MUNICIPALITÉ
DE
GRANDSON

Grandson, le 24 novembre 2016

PREAVIS MUNICIPAL No 584/16

Fixation de plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnements pour la législature 2016-2021

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Dans le but de simplifier la 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 « plafond d'endettement et de risques pour cautionnements ».

Préambule

La modification et l'entrée en vigueur le 1er juillet 2005 de l'article 143 de la Loi sur les communes définissent la nouvelle pratique. 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 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'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.

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 fixée en début de législature. Lorsque le Conseil d'Etat est amené à statuer sur une augmentation du plafond, les communes doivent pouvoir connaître d'avance, pour leur propre planification financière, les indicateurs et ratios retenus pas le canton pour accepter ou refuser une augmentation de la dette communale, indicateurs auxquels se réfère l'article 22a du règlement sur la comptabilité des communes.

Pour ce motif, le SCL (Service des Communes et du Logement) a rédigé un projet de nouvelles recommandations en matière de plafonds d'endettement et de cautionnements. Ces dernières se fondent sur le nouveau plan comptable harmonisé (MCH2), applicable dans tous les cantons suisses. Dans les grandes lignes, elles prévoient notamment de :

- fournir une vision consolidée de l'endettement de la commune (endettement propre de la commune ainsi que les quotes-parts des dettes des associations).
- laisser au choix de la commune la possibilité de mesurer l'endettement au « net » à savoir après déduction des actifs financiers (les recommandations actuelles s'appuient uniquement sur l'endettement brut).
- exclure du calcul du plafond d'endettement les dettes relatives aux investissements financés par des taxes affectées, comme les STEP par exemple, pour autant que l'investissement ait été réalisé au travers d'une association de communes.

En juillet 2016, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à éditer ces recommandations actuelles en matière de plafonds d'endettement et de cautionnements et d'abroger également celles valables depuis le 1er janvier 2007, laissant ainsi toute liberté de le faire aux communes. Il faut s'attendre, par contre, à ce que toute demande de modification à la hausse en cours de législature serait examinée par le SCL, sur la base de modèles d'évaluation qu'il propose aux communes.

Détermination du plafond d'endettement 2016-2021

En date du 31 décembre 2016, le montant des emprunts, sans tenir compte des droits de boucles du port, s'élèvera à CHF 23'720'250.

Afin de déterminer le montant de l'endettement le plus élevé de la législature 2016-2021, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière. Les deux principaux composants de cette analyse sont, d'une part le plan d'investissements 2017-2021 (annexé au préavis no 582/16 : Budget 2017) préparé par elle et d'autre part, la réunion de l'ensemble des hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement et permettant 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.

Il faut être bien conscient que cette planification fournit une projection de l'évolution de l'endettement pour les années à venir. 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, écoles, accueil de jour) peut relever de l'utopie tant les inconnues sont nombreuses. La Municipalité a cependant respecté le processus établi en prenant en compte des hypothèses prudentes.

La Municipalité propose de fixer le plafond maximum d'endettement à CHF 50'000'000 pour la législature 2016-2021. Ce montant est important, il représente une quotité d'endettement brut de 247% en 2021, valeur considérée comme critique mais légèrement en-dessous des 250% qui représente la limite maximale d'endettement. Aller au-delà de ce plafond d'endettement signifie la mise en péril des finances communales.

De nouvelles ressources ou de nouveaux modes de financements devront être trouvés pour permettre le financement des investissements. De par sa nature, le plan d'investissements a un caractère indicatif, il doit être révisé chaque année et suivi en fonction des besoins prioritaires de la commune. L'expérience des deux précédentes législatures, dont les plafonds d'endettement avaient respectivement été fixés à CHF 32,5 millions puis à CHF 35,5 millions, renforce la notion de plafond d'endettement maximum potentiel puisque le montant total des emprunts engagés n'a finalement jamais dépassé la somme de CHF 26'804'150. Après amortissements, les emprunts se sont stabilisés à CHF 23'920'450 au 31 décembre 2015.

Il est utile de préciser 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.

Il est à relever que l'endettement de la commune au 31 décembre 2015 comprend la part d'emprunts contractés au profit de l'Arrondissement scolaire de Grandson pour un montant d'environ 2 millions (collège de Borné-Nau).

