



MUNICIPALITE

Préavis 2016–2021 / N° 14

Fixation de plafonds en matière d'emprunts et de risques pour cautionnement pour la législature 2016-2021

Rolle, le 22 novembre 2016

AU CONSEIL COMMUNAL DE ROLLE,

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Le présent préavis a pour but d'inviter le Conseil communal à adopter, pour la législature qui débute, un plafond d'endettement de la Commune à hauteur de Fr. 60 millions et un plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties calculé à Fr. 30 millions.

1. PREAMBULE

Depuis deux législatures, dans le but de simplifier et de limiter le contrôle et l'approbation de l'Etat à la légalité pour chaque emprunt et cautionnement, le Grand Conseil a accepté, en 2005, dans le cadre de la révision de la Loi sur les communes, de supprimer les autorisations existantes depuis 1956 en introduisant la notion de "plafonds d'endettement et de risques pour cautionnements".

L'intention de cette démarche est de pouvoir contracter des emprunts dans la limite des plafonds définis, sans avoir à solliciter l'approbation du Canton, ceci afin de pouvoir préserver l'autonomie décisionnelle des autorités communales législatives et exécutives.

Il est important de relever qu'il s'agit d'une autorisation et non pas d'une obligation d'atteindre le niveau d'endettement qui fait l'objet du présent préavis.

En respectant les principes de l'équilibre budgétaire, une dette est contractée uniquement pour financer des investissements. Elle n'est pas un revenu, mais une source de financement qui a généralement un coût, celui des intérêts passifs.

Une dette est un engagement financier de la collectivité envers des tiers externes. L'endettement n'est donc pas un signe de mauvaise santé financière pour une collectivité ; au contraire, dans le cadre d'une marge d'autofinancement positive, cela signifie qu'elle entretient et développe son patrimoine par le biais d'investissements. Toutefois le service de la dette, par le plafond d'endettement et de son calcul, s'assure que l'endettement est supportable à moyen terme pour la Commune.

Il nous paraît important de relever que le plafond d'endettement pour les emprunts est calculé sur la base d'estimations, ce qui signifie que les résultats doivent être relativisés. Il s'agit de tendances qui ne tiennent pas compte d'éventuelles mesures qui devraient être prises par les autorités communales pour garder les finances sous contrôle.

2. Bases légales

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

La modification de l'article 143 de la Loi sur les communes est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005, et définit la nouvelle 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'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 Conseil 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 validé l'introduction d'un nouvel article 22a dans le Règlement sur la Comptabilité des communes, dont le contenu est le suivant :

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

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 :

1. *le budget et les comptes annuels de la commune concernée*
2. *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.

3. DETERMINATION DU PLAFOND D'EMPRUNTS 2016-2021

3.1 Méthodologie

L'Union des communes vaudoises invite ses membres à construire les plafonds en matière d'endettement et de cautionnement sur le même modèle que les deux dernières législatures, basé sur les recommandations du Canton du 1^{er} janvier 2007.

D'une manière générale, le plafond d'endettement est déterminé en fonction de la fortune ou de la dette communale et des besoins actuels et futurs d'investissements communaux ainsi que de leur financement par l'autofinancement.

3.2 Fixation d'un plafond en matière d'endettement

Au 31 décembre 2016, le montant des emprunts s'élèvera à Fr. 19'375'000.— (postes 921 et 922 du bilan). Afin de déterminer le montant des emprunts le plus élevé de la législature 2016-2021, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière conformément aux recommandations de l'UCV. Les deux principales composantes de cette analyse sont, d'une part, le plan des investissements 2016-2021 défini par la Municipalité et, d'autre part, la réunion d'un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement permettant d'établir la marge d'autofinancement prévisionnelle pour chaque année de la législature en cours. L'écart entre le montant des investissements prévus et la marge d'autofinancement indique la variation de l'endettement.

Il faut être bien conscient que cette planification fournit une **projection** de l'évolution de l'endettement pour les années à venir. Il est notamment fait référence ci-dessus à des **hypothèses**, particulièrement en ce qui concerne l'évolution du compte de fonctionnement. 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) tient quasiment de la gageure tant les inconnues sont nombreuses. La Municipalité a dès lors établi des hypothèses extrêmement prudentes.

La mise en relation des deux paramètres cités plus haut (dépenses d'investissements nettes – marge d'autofinancement), ajoutée à l'endettement actuel, détermine un endettement maximum en cours de législature de l'ordre de Fr. 120'000'000.—.

Tenant compte de la marge d'erreur possible liée aux hypothèses émises, ainsi qu'à des projets non mentionnés dans la planification, la Municipalité préconise une grande prudence en conservant, par rapport à la précédente législature, un plafond à **Fr. 60'000'000.—**.

