



Municipalité d'Yvonand
Tél. 024/557 73 00
Fax 024/557 73 01
E-mail : greffe@yvonand.ch

Au Conseil communal

1462 Y v o n a n d

Préavis municipal No 2017/01

**Concerne : Fixation des plafonds en matière d'emprunts et de risques pour
cautionnements pour la législature 2016-2021**

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les conseillers,

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 leurs portées ;
- 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 défini 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.*

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.

Ces deux plafonds (plafond d'endettement et plafond pour cautionnements) **doivent en principe être votés par le législatif communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature**, puis communiqués à l'Etat de Vaud. Ce travail n'a pas pu démarrer suffisamment tôt pour nous permettre de déposer devant votre Conseil un préavis susceptible d'être voté lors du dernier conseil communal de décembre 2016.

En effet, les bases normalement données par le canton, et qui permettent l'élaboration des plafonds d'endettement et de cautionnement, ont été remises en question dès le mois de février 2016. Par courrier, le Département des Institutions et de la Sécurité nous informait vouloir proposer de nouvelles modalités tant pour les communes que pour les associations de communes, modalités qui auraient permis en particulier de faire la distinction entre l'endettement du patrimoine financier et celui du patrimoine administratif.

Il était de plus rappelé que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution vaudoise et la modification de la loi sur les communes, la fixation du plafond d'endettement initial du début de législature est désormais du ressort « exclusif » de la commune, sans accord préalable du canton, lequel ne fait qu'en prendre acte.

Dans ce cadre, le Service des communes et du logement, a rédigé un projet de nouvelles recommandations en matière de plafonds d'endettement et de cautionnement se fondant sur le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) et qui prévoyaient 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 valables jusqu'à ne s'appuyant que sur l'endettement brut) ;
- ⇒ exclure 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.

Mise en consultation, ces nouvelles recommandations ont fait l'objet de nombreuses réactions de la part des départements cantonaux et des organisations faitières comme l'UCV (Union des Communes Vaudoises). Elles ont aussi été une source d'inquiétudes et de flou au niveau des municipalités. Parmi les faitières, seul l'ADCV (Association Des Communes Vaudoises) a répondu favorablement.

Finalement, par courrier du 14 juillet 2016, le département informait les communes que :

- « en conséquence, et au vu de l'inadéquation du système actuel par rapport aux défis financiers que rencontrent les communes dans leur quotidien, les recommandations actuelles, valables dès le 1^{er} janvier 2007, sont abrogées, et que le Conseil d'Etat ne souhaite pas en adopter de nouvelles » ;
- « néanmoins, dans le but de pouvoir répondre aux demandes éventuelles des communes au sujet de leur plafond d'endettement, le Service des communes et du Logement mettra à disposition sur son site internet un document d'aide à la détermination du plafond d'endettement ».

Finalement, les principes retenus par les Service des communes pour la détermination des plafonds d'endettement et de cautionnement ne seront communiquées que le 7 août 2016. Ces règles n'ont pas valeur contraignante.

Cette situation un peu mouvante au plan cantonal et la prochaine entrée en force de la nouvelle comptabilité MCH2, mises en parallèle avec les importants investissements à consentir ces prochaines années et en regard de la situation actuelle des finances communales, ont décidé votre municipalité à mandater l'entreprise BDO SA pour :

- procéder à une analyse financière approfondie, orientée sur la gestion des finances publiques locales et permettant de mettre en lumière l'ensemble des facteurs et des risques qui ont déterminés l'évolution de la commune ces cinq dernières années.
- nous accompagner dans notre planification financière dans le cadre de la mise en place d'une gestion prospective.

Il ne s'agit là ni plus ni moins que de vouloir partir sur des bases aussi claires que possible pour la prochaine législature en matière financière.

Le travail de la société BDO SA a fait l'objet d'un rapport détaillé que votre municipalité n'a finalement pu valider qu'à mi-décembre 2016. Ce rapport est annexé au présent préavis. C'est sur la base de ce rapport que les limites d'endettement et de cautionnement ont été déterminées. Tous les détails financiers nécessaires figurant dans le document, ils ne seront pas intégralement réexpliqués ci-après.