Fixation du plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties

A ce jour, les engagements de la Commune en matière de cautionnements se montent à CHF 480'000 au 31 décembre 2015. Les cautionnements accordés sont répartis comme suit :

- CHF 430'000 au Cercle de la Voile de Grandson (financement de son club-house)
- CHF 50'000 au Tennis-Club de Grandson

Cependant, il apparaît que les communes sont sollicitées à cautionner les emprunts pour les associations intercommunales. Dans ce sens, la Municipalité souhaite fixer le plafond de risques pour cautionnements à CHF 25'000'000 soit le maximum de la limite recommandée qui s'élève à 125% de la quotité brute qui correspond également à 50% de la limite du plafond d'endettement.

Les associations intercommunales ont, de par leurs statuts ou arrêtés, fixés des plafonds d'endettements par lesquels notre commune est liée solidairement. Cela signifie que la Commune de Grandson doit fournir un cautionnement pour permettre à ces entités d'emprunter elles-mêmes.

Voici la liste des cautionnements existants :

- ASIGE (Association Scolaire Intercommunale de Grandson et Environs), le plafond est de CHF 15 millions (la part pour notre commune s'élève à CHF 4'200'000), une élévation à 30 millions étant proposée par son comité.
- ACRG (Association des Communes de la Région de Grandson), le plafond est de CHF 6 millions (la part pour notre commune s'élève à CHF 1'500'000).
- Groupement forestier 7, le plafond est fixé à CHF 1 million (la part de Grandson s'élève à CHF 82'000).
- Pour la nouvelle AIERG (Association Intercommunale pour l'Epuration Région Grandson) il est fixé à 10 millions (la part pour notre commune sera calculée proportionnellement au nombre d'équivalent habitants de notre STEP intercommunale).
- La création d'une SA pour la réalisation du centre sportif pourrait devoir être également partiellement cautionnée, selon les conditions d'emprunts que celle-ci devra contracter.

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

Conclusions

Dès lors, la Municipalité propose de fixer les plafonds suivants pour la durée de la législature 2016 – 2021 :

- Plafond d'endettement brut : CHF 50'000'000.

- Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties : CHF 25'000'000.

Fondée sur l'exposé ci-dessus, la Municipalité prie le Conseil communal de bien vouloir accepter l'arrêté suivant :

LE CONSEIL COMMUNAL DE GRANDSON

- vu le préavis municipal No 584/16 du 23 novembre 2016, approuvé par la Municipalité dans sa séance du 21 novembre 2016,
- ouï le rapport de la commission des finances,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

DECIDE

Article premier : de fixer le plafond d'endettement brut à CHF 50 millions pour la durée de la législature 2016-2021;

Article 2 : de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à CHF 25 millions pour la durée de la législature 2016-2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic : Le Secrétaire :

MUNICIPALITE DE GRANDSON

F. Payot E.Beauverd

Délégué de la Municipalité : M. François Payot, Syndic

Annexes :
- Evolution des charges et revenus de fonctionnement et de la marge d'autofinancement pour la période 2011-2015
- Détermination du plafond d'endettement - méthodes 1 et 2

Commune de Grandson

Service des finances

Fixation du plafond d'endettement de la commune selon la Méthode 1*

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	2017	2018	2019	2020	2021
Cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)		1'854'414	1'872'957	1'869'877	1'864'397	1'856'389	1'845'717
Dépenses d'investissement	5	2'517'954	5'420'000	18'368'400	9'516'000	5'770'000	3'540'000
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	470'791	10'000	6'040'000	1'250'000	350'000	200'000
Besoin de financement		192'750	3'537'043	10'458'523	6'401'603	3'563'611	1'494'283
Endettement prévisionnel		**24'773'500**	**28'310'543**	**38'769'066**	**45'170'669**	**48'734'280**	**50'228'563**

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

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses courantes	30 + 31 + 32 + 35 + 36	14'592'198	15'480'863	15'945'289	16'423'648	16'916'357	17'423'848
Recettes courantes	40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 + 46	17'564'612	18'453'820	18'915'166	19'388'045	19'872'746	20'369'565
Dépenses d'investissement	5	2'517'954	5'420'000	18'368'400	9'516'000	5'770'000	3'540'000
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	470'791	10'000	6'040'000	1'250'000	350'000	200'000