Ce montant peut paraître important dans l'absolu, toutefois et conformément aux recommandations du Service Cantonal des communes et du logement (SCL), le plafond de cautionnement ne doit pas être supérieur au 50 % du plafond d'endettement. A ce jour, le total des cautions accordées par la Commune étant de Fr. 29 millions, la Commune ne peut avoir un plafond d'endettement inférieur à Fr. 58 millions.

3.3 Limites et recommandations

Par ailleurs, l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales a établi un ratio 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 :

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

Ce ratio est de 44 % pour notre commune au terme de l'exercice 2016. Il peut être considéré comme très bon. Le plafond maximum demandé fait passer ce ratio à 114 % en cours de législature, soit une qualification dite "moyenne".

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, soit Fr. 126'750'000.—. Le montant souhaité de Fr. 60'000'000.— reste donc bien en dessous de cette cote d'alerte.

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, par voie de préavis au Conseil communal.

4. FIXATION DU PLAFOND DE RISQUES POUR CAUTIONNEMENTS ET AUTRES FORMES DE GARANTIES

A ce jour, la Commune a deux engagements, sous forme de cautionnements pour un total de Fr. 29 millions, conformément au détail suivant :

- En date du 20 septembre 2005, une convention d'actionnaires a été signée, visant au maintien du groupe CVE-RomandeEnergie en mains majoritairement publiques, pour un total de Fr. 3'900'000.—.
- Lors de la séance du 4 mars 2014, le Conseil Communal a décidé d'octroyer un cautionnement de Fr. 25'063'940.— en faveur de l'ASPAIRE, afin de lui permettre les emprunts nécessaires à la construction des nouveaux bâtiments scolaires.

Précisons ici que les cautionnements éventuellement accordés seront également soumis à l'approbation du Conseil communal sous forme de préavis, et que la limite disponible sera elle aussi tenue à jour. A noter qu'elle n'est actuellement que de Fr. 1 million, sachant que la Municipalité propose de maintenir à Fr. 30 millions son plafond pour risques de cautionnement et autres formes de garanties.

4. Conclusions

La Municipalité vous propose dès lors de fixer les plafonds suivants pour la durée de la législature 2016-2021 :

- **Plafond d'endettement (brut) :**
Fr. 60'000'000.—.
- **Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties :**
Fr. 30'000'000.—.

* * * * *

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité prie le Conseil communal de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

CONCLUSIONS

LE CONSEIL COMMUNAL DE ROLLE,

vu le préavis 2016-2021 / N° 14 de la Municipalité du 22 novembre 2016,
entendu le rapport de la Commission des finances chargée d'étudier cet objet,
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,
fixe les valeurs suivantes pour la législature 2016-2021 :

1. Plafond d'endettement : Fr. 60'000'000.—
2. Plafond de risques pour cautionnements et autres engagements :
Fr. 30'000'000.—.

* * * * *

Approuvé par la Municipalité en séance du 29 novembre 2016

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

La Vice-présidente


Françoise Tecon-Hebeisen



Le Secrétaire


Pascal Petter

Annexes : - Fixation du plafond d'endettement de la commune (ASFiCo)
- Plan des dépenses d'investissements

1^{ère} séance avec la Commission des finances : selon calendrier

Municipale déléguée : Mme Françoise Tecon-Hebeisen



Commune de Rolle

Fixation du plafond d'endettement législature 2016 - 2021

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaux
Cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)		6'155'718	1'560'479	1'687'155	1'700'000	1'700'000	1'700'000	1'700'000	10'047'634
Dépenses d'investissement	5	16'883'260	5'744'562	16'244'795	8'410'000	8'250'000	9'700'000	3'850'000	52'199'357
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	20'801'932	8'489'083	2'472'640	0	0	0	0	10'961'723
Besoin de financement		-10'074'390	-4'305'000	12'085'000	6'710'000	6'550'000	8'000'000	2'150'000	31'190'000
Endettement prévisionnel		23'680'000	19'375'000	31'460'000	38'170'000	44'720'000	52'720'000	54'870'000	54'870'000

Calcul du cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses courantes	30 + 31 + 32 + 35 + 36	52'718'481	42'443'781	48'885'965	49'000'000	46'300'000	46'300'000	46'300'000
Recettes courantes	+ 41 + 42 + 43 + 44 + 45 +	58'874'199	44'004'260	50'573'120	50'700'000	48'000'000	48'000'000	48'000'000
Dépenses d'investissement	5	16'883'260	5'744'562	16'244'795	8'410'000	8'250'000	9'700'000	3'850'000
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	20'801'932	8'489'083	2'472'640				
Dettes à court, moyen et long termes	921 + 922 + 923	23'680'000	19'375'000	31'460'000	38'170'000	44'720'000	52'720'000	54'870'000

