

# **RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LE PLAFOND D'EMPRUNTS ET DE RISQUES POUR CAUTIONNEMENTS**

---

Au Conseil communal de Ballaigues,

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs

La commission des finances (Cofin) s'est réunie le mercredi 16 novembre 2016 en présence de M. le Syndic et responsable des finances Raphaël Darbellay. Par ailleurs, le boursier M. Marc Michaud a répondu par email à diverses questions de la commission, tout comme M. Raymond Durussel, Président de l'ASCOVABANO. La commission les remercie pour leur disponibilité, les éclaircissements fournis et les réponses apportées aux diverses questions.

## **1. Plan d'investissements**

Le présent rapport est établi en tenant compte du plan d'investissement pour la législature 2016-2021 sur lequel la commission des finances n'est pas sensée rapporter, mais qu'elle a choisi de commenter. Tout d'abord, elle félicite la Municipalité de s'être soumise à cet exercice important de projection dans l'avenir.

La commission formule les remarques suivantes au sujet de ce plan d'investissements :

- Il s'agit d'un plan idéal et volontariste ; il n'est pas sûr que tous les investissements puissent se faire. Ils ont été planifiés par chaque municipal pour son dicastère. Au final, la Municipalité s'est penchée sur les projets des uns et des autres et a dégagé un planning ainsi que des priorités.
- Ainsi, le bâtiment de la Poste, qui devra tôt ou tard être rénové, n'a pas été jugé comme un investissement prioritaire pour cette législature. Tant que la Poste ne revoit pas sa stratégie pour son bureau à Ballaigues, il vaut mieux ne prévoir que les travaux d'entretien usuels. Le jour où cela évolue, il sera alors temps de réfléchir à l'affectation de ce bâtiment.
- Le raccordement de la STEP de Ballaigues soit à Orbe ou Vallorbe, ou la construction d'une nouvelle STEP à Ballaigues, est l'un des chantiers d'importance à venir. Les trois variantes sont en train d'être chiffrées et, dans un premier temps, la Municipalité n'a prévu pour cette législature qu'un investissement de CHF 3'000'000.-, le solde sera investi lors de la législature suivante (CHF 6'000'000.- à priori).
- Les montants articulés l'ont été sur la base d'estimations des municipaux en charge du dicastère concerné, soit sur la base de leur expérience, soit sur la base de devis ou de pré-études pour les plus gros chantiers (notamment la Croix d'Or).
- Chaque investissement de plus de CHF 50'000.- fera l'objet d'un préavis spécifique et le Conseil communal pourra donc se prononcer sur l'opportunité de chaque dépense d'investissement.

Au final, la commission estime ce plan d'investissement de CHF 7'360'000.- raisonnable et tout à fait faisable dans le cadre du plafond d'endettement qu'elle propose. Pour mémoire, le plan d'investissement 2011-2016 était similaire en terme de montant à env. CHF 7'000'000.-.

## **2. Situation actuelle**

Il appartient au Conseil communal de déterminer au cours des six premiers mois de la législature le montant maximum d'emprunt et de risques pour cautionnement et autres formes de garanties. Cette

manière de faire a été inaugurée lors de la législature 2006-2011 suite l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005 de l'article 143 de la Loi sur les communes. Elle permet à chaque commune d'apprécier sa situation financière et de déterminer son seuil maximum d'endettement.

Le Conseil d'Etat par son département du DIRE *prend acte* du plafond d'endettement et de risques pour cautionnement. *Il ne se prononce que si la Commune change son plafond d'endettement en cours de législature* (LC, Art 143, al 2). Il peut alors exiger un examen approfondi de la situation financière de la commune et refuser d'augmenter le plafond d'endettement.

### 3. Demande de la Municipalité

La dette actuelle de la Commune se monte à environ CHF 6'098'000.- (contre CHF 5'300'000.- au début de la précédente législature) pour un plafond maximum fixé à CHF 10'000'000.- lors de la dernière législature.