Quotité de la dette brute

Taux de croissance des charges estimé	**103.00%**
Taux de croissance des revenus estimé	**102.50%**

Dénomination		Cptes 2015	2017	2018	2019	2020	2021
Quotité de dette brute		141%	153%	205%	233%	245%	247%
Limite maximale d'endettement (250% de quotité brute)		43'911'529	46'134'551	47'287'914	48'470'112	49'681'865	50'923'912

Limite maximale d'endettement sur la moyenne de la période	**48'499'671**
Limite maximale d'endettement selon 2021	50'923'912
Endettement prévisionnel sur la période	**50'228'563**

Dans ce tableau, les chiffres 2017 se fondent sur une projection des comptes 2015 bouclés basés sur les taux de croissance prévisibles et non sur ceux du budget 2017.

*La Méthode 1 se base sur la quotité de dette brute comme ratio permettant d'estimer le plafond d'endettement maximum qui ne devrait pas dépasser le 250%.

Cette méthode d'évaluation permet de réaliser une bonne estimation de l'endettement maximal pour la commune et, le cas échéant, d'évaluer la différence entre l'endettement réel en quotité de dette brute et la limite maximale (250% de quotité brute). Toutefois, l'indicateur de quotité de dette brute ne tient pas compte de l'évolution des dépenses de la commune, en particulier l'écart (positif ou négatif) entre les dépenses et les recettes du compte de fonctionnement. Par conséquent, la méthode no 1 fait abstraction de la situation financière réelle de la commune et de sa capacité à dégager les moyens financiers pour rembourser sa dette à long terme.

Commune de Grandson

Service des finances

Fixation du plafond d'endettement de la commune selon la Méthode 2*

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	2017	2018	2019	2020	2021
Cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)		1'854'414	1'872'957	1'869'877	1'864'397	1'856'389	1'845'717
Dépenses d'investissement	5	2'517'954	5'420'000	18'368'400	9'516'000	5'770'000	3'540'000
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	470'791	10'000	6'040'000	1'250'000	350'000	200'000
Besoin de financement		192'750	3'537'043	10'458'523	6'401'603	3'563'611	1'494'283
Endettement prévisionnel		**24'773'500**	**28'310'543**	**38'769'066**	**45'170'669**	**48'734'280**	**50'228'563**

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

Dénomination	N° nature	Cptes 2015	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses courantes	30 + 31 + 32 + 35 + 36	14'592'198	15'480'863	15'945'289	16'423'648	16'916'357	17'423'848
Recettes courantes	40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 + 46	17'564'612	18'453'820	18'915'166	19'388'045	19'872'746	20'369'565
Dépenses d'investissement	5	2'517'954	5'420'000	18'368'400	9'516'000	5'770'000	3'540'000
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66	470'791	10'000	6'040'000	1'250'000	350'000	200'000

Taux de croissance des charges estimé	**103.00%**
Taux de croissance des revenus estimé	**102.50%**

Cash flow de fonctionnement moyen de référence	1'860'625
Capacité économique d'endettement à 30 ans	55'818'751
Endettement prévisionnel sur la période	**50'228'563**

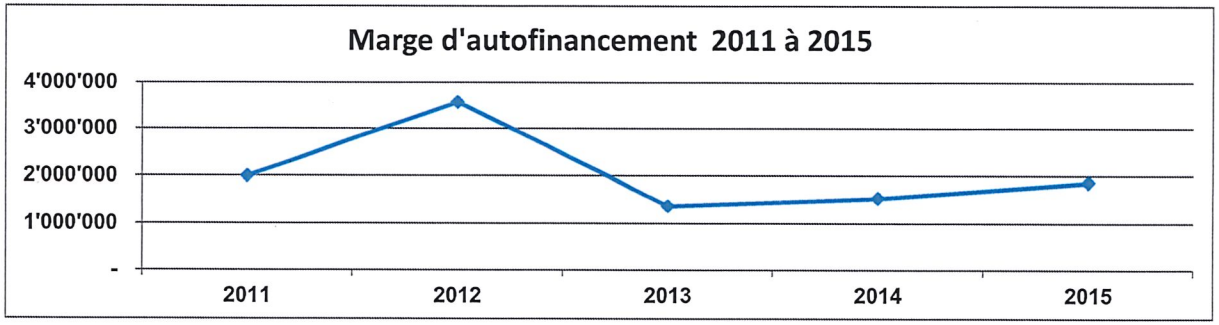
Dans ce tableau, les chiffres 2017 se fondent sur une projection des comptes 2015 bouclés basés sur les taux de croissance prévisibles et non sur ceux du budget 2017.

