

N° 5/7 novembre 2016

AU CONSEIL COMMUNAL DE BALLAIGUES

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Depuis 1956, les communes ont l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitent contracter auprès des divers bailleurs de fonds. Cette pratique, avec les années, est devenue toujours plus lourde. En effet :

- Elle introduisait un contrôle éventuel en opportunité de la part de l'Etat, mais sans préciser les critères applicables et leur portée ;
- Elle ne pouvait garantir un suivi efficace des situations financières communales au vu du volume croissant des emprunts. Ainsi, les autorisations octroyées par l'Etat l'étaient sur la base du respect des procédures uniquement et ne préjugeaient pas de la capacité financière de la commune à assumer la charge de ses emprunts.

Dans le but de simplifier cette 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 « plafonds d'endettement et de risques pour cautionnements ».

La modification et l'entrée en vigueur le 1^{er} 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 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 législatif 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 et dont voici le contenu :

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 :

- *Le budget et les comptes annuels de la commune concernée.*
- *Une planification financière.*

La situation 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.

Détermination du plafond d'emprunts 2016 – 2021

Contrairement au passé et pour cette nouvelle législature, le Canton s'est refusé à établir des règles contraignantes pour les communes, laissant à ces dernières le soin d'évaluer leur capacité de financement. L'UCV (Union des communes Vaudoises) a quant à elle établi des directives, largement basées sur les normes cantonales de 2011 et intégrant l'implication des communes dans les dettes des diverses associations intercommunales auxquelles elles ont adhéré.

Le document annexé intitulé : « *Rapport d'analyse de la capacité économique d'endettement et calcul du plafond d'endettement pour la législature 2016 – 2021* », est établi par les services financiers de la commune conformément à ces dernières directives.

Le plan des investissements pour la législature à venir est directement dépendant des résultats de cette analyse qui détermine la limite entre ce qui est souhaitable et ce qui est possible.

Pour notre Commune, en fin d'année 2016, le montant des emprunts s'élève à ~ CHF 6'000'000.-.

Afin de déterminer le montant des emprunts 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 des investissements 2016 – 2021 préparé par la Municipalité, d'autre part, la réunion d'un ensemble d'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. 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 cinq ans de la participation communale aux charges cantonales (facture sociale, transports publics, etc) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment), le tout hypothéqué par la mise en œuvre de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) qui déploiera ses effets à partir de 2019, relève quasiment de l'utopie tant les inconnues sont nombreuses. La Municipalité s'est cependant prêtée au jeu en établissant des hypothèses extrêmement prudentes.

La mise en relation des deux paramètres cités plus haut (Dépenses d'investissements nettes – marge d'autofinancement), ajouté à l'endettement actuel, détermine un endettement maximum en cours de législature de CHF 11'224'755.50. En tenant compte des engagements auprès d'associations intercommunales (ASCOVABANO), l'endettement total prévisible s'élève à CHF 14'457'923. En conséquence, la Municipalité souhaite ajuster ce montant à **CHF 15'000'000.-**.

Ce montant paraît important dans l'absolu. L'Autorité cantonale de surveillance des finances communales, dans ces directives de 2011, a établi un ratio, en 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

Le plafond maximum de CHF 15'000'000.- demandé établit ce ratio à 211 % pour la commune de Ballaigues, soit une qualification « critique ».

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 acceptable à CHF 17'130'000.-. Le montant souhaité de CHF 15'000'000.- 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.

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

La Municipalité, pour l'instant, n'envisage pas d'accorder de nouveaux cautionnements et n'a pas de demande en ce sens. Cependant, il apparaît qu'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 7'500'000.-**.

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.

Conclusions

Fondée sur les explications et développement ci-dessus, la Municipalité vous propose dès lors de fixer les plafonds suivants pour la durée de la législature 2016 - 2021 :

1. Plafond d'endettement (brut) : **CHF 15'000'000.-**.
2. Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties : **CHF 7'500'000.-**.

La Municipalité reste volontiers à disposition du Conseil communal et de la Commission pour tous renseignements complémentaires et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, ses salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic :

La secrétaire :

Raphaël Darbellay

Sandra Leresche