Le présent préavis étant bien évidemment dépendant des résultats de l'étude de BDO SA, il n'a dès lors pas été possible de le déposer et de le voter en 2016 comme il est d'usage. En réponse à un courrier de notre part à la Préfecture, il nous a été communiqué que nous pouvions déposer et faire voter le dit préavis en début 2017, les anciennes limites d'endettement et de cautionnement de la période 2011-2016 faisant foi jusqu'à l'adoption des nouvelles limites 2016-2021.

Hypothèses de travail pour l'analyse et la planification

Pour permettre la détermination par la société BDO SA du montant maximum des emprunts financièrement supportables par la commune à la fin de la législature 2016 – 2021, la municipalité a bien évidemment dû fournir un certain nombre de données dont pour les principales :

- l'évolution projetée du nombre des habitants ;
- l'évolution probable des rentrées fiscales, y compris du taux d'imposition ;

- le plan des investissements envisagés sur cette période et ses incidences en termes de charges et revenus (intérêts, amortissements, frais d'exploitation, loyers éventuels, etc.). Ce plan figure dans le rapport BDO SA.

En matière de rentrées fiscales, il est nécessaire de relever que l'analyse de BDO SA est basée sur les années fiscales et non pas sur les années comptables (voir page 12 du rapport BDO). Ceci a pour conséquence principale que les comptes de la commune d'une année donnée (comptable) ne coïncident pas avec le rendement effectif des impôts de cette même année (fiscale). L'analyse des années passées se base en conséquence sur des comptes « épurés » que l'on ne peut pas comparer avec les comptes présentés dans le rapport financier annuel.

Autre élément important de l'analyse, c'est la séparation des comptes soumis au principe d'équivalence (voir pages 17 et 24 du rapport BDO). La commune possède trois comptes de ce type : '45 Ordures ménagères', '46 Réseau d'égouts et d'épuration', '81 Service des eaux'.

Il est important de relever ici que toute l'analyse se base aussi sur des hypothèses de travail importantes, que l'on peut considérer comme aggravantes, soit entre-autres :

- maintien du taux d'imposition à 73 points sur toute la législature ;
- choix d'un taux d'intérêt moyen de 2.5 % pour les emprunts ;
- taux d'inflation de 0.3 % ;
- amortissements à prévoir sur 25 ans, plutôt que 30 ans comme il est d'usage.

De plus, en s'appuyant sur les données cantonales disponibles, une projection des influences liées à :

- la facture sociale ;
- la péréquation directe ;
- la diminution de l'impôt sur les personnes morales sous l'effet RIE III

Détermination du plafond d'emprunts 2016 – 2021

Pour évaluer la situation la plus précaire, il a été décidé dans un premier temps de prendre en compte tous les investissements demandés par chacun des dicastères. Ceci donne un montant total de Fr. 40'004'000.00 sur la période 2016 - 2020, montant que l'on savait d'emblée trop important. C'est sur cette base d'investissements que l'analyse et la planification de BDO SA ont été établies.

On relèvera d'emblée que sur l'ensemble des demandes, Fr. 14'550'000.00 sont déjà postposés à partir de 2021. Dans ce montant est compris une future nouvelle garderie, un nouveau terrain de football et d'importants travaux de rénovation des sources d'eau potable.

Les résultats de l'étude montrant clairement que cela conduisait à une impasse financière en termes de marge nette d'autofinancement (MNA) et de cash-flow (CF), un nouveau plan des investissements « épurés » et ne tenant compte que des investissements jugés comme étant les plus importants ou ne pouvant pas être reportés, a été fournis à BDO SA.

D'un montant global de Fr. 22'885'000.00, ce nouveau plan sert de base au scénario alternatif présenté dans les annexes du rapport. Ce scénario alternatif sert de base concrète aux choix des plafonds d'endettement et de cautionnement.

Eléments importants de ce nouveau plan des investissements épurés :

- ⇒ report du projet STEP ;
- ⇒ prise en charge par l'ASIYE du bâtiment 10 salles de cours ;
- ⇒ report d'une bonne partie des travaux routes, eau et épuration ;
- ⇒ report d'une rénovation complète de la salle polyvalente.