Suite au rapport municipal concernant le plan d'investissements pour la législature 2016-2021 qui prévoit d'investir CHF 7'360'000.-, la Municipalité demande une réactualisation du plafond d'endettement.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la situation :

|   | <b>Législature<br/>2006-2011</b> | <b>Législature<br/>2011-2016</b> | <b>Législature<br/>2016-2021</b> | <b>Augment<br/>ation<br/>2006-2016</b> |
|---|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--|
| Plafond d'endettement demandé par la <b>Municipalité</b>  | CHF 9'000'000.-                  | CHF 12'000'000.-                 | CHF 15'000'000.-                 | +66%                                   |
| Plafond d'endettement proposé par la <b>Cofin</b>   | CHF 9'000'000.-                  | CHF 10'000'000.-                 | CHF 13'000'000.-                 | +44%                                   |
| Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties demandé par la <b>Municipalité</b> | CHF 5'000'000.-                  | CHF 7'500'000.-                  | CHF 7'500'000.-                  | +50%                                   |
| Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties proposé par la <b>Cofin</b>        | CHF 5'000'000.-                  | CHF 5'000'000.-                  | CHF 6'500'000.-                  | +30%                                   |

Le nouveau plafond d'endettement proposé par la Municipalité de CHF 15'000'000.- correspond selon le ratio « quotité de la dette brute » à 211%. Ce ratio, qui met en relation la dette communale avec le montant des revenus de fonctionnement financiers, s'élèverait à un niveau qualifié de « critique ».

Enfin, la Municipalité propose d'élever le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à CHF 7'500'000.- pour anticiper toute éventuelle demande de cautionnement, notamment dans le cadre d'associations intercommunales.

## **4. Avis de la commission des finances**

### **4.1. Plafond d'endettement**

#### **4.1.1. Dette par habitant**

Le niveau de la dette brute actuelle de la Commune s'élève à CHF 6'098'000.- soit une dette d'environ CHF 5'670.-/habitant en tenant compte de 1075 habitants (contre CHF 5'700.-/habitant au début de la précédente législature : le montant par habitant plus faible s'explique, malgré l'augmentation de la dette de CHF 800'000.-, par la forte augmentation de la population).

En comparaison, la dette brute par habitant est de CHF 1'699.- à Montcherand, CHF 8'210.- à Vallorbe, CHF 5'680.- à Lignerolle, CHF 6'578.- à Baulmes et CHF 5'738.- à Yverdon-les-Bains.

D'une manière générale, il faut noter que les Communes vaudoises sont dans les communes les plus endettées de Suisse (6<sup>e</sup> rang en 2014) avec une dette de CHF 5'917.-/habitant. La Commune de Ballaigues avec sa dette actuelle de CHF 5'700.-/habitant est légèrement en-dessous de la moyenne vaudoise. Cependant, celle-ci est particulièrement influencée par la situation de la Commune de Lausanne (sans cette commune, la dette est de CHF 4'614.-/habitant en 2014).

Pour une ville, il est généralement estimé qu'une valeur de CHF 10'000.-/habitant est acceptable alors que pour une commune sans infrastructures d'importance régionale, un endettement de CHF 7'500.-/habitant ne devrait pas être dépassé. Compte tenu des projets de construction de logements en cours, Ballaigues pourrait compter à terme environ 1200 habitants. Le niveau de la dette à ne pas dépasser selon ce critère serait donc d'environ CHF 9'000'000.-.

#### **4.1.2. Autofinancement**

Un autre critère d'analyse financière indique que l'endettement maximum d'une commune devrait se situer à 15x son autofinancement. L'autofinancement détermine la capacité d'une commune à investir sans avoir recours à l'emprunt. Il s'agit grosso modo de la même notion que celle de cash-flow utilisée pour les entreprises (bénéfice + amortissements + provisions). L'autofinancement étant une valeur très volatile à Ballaigues, ce critère doit être appliqué avec prudence. Durant la législature 2002-2006, il se situait en moyenne à CHF 500'000.- ce qui indiquait une valeur maximale d'endettement de CHF 7'500'000.- à ne pas dépasser. Durant les deux dernières législatures, la moyenne a sensiblement augmenté pour s'établir à environ CHF 1'000'000.-, ce qui indiquerait un endettement maximum de CHF 15'000'000.-. Le budget 2017 prévoit un autofinancement d'env. CHF 435'000.-, ce qui reviendrait à considérer une dette maximum de CHF 6'525'000.- comme raisonnable sur cette base-là. On le voit, le montant de dette à ne pas dépasser peut beaucoup varier suivant la marge d'autofinancement retenue.

Pour justifier les plafonds d'endettement élevés qu'elle a demandé lors de la dernière législature et qu'elle demande pour l'actuelle, la Municipalité avait et a fait des simulations largement trop pessimistes. Ainsi, pour la législature 2011-2016 un autofinancement négatif de CHF -60'000.- avait été prévu en moyenne et pour la législature 2016-2021 une valeur durable de CHF 140'135.- est prévue dès 2019.

