

Préavis n° 648/21

**Détermination de plafonds
en matière d'endettement et
de risques pour
cautionnements pour la
législature 2021-2026**

Délégué municipal
M. Antonio Vialatte

Grandson, le 15 novembre 2021

Table des matières

1. Préambule
2. Dispositions légales
3. Méthodologie
4. Plan des investissements (ou dépenses par préavis) 2021-2025
5. Détermination du plafond d'endettement 2021-2026
6. Plafond de risques pour cautionnements 2021-2026
7. Conclusions

1. Préambule

La notion de plafond d'endettement, qui a pour but de limiter l'endettement des collectivités publiques, a été introduite par l'État de Vaud à partir de 2007 suite à la révision de la loi sur les communes (LC).

En date du 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 1er janvier 2007 et éditées par le Service des communes et du logement (SCL), étaient abrogées.

À ce jour, aucune nouvelle recommandation officielle ne les remplace. Seule une méthodologie de calcul, utilisée en cas de demande d'augmentation du plafond d'endettement en cours de législature a été présentée.

Le plafond doit être adopté par le Conseil communal dans les six premiers mois de chaque législature, puis communiqué à l'État de Vaud.

Dans sa séance du 15 décembre 2016, le Conseil communal avait décidé de fixer le plafond d'endettement à CHF 40 millions pour la durée de la législature 2016-2021. Le Conseil communal avait également fixé le plafond de risques pour les cautionnements et autres formes de garanties à CHF 25 millions.

2. Dispositions légales

Article 143 de la Loi sur les Communes (LC)

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.*

Article 22a du Règlement sur la Comptabilité des Communes

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. Méthodologie

Tout d'abord, pour reprendre le cadre légal, au moment de la fixation du plafond d'endettement en début de législature, l'État ne fait que prendre acte du montant que la Municipalité lui soumettra, après approbation par le Conseil Communal.

L'État propose une méthodologie de calcul du plafond qui serait utilisée par ce dernier uniquement s'il était nécessaire à la Commune de demander une modification du plafond d'endettement en cours de législature.

Au niveau communal et sur conseil de l'Union des Communes Vaudoises (UCV), il est tout à fait possible de fixer notre plafond d'endettement selon d'autres critères que ceux fournis par l'État en début de législature. Effectivement, en termes économiques, la méthodologie proposée par l'État n'est pas pleinement représentative de l'activité de la Commune sur la durée.

D'où la proposition par l'UCV d'une autre manière d'évaluer l'endettement soutenable par la Commune. Cette méthodologie de calcul se base sur la marge d'autofinancement, qui est, de plus, évaluée initialement selon le passé. Il est donc nécessaire de pouvoir disposer d'une planification financière estimant au mieux, avec les informations que nous avons aujourd'hui, les entrées et sorties de flux des prochains exercices. Cela reste imparfait au vu de la volatilité de certains éléments, notamment la péréquation, les recettes fiscales ou encore les charges intercommunales.

La mesure du plafond d'endettement économique qui est proposée par l'UCV repose sur une certaine stabilité de la marge d'autofinancement.

En cas de révision à la baisse de notre marge d'autofinancement en cours de législature, afin de toujours être en mesure de soutenir l'endettement prévu pour réaliser tout ou partie des investissements planifiés sur le moyen terme, plusieurs options seraient alors envisageables :

- augmenter les recettes de la Commune (voire les diversifier en se séparant de biens du patrimoine financier);
- diminuer les dépenses qui sont du ressort communal;
- « geler » certains investissements ou revoir leur temporalité;
- diminuer l'endettement en consacrant l'autofinancement au remboursement de la dette.

En fixant le plafond d'endettement de manière suffisamment élevée, nous laissons sa gestion dans la sphère d'influence de la Commune et disposons ainsi d'une certaine liberté en cours de législature. Il ne s'agit pas là d'un encouragement à nous endetter (le montant n'étant pas un chèque en blanc; nos préavis d'investissement devant toujours être validés par le Conseil Communal, y compris l'endettement y relatif, et notre situation financière faisant l'objet d'un suivi régulier). Il est surtout question pour la Municipalité de ne pas devoir se heurter à un refus de modification en cours de législature, selon les critères cantonaux.

4. Plan des investissements (ou dépenses par préavis) 2021-2025

Concernant la législature 2021-2026, l'établissement des priorités est en cours. Comme le montre le tableau ci-dessous les dépenses projetées, en fonction des éléments connus à ce jour, s'élèvent à CHF 37.7 millions.

