une planification financière détaillée.

4. DESCRIPTION DU PROJET

4.1 Méthode de calcul

La Municipalité a, à nouveau, été accompagnée de la société BDO, spécialiste suisse du conseil et de la révision des communes qui a réalisé une planification financière détaillée en prenant en compte l'ensemble des éléments financiers et non financiers ayant un impact sur la trésorerie future de la commune pour calculer le plafond d'endettement. Le rapport complet de l'étude conduite par BDO sera à disposition de la Commission si elle souhaite le consulter.

En résumé, le plafond d'endettement correspond à la capacité d'endettement de la commune calculée sur la base d'une planification financière. Cette capacité d'endettement est la capacité de la commune à supporter la charge financière (les intérêts) et le remboursement de sa dette. Elle doit donc être une valeur économique en relation avec sa capacité à renouveler ses investissements.

L'élément déterminant à prendre en compte est donc la capacité de la commune à générer de la trésorerie.

Le plafond d'endettement est calculé en prenant en compte les éléments suivants :

- la projection de la trésorerie générée par la commune dans le futur ;
- la durée de vie moyenne des investissements réalisés et la capacité que souhaite garder la commune afin d'être en mesure de les renouveler et de préserver son patrimoine ;
- le taux d'intérêt prévisionnel de la dette future.

Comme expliqué ci-avant, le plafond d'endettement est déterminé par les flux de trésorerie (avant rémunération des bailleurs de fonds, aussi appelé « solde primaire ») générés par la commune. Ces flux de trésorerie serviront à payer les intérêts de la dette ainsi qu'à son remboursement. Pour nos calculs ci-après, nous avons tenu compte d'une durée de remboursement de 30 ans, car nous estimons que cela correspond à la durée de vie moyenne des investissements que nous réalisons. Si nous sommes en mesure de rembourser notre dette en 30 ans, nous serons donc alors aussi en mesure de reconduire nos investissements tous les 30 ans.

Nous avons également tenu compte d'un taux d'intérêts prévisionnel de 2% sur les 30 ans à venir ainsi que d'un taux d'inflation de 1.0% par an.

4.2 Plafond d'endettement

Compte tenu de la structure du bilan de la Commune, la Municipalité a décidé de considérer un plafond d'endettement brut.

Il est évident que l'avenir est incertain et que le flux de trésorerie est susceptible de varier, à la hausse, mais aussi à la baisse. La mission de la Municipalité est non seulement de suivre l'évolution du Cash-flow, mais aussi de l'influencer par des décisions politiques.

Si ce Cash-flow baisse, alors le plafond d'endettement diminue et des mesures sont nécessaires, par exemple : réalisation d'un bien du patrimoine financier, priorisation des investissements futurs, augmentation des impôts ou diminution des charges.

Les comptes de fonctionnement prévisionnels, ainsi que la projection des soldes primaires futurs, ont montré que la situation de la commune est actuellement bonne et que l'avenir financier est maîtrisé, compte tenu des investissements prévus. Toutefois, certaines

incertitudes, notamment l'évolution de la population ou celle des taux d'intérêts tels que planifiés, pourraient influencer de manière substantielle l'évolution financière de la commune.

D'autres aspects devront également être vérifiés ces prochaines années, afin de ne pas détériorer la situation financière de la commune, en particulier le niveau des taux d'intérêt passifs des emprunts qui seront contractés ou encore l'évolution de la participation communale aux charges cantonales (cohésion sociale, transports publics, etc.) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) sur lesquelles la Municipalité n'a que peu d'influence.

Compte tenu de ces éléments, la Municipalité, de manière prudente, vous propose d'arrêter le plafond d'endettement à **135 millions de francs** pour la législature 2021 - 2026.

Ce montant théorique peut être modifié à la baisse par la non-réalisation d'un investissement ou encore par le bon niveau de notre trésorerie courante ou par un désendettement plus rapide. En effet, une partie des investissements prévus devrait pouvoir être financée par les liquidités courantes, au lieu d'emprunter la totalité des montants projetés.

La Municipalité s'efforce de maîtriser l'évolution de la dette pour ne pas mettre en péril les investissements futurs ; par conséquent, il est important qu'un contrôle scrupuleux de l'ensemble des dépenses communales continue d'être appliqué.

4.3 Plafond de cautionnement

Comme déjà mentionné, les cautionnements et autres engagements spéciaux accordés par les Communes sont dorénavant intégrés au plafond d'endettement. De facto, il n'est plus nécessaire de fixer un plafond spécifique pour ces engagements particuliers. La commune a toutefois des engagements hors bilan pour des cautionnements et des garanties de déficits.

A cet égard, le risque lié à la dette des associations intercommunales est estimé comme étant très faible. En effet, il est présent, a priori, uniquement en cas de dissolution d'une association. Par conséquent, une incidence financière pour la Commune semble peu probable.