Comme vous le constaterez, BDO SA fait la comparaison entre deux méthodes de fixation du plafond d'endettement (voir page 58 du rapport). A savoir :

- le calcul de la capacité économique d'endettement, basé sur toutes les hypothèses et les éléments détaillés dans le rapport BDO SA, selon une règle « d'équilibre économique ». Ceci correspond au niveau d'endettement au-delà duquel la commune ne peut aller sans se retrouver dans une situation financière critique ;
- le calcul du plafond d'endettement selon les principes retenus par le Service des communes dans sa communication du 07.08.2016, soit l'application du fameux ratio de 250 % (voir page 62 du rapport).

Le calcul de la capacité économique d'endettement, sur la base du plan des investissements initial et un remboursement sur 25 ans, indique que la commune aurait la capacité financière de supporter une dette maximum de Fr. 34'917'876.00, soit une marge de manœuvre de Fr. 10 Mio à Fr. 13 Mio sur les plus de Fr. 40 Mio prévus.

Quant au calcul du plafond d'endettement selon les principes cantonaux, il donne un plafond d'environ Fr. 32.2 Mio.

Le calcul de la capacité économique d'endettement basé cette fois sur le plan des investissements épurés, nous indique que la dette planifiée d'environ Fr. 38.90 Mio correspondrait presque exactement à la capacité d'endettement calculée sur 30 ans, soit Fr. 38.4 Mio.

Désireuse d'assurer des finances saines sur le long terme, votre municipalité a donc pris la décision de suivre les recommandations du rapport BDO SA, mais en considérant que les paramètres et hypothèses pris en compte dans la démarche avaient tous une influence négative sur le résultat, laissant ainsi une petite de marge de manœuvre.

La municipalité vous propose en conséquence de fixer le nouveau plafond d'endettement de la commune pour la législature 2016 – 2021 à :

Fr. 40'000'000.00

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**.

Estimer l'évolution sur 5 ans de la participation communale aux charges cantonales (péréquation intercommunale, facture sociale, transports publics, police, petite enfance, ...) ainsi qu'aux charges intercommunales (écoles, associations intercommunales) ou estimer les rentrées fiscales, relève d'une « périlleuse démarche intellectuelle » tant les inconnues sont nombreuses.

La municipalité s'est cependant prêtée à cet exercice, mais en adoptant cette fois une démarche plus sûre que lors de l'élaboration des plafonds 2011 – 2016, en faisant appel à des spécialistes.

Le bénéfice de cet exercice serait rapidement perdu si un suivi de l'évolution réelle de la planification adoptée n'était pas assuré. C'est pourquoi nous avons d'ores et déjà décidé de la réactualiser chaque année pour être à même de mesurer les écarts avec la réalité et surtout être à même de réagir rapidement en cas de changement notable de la situation.

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

A ce jour, les engagements de la commune, selon le rapport de la fiduciaire, concernent :

Association des Intérêts d'Yvonand	Fr.	1'400'000.00
S.I. Montchoisi SA	Fr.	1'000'000.00
Tennis club	Fr.	48'000.00
ASIYE	Fr.	132'000.00

Le total de ces engagements se monte à Fr. 2'580'000.- au 31.12.2015. Une caution solidaire est actuellement souscrite en faveur de ces différentes sociétés.

La limite recommandée par l'Autorité cantonale de surveillance ne doit en principe pas dépasser le 50% du montant du plafond d'endettement. En se basant sur le montant de Fr. 40'000'000.00, il s'agit donc de Fr. 20'000'000.-.

Les communes sont susceptibles d'être sollicitées notamment dans le cadre d'emprunts à cautionner pour des associations intercommunales. Afin d'être à même de répondre à de telles demandes, la municipalité souhaite faire passer le plafond de risques pour cautionnements pour la législature 2016 – 2021 à la valeur de :

Fr. 15'000'000.00

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 aussi tenue à jour.

Au vu de ce qui précède, la municipalité invite le conseil communal d'Yvonand à approuver le projet tel que présenté en votant le texte ci-après :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVONAND

après avoir pris connaissance du projet municipal et ouï le rapport de la commission des finances

d é c i d e

de fixer les valeurs suivantes pour la législature 2016 – 2021 :

1. Plafond d'endettement : Fr. 40'000'000.00
2. Plafond de risques pour cautionnements et autres engagements :
Fr. 15'000'000.00

Nous vous présentons, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les conseillers, nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :

La Secrétaire :

Philippe Moser

Viviane Potterat

Annexes : - Rapport BDO SA « Analyse et planification financière période 2011-2020 »

Municipal délégué : M. Philippe Moser, Syndic