	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Investissements	1'853'700	6'297'300	8'746'350	10'669'350	10'176'850	37'743'550

La Municipalité est consciente que ce plan d'investissement est relativement ambitieux, voire difficilement réalisable avec les ressources actuellement à disposition et c'est la raison pour laquelle, ce document sera analysé, année après année, afin de savoir si certains investissements devront être différés ou abandonnés.

Par expérience, tous les projets ne se réalisant pas dans les délais souhaités, les montants des investissements proposés en 2023, 2024 et 2025 subiront dans les faits un certain lissage.

Il est important de rappeler que la fixation du plafond d'endettement ne dispense pas la Municipalité de présenter un préavis pour chaque investissement futur qui devra être validé par le Conseil.

5. Détermination du plafond d'endettement 2021-2026

Pour rappel, l'endettement brut de notre Commune au 31.12.20, était de CHF 34.2 millions et l'endettement net s'élève à CHF 19.6 millions. Le montant des emprunts, soit de la dette brute, s'élevait quant à lui à CHF 32.2 millions.

Afin de fixer le nouveau plafond d'endettement, il a notamment été tenu compte des éléments principaux suivants :

- l'ensemble des dettes de la Commune;
- une marge d'autofinancement qui devrait impérativement se situer au-dessus de 2 millions de francs à partir de 2023. La Municipalité devra se concentrer sur cet indicateur financier afin de le faire évoluer favorablement;
- des investissements importants et indispensables au développement de notre bourg, notamment en termes d'infrastructures. Il s'agit par exemple de la mise en œuvre du PDDE (Plan directeur de distribution d'eau), de l'entretien et la rénovation des bâtiments et des réseaux, en prévoyant, de cas en cas, des ajustements de taxes dans les comptes autofinancés;
- une valorisation de l'espace public et des parcelles communales.

Ce plafond constitue un plafond d'emprunt théorique, car la volonté de la Municipalité reste bien entendu la maîtrise de la dette. Le plan des investissements, annexé au préavis 647/21 : budget 2022, récapitule l'ensemble des prévisions de la Municipalité. En fonction de l'évolution de la situation financière de la Commune, des choix devront certainement être effectués.

La Municipalité continuera d'explorer des pistes alternatives de financement de certains de ses projets d'envergure qui exigent des ressources conséquentes et qui remplissent les objectifs du futur programme de législature, passant notamment par la valorisation du patrimoine foncier de la Commune, des réflexions sur des possibles partenariats publics privés ou avec d'autres collectivités publiques ou associées dans le but d'alléger les finances communales et d'atteindre les buts fixés.

La Municipalité propose de fixer le plafond d'endettement à CHF 58 millions pour la législature 2021-2026. Ce montant est important mais il reste en-dessous de la capacité économique d'endettement moyenne ressortant de l'analyse financière établie en collaboration avec l'UCV (voir annexe 1). Cette capacité d'endettement a été évaluée à CHF 64.4 millions pour les 5 années précédentes et à CHF 63.9 millions pour les 5 années à venir.

6. Plafond de risques pour cautionnements 2021-2026

Comme mentionné ci-dessus, la Municipalité a opté en faveur du maintien d'un plafond de cautionnement simple et solidaire ainsi que les autres formes de garanties pour la législature 2021-2026. Conformément aux recommandations de l'UCV, les quotes-parts des dettes des associations de communes non cautionnées formellement sont comprises dans le plafond de cautionnement. L'UCV recommande, comme mentionné précédemment, que le plafond de cautionnement ne dépasse pas les 50 % de la capacité économique d'endettement.

Pour la Commune de Grandson, l'exposition aux risques de cautionnement au 31.12.2020 atteignait CHF 9.86 millions, selon le tableau ci-dessous :

Dénomination	Montant
Cautionnements	5'340'000
Quote part des plafonds d'endettement des associations intercommunales	4'522'250
Total	9'862'250

Le détail pour l'état de cautionnement solidaire de CHF 5.34 millions se trouve à la page 60 du rapport des comptes 2020 qui se trouve en annexe (no 2). La quote-part des plafonds d'endettement des associations intercommunales a été diminuée car selon les instructions du Canton pour la fixation du plafond « les dettes et les actifs des associations de communes qui sont autofinancées par des recettes affectées sont exclues du périmètre ». Par conséquent, les montants concernant l'ACRG (Association à buts multiples des Communes de la Région de Grandson) et l'AIERG (Association Intercommunale pour l'Épuration Région Grandson) n'ont pas été pris en compte car ils concernent des taxes affectées (eau et épuration).