La commission des finances ne peut souscrire à ces prévisions et, pour ce qui la concerne, compte tenu des perspectives économiques plus difficiles pour les prochaines années, l'impact d'environ 6 points d'impôts de la RIE3, elle estime qu'un autofinancement prudent de CHF 650'000.- peut être retenu (=la même valeur que dans son rapport de début de législature passée).

Selon ce critère, un endettement de 15x fois l'autofinancement de CHF 650'000.- permettrait un plafond d'endettement à CHF 9'750'000.-.

#### 4.1.3. Plafond retenu par la Municipalité

Le montant de CHF 15'000'000.- nécessaire selon la Municipalité se base sur des prévisions plus que prudentes, probablement peu réalistes.

Cette valeur représenterait 23x l'autofinancement de CHF 650'000.- (= capacité de la Commune de rembourser ses dettes en 23 ans, sans investir) ou une dette de CHF 12'500.-/habitant, niveaux que la commission considère comme particulièrement critiques.

#### 4.1.4. Proposition de la commission

Dans son rapport à la Municipalité du 18 août dernier sur l'état des finances communales, la Cofin estimait que la valeur acceptable pour le plafond d'endettement était de CHF 12'000'000.-. Aujourd'hui, dans le but de faire un pas en direction de la Municipalité, tout en sachant garder raison, elle accèderait à ce que le plafond d'endettement maximum soit prévu à CHF 13'000'000.- soit déjà une augmentation de 44% en 10 ans au lieu de 66% comme souhaité par la Municipalité. Par rapport à la situation actuelle de CHF 10'000'000.-, il s'agit donc d'une augmentation généreuse de 30%.

La valeur de CHF 13'000'000.- retenue par la Cofin, correspond à 20x l'autofinancement moyen prévu de CHF 650'000.- et à une dette de CHF 10'833.-/habitant avec une projection à 1200 habitants, un niveau qui serait déjà très élevé et critique du point de vue de la commission.

La commission insiste pour assurer le Conseil communal qu'avec le plafond d'endettement prévu, les investissements de CHF 7'130'000.- prévus sont tout à fait faisables.

|   |                 |
|---|-----------------|
| Investissements prévus pour la législature 2016-2021 :                      | CHF 7'360'000.- |
| ./. Autofinancement prévu (6 années à CHF 650'000.-) :                      | CHF 3'900'000.- |
| ./. Trésorerie (position de trésorerie actuelle à CHF 2'500'000.-) :        | CHF 1'000'000.- |
| Dette supplémentaire nécessaire pour réaliser le plan d'invest. 2016-2021 : | CHF 2'460'000.- |

Compte tenu d'un montant d'investissements de CHF 7'360'000.-, d'un autofinancement moyen de CHF 650'000.- durant cette législature, d'une position de trésorerie actuelle dont CHF 1'000'000.- n'est pas directement nécessaire au ménage communal, il sera nécessaire d'emprunter le montant de CHF 7'360'000.- moins CHF 4'900'000.- soit CHF 2'460'000.- (la dette de Ballaigues passerait donc de CHF 6'098'000.- à CHF 8'558'000.-).

Ce montant de CHF 2'460'000.- pourra donc aisément être emprunté dans le cadre d'un plafond d'endettement de CHF 13'000'000.- qui n'est utilisé qu'à hauteur de CHF 6'098'000.- (soit une possibilité d'emprunter de près de CHF 7'000'000.-). Aucune Municipalité à Ballaigues n'a bénéficié d'une telle marge de manœuvre depuis 2006.

A noter que si les prévisions de la Municipalité s'avéraient réalistes avec un autofinancement de CHF 140'135.- dès 2019, le plafond d'endettement fixé par la Cofin serait largement suffisant pour effectuer tous les investissements.

Dans son rapport Municipal d'analyse de la capacité économique d'endettement et calcul du plafond d'endettement pour la législature 2016-2021, la Municipalité prévoyant un autofinancement total de CHF 3'233'500.- durant ces 6 années, la capacité d'investissement (compte tenu d'un plafond fixé à CHF 13'000'000.-) serait d'environ CHF 11'135'500.- (CHF 13'000'000.- moins CHF 6'098'000.- de dette actuelle, plus CHF 1'000'000.- de liquidités, plus 3'233'500.- d'autofinancement).

De plus, même si l'autofinancement de ces prochaines années était nul (soit à 0), la Municipalité selon le même raisonnement bénéficierait d'une possibilité d'investissement de CHF 7'902'000.- soit un montant supérieur aux investissements prévus.