5. MOTIVATION DE LA MUNICIPALITÉ

Comme pour chaque collectivité publique, la dette est un enjeu majeur pour la Commune d'Aigle ; d'autant plus que la progression des intérêts de la dette réduit la marge de manœuvre budgétaire. La capacité économique d'endettement d'une collectivité publique est sa capacité à supporter le service de sa dette, à savoir le remboursement de ses emprunts et le paiement des intérêts passifs. En d'autres termes, elle exprime la soutenabilité de la dette pour la collectivité publique.

La Municipalité a réalisé une planification financière détaillée, prenant en compte l'ensemble des éléments financiers et non-financiers ayant un impact sur la trésorerie future de la commune. Cette planification a montré que dans l'état actuel de la situation, il est possible d'estimer qu'en fonction des flux de trésorerie futurs, la commune est en mesure de s'endetter à hauteur de CHF 135 millions en prenant en compte les critères déjà définis.

Ce plafond d'endettement est un plafond économique correspondant, comme mentionné à la projection de la situation actuelle. Ce plafond permettra à la commune de réaliser les principaux investissements envisagés et déjà votés pour les années à venir.

Il est important de préciser que le plafond d'endettement n'engage pas le Conseil Communal à accepter les projets d'investissements futurs qui feront tous, comme par le passé, l'objet d'un préavis individuel discuté avec les commissions ad hoc et la commission des finances ainsi que lors des séances du Conseil.

Il ne faut pas considérer non plus que ce plafond soit une estimation de l'endettement futur. Il est une borne supérieure à ne pas dépasser et déterminant le cadre dans lequel doit s'exercer l'activité de gestion de notre commune. Il n'y a donc aucun lien direct entre le plafond d'endettement et le niveau de la dette communale.

La Municipalité insiste sur le fait qu'elle souhaite respecter ce plafond d'endettement établi pour la durée de la législature.

6. PROCÉDURE ET DÉLAIS DE RÉALISATION

Selon la loi sur les communes (art. 143 LC), un plafond d'endettement pour les emprunts doit être adopté et voté par le Conseil communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci.

En fin de législature, le plafond d'endettement court jusqu'à la reconduction d'un nouveau plafond fixé par les autorités communales de la nouvelle législature. L'Etat prend acte de ces plafonds et vérifie leur cohérence et leur respect par une analyse des montants donnés en rapport avec la situation financière de la commune.

Dans cette limite, la commune peut gérer en toute autonomie ses emprunts sans qu'aucune autorisation préfectorale, ni départementale, ne soit nécessaire. Le plafond peut être modifié - à la hausse comme à la baisse - en cours de législature, mais il doit alors faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat. Les communes sont alors amenées à délivrer avec le budget et les comptes annuels, une planification financière ainsi que tous documents permettant un examen approfondi de la situation financière de la commune.

Il convient de préciser que cette procédure ne dispense pas la Municipalité d'obtenir l'aval du Conseil communal pour les emprunts qu'elle souhaite contracter. En effet, le mode de financement figure dans tous les préavis d'investissements présentés.

7. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Les analyses, les calculs et les situations des Communes étant très différentes, elles sont difficilement comparables. Néanmoins, vis-à-vis de villes de taille comparable ou ayant des situations relativement proches (chefs lieu, forte composante intercantonale, croissance démographique marquée, etc.), on constate qu'Aigle est plutôt dans la moyenne supérieure en matière d'endettement par habitant.

8. DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rien à signaler.

9. CONFORMITÉ AVEC LES PLANIFICATIONS SUPÉRIEURES

Rien à signaler.

10. INCIDENCES FINANCIERES

Une augmentation du volume des emprunts ou du taux d'intérêt implique un accroissement des charges d'intérêts.

11. CONCLUSIONS

En conclusion, nous avons l'honneur, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de vous demander de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL D'AIGLE

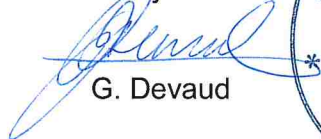
- Vu le préavis n° 2021-27 du 1^{er} novembre 2021
- Ouï le rapport de la Commission chargée de l'étude de cet objet
- Considérant que ledit objet a été porté à l'ordre du jour

DÉCIDE

1. De fixer le plafond d'endettement brut admissible à hauteur de CHF 135 millions pour la durée de la législature 2021-2026, risque pour cautionnements inclus ;
2. D'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à ce que l'endettement brut atteigne le montant fixé au point 1 ;
3. De laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt (selon art. 4 ch. 7 LC) ;

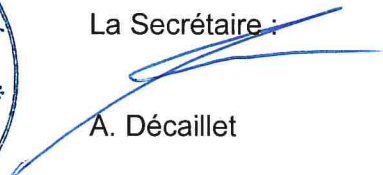
AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic :


G. Devaud



La Secrétaire :


A. Décaillet

Municipal délégué : M. Jean-Luc Duroux, Municipal