Les augmentations à prévoir pour les cautionnements des quotes-parts des plafonds d'endettement des associations intercommunales sont la mise en œuvre du PRDRE (Plan directeur régional de distribution de l'eau) par l'ACRG, la nouvelle station d'épuration d'Yverdon-les-Bains pour l'épuration des eaux usées de la région de Grandson et le nouveau complexe scolaire prévu à Champagne. À cela s'ajoute une certaine marge de cautionnement prévue pour des projets qui pourront se faire par des tiers. En effet, l'avantage du cautionnement est de voir des projets se réaliser, sans pour autant que la Commune ait besoin de s'endetter davantage auprès des instituts financiers. Vu la limitation des dépenses d'investissements sur les années à venir, cela donne une certaine latence nécessaire à la Commune afin de pouvoir exercer son rôle d'acteur public.

Quant au risque lié à la dette des associations intercommunales, il 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 notre Commune semble peu probable.

La Municipalité estime que le plafond actuel de risques pour cautionnements de 25 millions de francs devrait être suffisant pour la durée de la législature à venir.

7. Conclusions

Fondés sur ce qui précède, nous vous demandons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, de bien vouloir prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL DE GRANDSON

- vu le préavis no 648/21 relatif à la détermination de plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnements pour la législature 2021-2026;
- 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;

d é c i d e :

Article 1 : **de fixer** le plafond d'endettement à 58 millions pour la durée de la législature 2021-2026;

Article 2 : **de fixer** le plafond de risques pour cautionnements à 25 millions pour la durée de la législature 2021-2026.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 15 novembre 2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE
Le Syndic Le Secrétaire

Antonio Vialatte Eric Beauverd



Annexe : - no 1 : tableau de bord de l'évaluation prospective
- no 2 : page 60 du rapport des comptes 2020

Tableau de bord de l'évaluation prospective

Grandson

Annexe 1

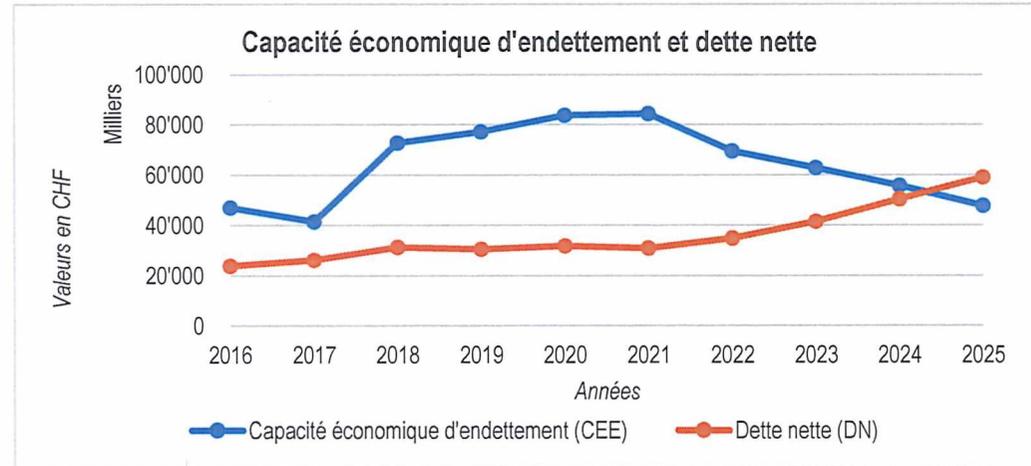
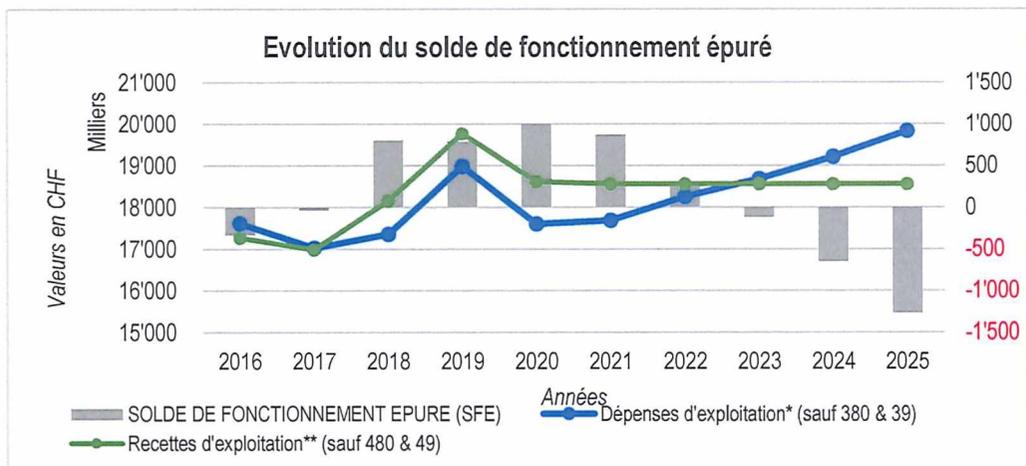
Résultats	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dépenses d'exploitation* (sauf 380 & 39)	17'599'742	17'014'699	17'342'638	18'968'976	17'593'884	17'679'721	18'243'762	18'670'921	19'204'439	19'822'801
Recettes d'exploitation** (sauf 480 & 49)	17'263'322	16'977'965	18'144'040	19'754'657	18'597'609	18'549'146	18'549'146	18'549'146	18'549'146	18'549'146
SOLDE DE FONCTIONNEMENT EPURE (SFE)	-336'421	-36'734	801'403	785'682	1'003'725	869'424	305'383	-121'775	-655'294	-1'273'656
Amortissements comptables + réserves affectées	1'903'805	1'419'335	1'620'965	1'784'301	1'787'394	1'942'853	2'004'643	2'214'553	2'506'098	2'861'743
MARGE D'AUTOFINANCEMENT (MA)	1'567'384	1'382'601	2'422'367	2'569'983	2'791'119	2'812'278	2'310'027	2'092'778	1'850'805	1'588'088
Dépenses nettes d'investissement (DNI)	2'502'144	3'793'090	7'315'730	1'534'183	2'335'744	1'853'700	6'297'300	8'746'350	10'669'350	10'176'850
SOLDE FINANCIER (SF)	-934'759	-2'410'489	-4'893'362	1'035'800	455'375	958'578	-3'987'273	-6'653'572	-8'818'545	-8'588'762