Quotité de la dette brute

Dénomination	Cptes 2015	Budget 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Quotité de dette brute (dettes à CT/recettes courantes)	40%	44%	62%	75%	93%	110%	114%
Limite maximale d'endettement (250% de quotité brute)	147'185'497	110'010'650	126'432'800	128'750'000	120'000'000	120'000'000	120'000'000

Limite maximale d'endettement sur la moyenne de la période	120'532'242
Limite maximale d'endettement selon 2021	120'000'000
Endettement prévisionnel sur la période	54'870'000

Commune de Rolle : plan des investissements en cours - 2016-2021

(Vus en Municipalité en séance du 8 novembre 2016 - comptabilisation mise à jour au 30.09.2016)

Bilan	Tableau des investissements	Comptes investissements	Montant de l'investissement	Invest. au 31.12.15	2016		Planification hors éventuelles subventions					
					Invest. au 30.09.2016	Prévus au 31.12.2016	2017	2018	2019	2020	2021	
	Crédits accordés											
9123.1	Assainissement du chauffage et de la production d'eau chaude sanitaire du bâtiment Gr-Rue 43 - préavis 2011-2016/no 74	9123.05	205'000	5'140	115'392	84'468						
9123.1	Etude pour la rénovation du bâtiment Gr-rue 71 : Ex-Débridee) - préavis 2011-2016/no 81	9123.14	141'000	-	151'017	73'983						
9141.3	Réaménagement du tronçon intermédiaire de la route des Quatre-Communes, crédit d'étude préavis 2006-2011/no 81	4300.5010.17	100'000	92'657	18'690	-	-					
9141.4	Aménagement du tronçon intermédiaire de l'avenue de la Gare, préavis 2006-2011/no 87	4300.5010.13	1'116'250	1'110'202	27'510	10'000						
9141.4	Installation d'un carrefour à feux prioritaires à l'intersection Rte de Genève/Rte de Gilly pour les lignes de bus	1800.5010.4	223'000	84'200	155'430	25'000						
9141.5	Remplacement des infrastructures et l'aménagement de surfaces de la Grand-Rue, l'av. Châtelain divers cptes	divers cptes	14'890'300	13'383'914	818'019	600'000	-					
9143	Extension et rénovation du Port Ouest de Rolle - préavis 2011-2016/no 84 -> Apport extérieur droits de boucle pour Fr. 2018'020	4700.5030.1	10'507'000	-	28'693	2'000'000	8'478'307					
9143.4	Elaboration du plan partiel d'affectation "Au Château" - Crédit d'étude, préavis 2011-2016/no 20	3500.5090.0	162'000	142'188	1'013	-	18'799					
9143.5	Casino, rénovation des installations techniques, la mise en place de gradins et les modifications l'extérieur	3640.5090.2	520'000	518'024	-	-						
9143.6	Rénovation et transformation de la Cure de Rolle, préavis 2011-2016/no 44	3684.5030.2	1'061'500	1'118'610	19'223							
9143.6	Martinet D - préavis 2011-2016/no 46 -> reprise par ASPAIRE (y compris Etude)	5200.5030.6	24'385'000	20'233'349	253'962		1'412'689					
9143.6	Réalisation des aménagements extérieurs du complexe scolaire du Martinet D - préavis 2011-2016/no 58 et 82	5200.5030.8	2'202'000	-	1'352'425	-	950'000					
9146.3	Introduction d'une gestion électronique des documents (GED) et concrétisation des nouveaux plans de classement et concept d'archivage, préavis 2011-2016/no 55	1100.5090.0	175'000	144'282	9'737	-						
Total des crédits accordés			55'688'050	36'832'566	2'951'111	2'793'451	10'859'795					

Commune de Rolle : plan des investissements en cours - 2016-2021

(Vus en Municipalité en séance du 8 novembre 2016 - comptabilisation mise à jour au 30.09.2016)