La Cofin répète donc sa conviction que le plafond d'endettement proposé suffira amplement à réaliser le plan d'investissements 2016-2021.

## **4.2. Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties**

### **4.2.1. Avis de la Municipalité**

La Municipalité propose de fixer la limite pour cautionnements à CHF 7'500'000.- qui est actuellement inutilisé. Lors de la législature 2006-2011, celui-ci était de CHF 5'000'000.- alors que la commune avait un cautionnement solidaire de CHF 4'000'000.- avec la Commune de Vallorbe en faveur de la Société électrique du Châtelard (emprunt pour l'amenée du gaz).

### **4.2.2. Avis de la commission**

La commission propose d'augmenter le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à CHF 6'500'000.- soit 50% du plafond d'endettement, selon les recommandations du Canton.

Le cautionnement en faveur de la Société électrique du Châtelard s'étant éteint depuis longtemps, la commission ne voit pas la nécessité de laisser une marge de manœuvre aussi importante, d'autant plus qu'à ce jour, aucun projet ne semble poindre à l'horizon. Au début de la législature 2006-2011, la Municipalité avait une marge de manœuvre de CHF 1'000'000.-, bien plus faible qu'aujourd'hui avec un montant de CHF 6'500'000.- proposé par la commission et qui paraît largement suffisant, notamment si Ballaigues devait accorder un cautionnement à une association intercommunale (quoiqu'il soit pour l'instant très improbable que cela soit le cas, tant pour la STEP que pour l'ASCOVABANO, voir ci-dessous pour cette-dernière).

Si une caution était activée, elle obligerait la commune à décaisser tout ou partie du montant cautionné suivant les coparticipants à la caution. Au plafond d'endettement de CHF 13'000'000.- s'ajoute donc encore le risque d'une dette supplémentaire de CHF 6'500'000.- soit près de CHF 20'000'000.- au total.

A noter que les statuts de l'ASCOVABANO prévoient que les Communes membres sont responsables solidairement des dettes de l'association dans son article 37 et qu'en cas de liquidation, qu'on tiendra compte en principe de la situation des cinq dernières années en termes de participation des communes, coûts, nombre d'élèves. Compte tenu de cette précision, il semble qu'un cautionnement solidaire formel ne soit pas nécessaire auprès d'instituts bancaires ou autres prêteurs pour lever de la dette.

Le montant de CHF 6'500'000.- s'avère donc largement suffisant.

## **5. Conclusion**

La commission comprend le désir de la Municipalité d'avoir la marge de manœuvre la plus large possible afin de mettre le moins d'obstacles possible à son action. Elle sait gré à la Municipalité d'avoir géré les finances communales avec prudence lors des dernières législatures. Elle estime que les plafonds proposés permettent à la Municipalité une large marge de manœuvre, plus importante que jamais, mais obligent également à une certaine prudence particulièrement adéquate en ces temps troublés pour nombre de collectivités publiques.

La commission est persuadée que même en cas de scénario avec un autofinancement nul pour cette législature, le plan d'investissement pourra être réalisé. Elle l'a largement démontré dans ce rapport.

Au pire, la commission rappelle qu'il est toujours possible de reporter un investissement à une date ultérieure, le temps d'attendre que la situation financière de la Commune s'améliore, que la dette baisse et que les liquidités soient reconstituées comme un ménage attend d'avoir l'épargne nécessaire avant de procéder à tel ou tel achat. Toutefois, et si d'aventure la situation devait encore se dégrader davantage, et conduire à un autofinancement négatif et, de plus, mettre en péril le plan d'investissement prévu, la Cofin serait la première à demander à ce que la Municipalité revoie ses dépenses et ses recettes dans le sens de son rapport du 18 août 2016. Elle soutiendrait alors volontiers les mesures nécessaires selon elles au retour à un autofinancement plus en adéquation avec notre besoin d'investissement à long terme.

En conclusion, la commission demande au Conseil communal de fixer les plafonds suivants pour la législature 2016-2021 :

1. Plafond d'endettement (brut) : **CHF 13'000'000.-**
2. Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties :  
**CHF 6'500'000.-**

La commission était composée de Mesdames et Messieurs :

- Nathanaël Bourgeois, Président et rapporteur
- Patricia Bourgeois,
- David Leresche,
- Liliane Leresche,
- Dario Salvi.

Ballaigues, le 25 novembre 2016