Références et indicateurs	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dettes nettes (DN)	23'875'139	26'152'635	31'288'881	30'425'562	31'790'346	30'834'046	34'821'346	41'477'696	50'297'046	58'893'896
Capacité économique d'endettement (CEE)	47'021'531	41'478'032	72'671'023	77'099'490	83'733'560	84'368'335	69'300'795	62'783'350	55'524'135	47'642'629
Marge d'autofinancement minimum	795'838	871'755	1'042'963	1'014'185	1'059'678	1'027'802	1'160'712	1'382'590	1'676'568	1'963'130
Poids de la dette	1.4	1.5	1.7	1.5	1.7	1.7	1.9	2.2	2.7	3.2
Renouvellement de la dette	15	19	13	12	11	11	15	20	27	37

CAPACITE ECONOMIQUE D'ENDETTEMENT MOYENNE

2016-2020 **64'400'727**

2021-2025 **63'923'849**



* y compris les amortissements comptables obligatoires, réserves affectées et mouvements réserves des domaines autofinancés

** y compris mouvements réserves des domaines autofinancés

Etat des engagements hors bilan (cautionnements) au 31.12.2020

Cautionnements et autres garanties	Préavis	Cautionnement autorisé	Prêt initial cautionné	Situation au 31.12.2020
Cercle de Voile de Grandson, Construction du nouveau Club-House	438/2008	430'000	358'000	268'000
BMX, Construction d'une nouvelle piste BMX à Grandson	494/2010	126'000	126'000	72'000
Centre sportif régional de Borné-Nau SA	601/2017	5'000'000	5'000'000	5'000'000
Totaux		5'556'000	5'484'000	5'340'000

Selon les nouvelles directives de révision établies par le SCL (Service des communes et du logement), nous devons également établir un inventaire des engagements conditionnels pour lesquels la commune s'engage au profit de tiers (associations de communes, ententes intercommunales, fondations, sociétés anonymes, organisme public ou parapublic, etc.)

Cautionnements pour les associations/ententes intercommunales	Plafond d'endettement	Part Grandson	Situation au 31.12.2020
ACRG Association à buts multiples des Communes de la Région de Grandson	8'000'000	1'954'287	903'858
AIERG Association Intercommunale pour l'épuration région Grandson	10'000'000	6'089'699	2'314'200
ASIGE Association Scolaire Intercommunale de Grandson et Environs	15'000'000	4'337'038	2'641'256
CCSPA Centre de collecte de Sous-Produits Animaux d'Yverdon-les-Bains et région	1'000'000	59'000	information pas transmise à la clôture de notre rapport
Groupement forestier 7	1'100'000	90'196	-
ORPC Jura-Nord Vaudois	1'000'000	36'015	-
Total des engagements hors bilan pour les associations/ententes intercommunales		12'566'236	5'859'314

Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garantie fixé par le Conseil Communal du 15.12.16 à CHF 25 000 000 pour la législature 2016 à 2021.