



Commune de
St-Sulpice

MUNICIPALITÉ

PRÉAVIS N° 24/21
AU CONSEIL COMMUNAL

**FIXATION DE PLAFONDS EN MATIÈRE D'EMPRUNTS
ET DE RISQUES POUR CAUTIONNEMENTS
POUR LA LÉGISLATURE 2021-2026**

**FIXATION DE PLAFONDS EN MATIÈRE D'EMPRUNTS
ET DE RISQUES POUR CAUTIONNEMENTS
POUR LA LÉGISLATURE 2021-2026**

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères,
Messieurs les Conseillers,

1. PRÉAMBULE

Dès 2005, et conformément à la décision du Grand Conseil vaudois, les autorisations d'emprunts et de cautionnements ont été supprimées pour être remplacées par la notion de "plafonds d'endettement et de risques pour cautionnements".

Cette pratique est définie par l'article 143 de la Loi sur les communes. 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'État 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'État dans le cas où la nouvelle limite de plafond met en péril l'équilibre financier de la commune.*
4. *Le Conseil d'État 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'État de Vaud.

Si une commune se trouvait dans l'obligation de modifier son plafond d'endettement en cours de législature, le Conseil d'État examinerait sa situation financière selon les alinéas 2 à 4 de l'article 143 de la Loi sur les communes.

Le plafond d'endettement n'est pas une autorisation d'endettement octroyée à la Municipalité. C'est une autorisation d'endettement octroyée à la Commune. Chaque proposition d'endettement venant de la Municipalité passe en effet devant le Conseil communal, qui peut l'avaliser ou non. Ce qui signifie que le délibérant garde le contrôle de l'emprunt.

Le plafond d'endettement définit une enveloppe à l'intérieur de laquelle la Commune peut emprunter sans en référer au Canton. Il est estimé très largement et n'a pas pour vocation à être atteint ou même approché. La législature 2016-2021 en témoigne. Au cours de cette période, l'emprunt a atteint CHF 14'100'000 pour un plafond d'endettement de CHF 31'000'000.

2. MÉTHODOLOGIE

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 éditées par le Service des communes et du logement (SCL), étaient abrogées. Aucune nouvelle recommandation officielle ne les remplace.

Cependant, pour le calcul de l'endettement net des communes, la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) utilise la méthodologie ci-dessous :

	Dettes à court terme (920 + 921 + 925)
+	<u>Dettes à moyen et long terme (922 + 923)</u>
=	Endettement actuel
+	<u>Lignes de crédit non utilisées (comptes courants)</u>
=	Endettement hypothétique
+	<u>Investissements futurs sur 6 ans (DIN) (5 - 61 - 62 - 66)</u>
=	Endettement maximum possible
+/-	<u>Marges d'autofinancement futures sur 6 ans (Résultat + 331 + 332 + 38 - 48)</u>
=	Plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)
-	Actifs circulants (à la valeur comptable) (910 + 911 + 912 + 913)
+/-	<u>Pertes/Gains sur réalisation du patrimoine financier sur 5 ans</u>
=	Plafond d'endettement net (niveau 2)

C'est cette méthode que la Municipalité a décidé d'appliquer dans le présent préavis.

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.

Afin de garantir la meilleure transparence auprès des autorités et des bailleurs de fonds, la Municipalité a décidé d'utiliser le plafond d'endettement brut admissible (niveau 1) comme cela a été le cas lors des deux dernières législatures. En effet, les variations des actifs circulants ainsi que les éventuels pertes/gains comptables sont très difficiles à évaluer d'une année à l'autre et par conséquent sont très aléatoires.

3. BREF RAPPEL HISTORIQUE

Durant la législature 2016-2021, le plafond d'endettement brut de la Commune approuvé par l'État s'est élevé à CHF 31'000'000.00. Le montant de ce plafond a été basé sur un plan d'investissement de CHF 25'409'500.00.

Les dépenses d'investissement durant le dernier quinquennat ont totalisé plus de CHF 14'100'000.00. Ces investissements ont été financés à 100 % par la trésorerie courante. L'emprunt contracté en 2015 pour la construction du collège pour un montant de CHF 12'000'000.00 n'a pas été remboursé.

Depuis le début de la dernière législature, la situation financière de la Commune s'est un peu détériorée. La marge d'autofinancement est régulièrement négative.

4. PLANIFICATION FINANCIÈRE

Afin de présenter une proposition de plafond d'endettement cohérente, la Municipalité a établi une planification financière pour les cinq prochaines années. L'exercice est délicat en raison des nombreuses incertitudes liées aux recettes fiscales, à la péréquation intercommunale, à la participation péréquative à la cohésion sociale ainsi qu'aux autres charges non maîtrisables.