Bilan	Tableau des investissements	Comptes investissements	Montant de l'investissement	Invest au 31.12.15	2016		Planification hors éventuelles subventions					
					Invest au 30.09.2016	Prévu au 31.12.2016	2017	2018	2019	2020	2021	
	Planification selon budget 2017											
	Infrastructures											
	Concept de collecte des déchets (containers enterrés)		1'500'000				500'000	1'000'000				
	Rte 4 Communes "tronçon voies CFF - av. du Jura" (chaussée, trottoir, collecteurs, gaz, éclairag		1'700'000				700'000	1'000'000				
	Mise en séparatif par secteur		1'000'000				200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000
	Travaux liés au PQ Gare - mise en vigueur 2018											
	Jonction AR (travaux en 2019, facturés en 2020)		500'000								500'000	
	Routes communales (Jolimont/Grand-Pré) et cantonale (route de la Vallée) - part Rolle		1'500'000							100'000	1'000'000	400'000
	Place de la Gare Nord (coût global hors subventions)		1'050'000							500'000	500'000	50'000
	Avenue de la Gare (place Sud - mise en place plan de circulation)		750'000						250'000	500'000		
	Route de Jolimont-tronçon inférieur au PI (mise en place plan de circulation et zone 30)		800'000						400'000	400'000		
	Collecteurs, gaz		800'000						100'000	400'000	300'000	
	Equipements communautaires (écoles, crèche - investissement régional à définir)		5'000'000									3'000'000
	P+R (8 à 10 Mio - part de Rolle = 1,5 Mio)		1'500'000							500'000	1'000'000	
	Travaux liés au PQ Sous Bellefontaine - mise en vigueur 2018											
	Routes communales (rte Lausanne/trottoir, coût global = 1Mio)		600'000						600'000			
	Collecteurs, gaz		200'000						200'000			
	Equipements communautaires (réhabilitation Usine A, espaces publics)		4'000'000							1'000'000	3'000'000	
	Concours d'architecture: participation Rolle pour environ 60'000		60'000						60'000			
	Travaux liés au PQ Buttes Jardins - mise en vigueur 2016											
	Routes communales Jardins et Temple (en partie financé par Implénia 200'000.-)		1'050'000				200'000	250'000	600'000			
	Collecteurs, gaz (Temple et Jardins "tronçon Temple-Ministres" et "tronçon Ministres-Poiriers")		1'200'000				600'000		600'000			
	Aménagement place du Marché (en partie financée par Implénia = 280'000 max)		100'000					100'000				
	Aménagement du Parc Veyrassat (100.-/m2)		600'000				100'000	500'000				
	Travaux liés au PQ Port Ouest (en vigueur au 25.09.2012)											
	Réaménagement du Jardin anglais		1'500'000				500'000	1'000'000				

Commune de Rolle : plan des investissements en cours - 2016-2021

(Vus en Municipalité en séance du 8 novembre 2016 - comptabilisation mise à jour au 30.09.2016)

Bilan	Tableau des investissements	Comptes investissements	Montant de l'investissement	Invest au 31.12.15	2016		Planification hors éventuelles subventions					
					Invest au 30.09.2016	Prévis au 31.12.2016	2017	2018	2019	2020	2021	
	Fibre Optique											
	Caméras		150'000				150'000					
	Mise en place du réseau		80'000				80'000					
	Applications métiers SI											
	Renouvellement		400'000				200'000	200'000				
	Bâtiments											
	Débridee - Rénovation assainissement reconversion		1'639'000				1'555'000					
	Port des Vernes - Réhabilitation		1'500'000								1'500'000	
	Réfection du Préau Martinet ABC		500'000								500'000	
	Buttes 1 - Rénovation assainissement reconversion		4'500'000									
	Total planification selon budget 2017		34'179'000				4'785'000	5'860'000	4'800'000	8'500'000	3'650'000	
	Total des crédits accordés et objets portés au budget 2017		89'867'050	36'832'566	2'951'111	2'793'451	15'644'795	5'860'000	4'800'000	8'500'000	3'650'000	
	Infrastructures											
	Agrandissement déchetterie (parking)		500'000							500'000		
	Rte 4 Communes "tronçon rue du Temple - voies CFF" (chaussée, trottoir, collecteurs, gaz, éclairage)		200'000							1'000'000		
	Mobilité douce liaison "A-One - Gare" 1ère étape (A-One - "Hammel") (env. 400'000.- subv. à décaisser)		400'000				400'000					
	Bâtiments											
	Port ouest - réhabilitation du bâtiment communal		800'000					800'000				
	Port ouest - bâtiment SNR participation au financement		800'000					800'000				
	Entretien et rénovation énergétique des bâtiment communaux		1'000'000				200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	
	Voirie (nouveau bâtiment d'exploitation et dépôt)		5'000'000					750'000	1'750'000			
	Priorités 2 et 3						600'000	2'550'000	3'450'000	1'200'000		200'000
	Total ds crédits accordés y compris priorités 2 et 3					5'744'562	16'244'795	8'410'000	8'250'000	9'700'000		3'850'000