*La Méthode 2 est présentée dans le document "Plafond d'endettement : Mode d'emploi" d'août 2016, disponible sur le site internet de l'UCV.

Cette méthode d'évaluation donne une bonne estimation de l'endettement maximal supportable pour la commune car elle est basée sur une estimation du cash-flow de fonctionnement moyen qui tient compte de l'évolution des dépenses et des recettes du compte de fonctionnement. La détermination du plafond est donc fondée sur la capacité économique d'endettement qui est le niveau maximum d'endettement soutenable financièrement sur le long terme.

Commune de Grandson

Service des finances

Evolution des charges et revenus de fonctionnement et de la marge d'autofinancement

	Désignation	2011	2012	2013	2014	2015
3	**Charges**	**14'942'024.30**	**16'813'283.33**	**15'663'413.19**	**17'198'850.89**	**18'745'347.78**
30	Autorités et personnels	2'749'834.86	2'913'932.70	2'889'248.75	2'925'351.04	3'109'373.54
31	Biens, services, marchandises	2'674'070.56	2'686'839.99	2'877'838.92	2'750'754.35	2'941'428.46
32	Intérêts passifs	732'716.40	718'345.68	769'046.16	764'733.12	592'440.52
33	Amortissements	1'343'157.31	2'396'292.23	1'152'533.00	2'529'814.63	3'036'493.20
35	Rembt, participations et subventions collectivités publiques	5'954'426.73	6'143'740.24	6'907'812.87	6'963'889.45	7'066'221.85
36	Aides et subventions	638'237.89	656'669.07	742'550.25	623'618.79	725'935.80
38	Attribution aux fonds et financement spéciaux	842'150.55	1'289'413.42	316'583.24	632'389.51	211'840.00
39	Imputations internes	7'430.00	8'050.00	7'800.00	8'300.00	1'061'614.41
4	**Revenus**	**14'947'686.28**	**16'826'044.86**	**15'670'667.80**	**17'205'724.93**	**18'758'409.18**
40	Impôts	7'325'577.00	8'355'375.14	8'014'197.84	8'313'336.33	8'425'979.02
41	Patentes, concessions	106'062.00	104'533.80	105'266.85	56'868.00	158'273.20
42	Revenu du patrimoine	2'566'598.01	2'787'986.92	2'565'732.26	2'610'958.91	2'952'771.65
43	Taxes, émoluments, produits des ventes	1'253'444.57	1'296'787.36	1'405'716.29	1'358'171.51	1'960'530.48
44	Parts à des recettes cantonales	159'686.90	147'604.25	174'970.70	182'851.50	181'067.85
45	Particip., rembt. de collectivités publiques	3'204'329.65	3'893'481.31	2'899'077.02	2'736'227.62	3'440'100.27
46	Autres prestations et subventions	119'807.40	98'556.50	3'000.00	3'000.00	22'840.00
48	Prélèvements fonds spéciaux	204'750.75	133'669.58	494'906.84	1'936'011.06	555'232.30
49	Imputations internes	7'430.00	8'050.00	7'800.00	8'300.00	1'061'614.41
	Résultat	**5'661.98**	**12'761.53**	**7'254.61**	**6'874.04**	**13'061.40**
	Ecritures de bouclement (amortissement, réserves)	1'980'557.11	3'552'036.07	1'356'288.88	1'523'416.47	1'842'152.12
	Marge d'autofinancement	**1'986'219.09**	**3'564'797.60**	**1'363'543.49**	**1'530'290.51**	**1'855'213.52**