Les deux principaux composants de cette analyse sont, d'une part, le plan des investissements proposés par la Municipalité pour la période 2021- 2026 (voir annexe) et, d'autre part, l'évolution du compte de fonctionnement. Cela permet d'établir la marge d'autofinancement prévisionnelle pour chaque année de la législature à venir. L'écart entre le montant des investissements prévus et la marge d'autofinancement indique la variation de l'endettement.

Résultats	2022	2023	2024	2025	2026
Dépenses d'exploitation (<i>sauf 380 & 39</i>)	36'560'279	37'836'931	38'730'581	39'620'274	40'695'066
Recettes d'exploitation (<i>sauf 480 & 49</i>)	34'850'086	35'789'079	36'808'080	37'856'823	38'936'188
SOLDE DE FONCTIONNEMENT EPURE (SFE)	-1'710'192	-2'047'852	-1'922'501	-1'763'451	-1'758'877
Amortissements comptables + réserves affectées	1'443'443	1'962'036	2'097'503	2'221'636	2'475'270
MARGE D'AUTOFINANCEMENT (MA)	-266'750	-85'815	175'002	458'185	716'392
Dépenses d'investissements nets (DNI)	-5'240'000	-4'064'000	-3'724'000	-7'609'000	-7'609'000
SOLDE FINANCIER (SF)	-5'506'750	-4'149'815	-3'548'998	-7'150'815	-6'892'608

Références et indicateurs	2022	2023	2024	2025	2026
Dette nette (DN)	11'603'994	15'757'994	19'311'994	26'470'994	33'369'994
Dette brute	17'548'949	21'702'949	25'256'949	32'415'949	39'314'949
Marge d'autofinancement minimum	386'800	525'266	643'733	882'366	1'112'333

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 des revenus fiscaux pour les cinq prochaines années, de la participation communale aux charges cantonales et intercommunales est un exercice fort ardu tant les inconnues sont nombreuses. La Municipalité a estimé les divers chiffres au plus juste, en tenant compte des données en sa possession. Elle a estimé que les revenus augmenteraient dans la même proportion que les charges. Une augmentation des revenus fiscaux de 3 % par année comprend aussi bien l'augmentation des impôts sur le revenu et la fortune que l'accroissement de la population et une éventuelle augmentation du taux d'impôt.

5. FIXATION DU PLAFOND D'ENDETTEMENT

Le plafond est déterminé en utilisant la méthodologie citée au point 2.

		<u>31.12.2020</u>
		CHF
	Dettes à court terme (920+921+925)	2'312'775
+	Dettes à moyen et long terme (922+923)	12'000'000
=	Endettement actuel	14'312'775
+	Ligne de crédit non utilisée (comptes courants)	0
=	Endettement hypothétique	14'312'775
+	Investissements futurs sur 6 ans	33'000'000
=	Endettement maximum possible	47'312'775
+/-	Marges d'autofinancement futures sur 6 ans à partir de 2020 (Résultat +331 +332 +38 +48)	0
	plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)	47'312'775
-	Actifs circulants (à la valeur comptable) (910+911+912+913)	18'983'177
+/-	Pertes/Gains sur réalisation du patrimoine financier sur 5 ans	
=	Plafond d'endettement net (niveau 2)	28'329'597

La marge d'autofinancement selon le budget 2021 amendé de - CHF 1'120'136.00 est compensée par la marge d'autofinancement projetée 2022-2026 positive de CHF 997'014.00. L'écart n'est pas pris en considération.

La mise en relation des paramètres cités plus haut détermine un endettement maximum en cours de législature de l'ordre de CHF 47'312'775.00 arrondi à CHF 50'000'000.00.

Ce montant peut paraître important dans l'absolu. Toutefois, il faut souligner qu'il est parfaitement acceptable si l'on calcule un ratio intitulé « Quotité de la dette brute », qui a été établi par l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales pour évaluer l'endettement ainsi créé par rapport à la situation de nos finances. Ce ratio met en relation la dette communale avec le montant des revenus de fonctionnement financiers, sans tenir compte des prélèvements aux réserves et des imputations internes. L'échelle d'évaluation est la suivante :

$< 50 \%$	Très bon
$50 \% - 100 \%$	Bon
$100 \% - 150 \%$	Acceptable
$150 \% - 200 \%$	Mauvais
$> 200 \%$	Critique

Cet indicateur pour notre commune calculé sur 50 millions aurait été de 167 % à fin 2020 si tous les investissements prévus entre 2021 et 2026 avaient été réalisés à cette date. Il ne s'élèverait plus en revanche qu'à 129 % fin 2026, ce qui placerait St-Sulpice dans la fourchette dite acceptable (100 % à 150 %). Si les investissements qui seront effectivement réalisés durant cette législature restent sensiblement en dessous du plafond prévu, ce qui est hautement probable, la commune se retrouvera vraisemblablement dans la fourchette « bonne » (50 % à 100 %).

Néanmoins, il s'agit d'un simple indicateur, lequel ne tient pas compte de la valeur intrinsèque des biens immobiliers et terrains de la commune.

Il est utile de préciser ici que l'utilisation de ce plafond et la mise à jour du solde disponible se feront au cours de la législature pour chaque demande de crédit nécessitant le recours à l'emprunt bancaire. De fait, tenant compte des contraintes fixées par l'État pour modifier en cours de législature le plafond d'endettement établi au début de celle-ci, la Municipalité préfère proposer des limites à l'endettement relativement élevées, sachant que le Conseil, qui possède toutes les prérogatives en matière de fixation des limites financières communales, devra se prononcer au cours de la législature 2021-2026 sur chaque proposition d'investissement.

6. AUTORISATION D'EMPRUNTER

Afin de tenir compte des nouvelles contraintes des marchés financiers, la Municipalité propose d'adjoindre dans ce préavis l'autorisation pour la Municipalité d'emprunter. Ce, pour des raisons de cohérence et pour ne pas débattre deux fois du même objet.

La Municipalité se permet de rappeler que l'autorisation d'emprunter représente une enveloppe financière dans laquelle elle pourra évoluer pour contracter et renouveler des emprunts à long terme, afin de réaliser des investissements en cours et les investissements futurs qui seront soumis séparément à l'approbation du Conseil communal. De plus, comme cela a été fait jusqu'à ce jour, le mode de financement continuera d'être mentionné dans chaque préavis d'investissement déposé au Conseil communal.

L'art. 4 de la loi sur les communes, al. 7, précise que, une fois l'autorisation d'emprunter octroyée par le Conseil communal, celui-ci peut laisser à la Municipalité « le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt », ce qui est proposé.

Comme chaque année, une information sera donnée quant à l'évolution de nos emprunts.

A relever que la plupart des communes joignent le principe de l'autorisation d'emprunter à leur préavis sur le plafond d'endettement, comme nous le faisons ici.

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

A ce jour, la Commune n'a aucun cautionnement simple et solidaire.

La Municipalité, pour l'instant, n'envisage pas d'accorder de cautionnement et n'a pas de demande en ce sens. Cependant, il apparaît que, à l'avenir, les communes sont susceptibles d'être sollicitées notamment dans le cadre d'emprunts à cautionner pour des associations intercommunales. Afin d'anticiper une éventuelle démarche de ce type, la Municipalité souhaite établir le plafond de risques pour cautionnements à CHF 4'000'000.00, soit le même montant que pour la période 2016-2021. Il faut souligner que ce montant est bien inférieur à la limite recommandée par l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales (< 50 % du plafond d'endettement brut admissible).

Précisons ici également que les cautionnements éventuellement accordés seront soumis à l'approbation du législatif communal sous forme de préavis et que la limite disponible sera ici aussi tenue à jour.

La Municipalité vous propose dès lors de fixer les plafonds suivants pour la durée de la législature 2021 - 2026 :

Plafond d'endettement (brut) : CHF 50'000'000.00.

Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties : CHF 4'000'000.00.

8. CONCLUSIONS

Le présent préavis répond à une obligation légale de façon à éviter des blocages limitant l'autonomie communale. La décision à prendre a donc une dimension plus administrative que politique étant donné que les projets ayant des incidences sur l'endettement devront être validés de toute manière par le Conseil communal.

Ainsi, la Municipalité arrêtera les mesures qui s'imposent au moment de l'établissement des budgets, des comptes et des préavis d'investissements et le Conseil communal aura toujours le choix de les accepter ou de les refuser.

En conclusion de ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL DE ST-SULPICE

- vu le préavis municipal n°24/21,
- ouï les conclusions du rapport de la Commission de gestion et des finances chargée de son étude,
- considérant que cet objet a été porté régulièrement à l'ordre du jour,

D É C I D E

1. d'adopter le plafond d'endettement brut (niveau 1) à hauteur de CHF 50'000'000.00,
2. d'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à hauteur de l'endettement brut maximum déterminé ci-dessus,
3. de laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités des emprunts (selon art 4 ch. 7 LC),
4. d'adopter le plafond de risques pour cautionnements et autres engagements à hauteur de CHF 4'000'000.00.

Adopté par la Municipalité dans sa séance du 8 novembre 2021.

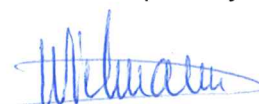
AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic :



E. Dubuis

La Secrétaire municipale adj. :



J. Winkelmann



Délégué municipal : M. Etienne Dubuis

Annexe : plan des dépenses d'investissements 2021-2026