



1071 Saint-Saphorin, le 17 novembre 2016

Municipalité  
de  
St-Saphorin  
(Lavaux)

N/réf. : 102.1003



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture



Lavaux, vignoble en terrasses  
inscrit sur la Liste  
du patrimoine mondial  
en 2007

## **AU CONSEIL COMMUNAL DE SAINT-SAPHORIN**

### **Préavis municipal no 359**

#### **Fixation de plafonds en matière d'emprunts et de cautionnements pour la législature 2016 - 2021**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Depuis 1956, les communes avaient l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient 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<sup>er</sup> 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.*

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 récemment validé l'introduction d'un nouvel article 22a dans le Règlement sur la Comptabilité des Communes (RCCom) 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.*

Lors de la précédente législature (2011-2016), les plafonds d'endettement et de cautionnement devaient être soumis à l'Etat pour contrôle et validation.

En date du 14 juillet 2016, le Département des institutions et de la sécurité annonçait aux communes que les recommandations en matières de plafond d'endettement, valables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et éditées par le Service des communes et du logement (SCL), étaient abrogées. Aucune nouvelle recommandation officielle ne les remplace, seule la méthodologie de calcul utilisé par le service en cas de demande de modification du plafond d'endettement en cours de législature, de la part d'une commune, a été présentée (document disponible sur le site internet du Canton de Vaud).

Pour ce dernier motif, le SCL a rédigé un projet de nouvelles recommandations, lequel visait principalement à présenter une vision consolidée de l'endettement de la commune (endettement propre de la commune ainsi que les quotes-parts des dettes des associations). Par conséquent, dans ce modèle, seul un plafond d'endettement est déterminé.

Ces recommandations ont fait l'objet d'une consultation auprès de l'Union de communes vaudoises (UCV), de l'Association des communes vaudoises (AdCV) et de l'Association cantonale vaudoise des boursiers communaux (ACVBC). Seule l'AdCV y a répondu favorablement.

En résumé, les communes se retrouvent devant la situation suivante :

- La fixation du plafond d'endettement initial de début de législature est désormais du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du canton, lequel ne fait qu'en prendre acte.
- Par contre, l'intervention du canton est prévue 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.
- La méthodologie de détermination des plafonds d'endettement et de cautionnement

initiaux est laissée « libre » aux communes.

L'UCV suggère aux communes de se baser sur les « anciennes » recommandations du SCL (valables ces deux dernières législatures), pour déterminer leurs plafonds d'endettement et de cautionnement. Afin de tenir compte des enjeux financiers intercommunaux, les communes sont toutefois invitées à considérer les quotes-parts des dettes intercommunales dans leur plafond de cautionnement.

Pour l'UCV, les enjeux financiers actuels des communes, en particulier ceux liés à l'externalisation de la dette communale dans les associations de communes, nécessitent une réflexion sur les principes d'évaluation des plafonds d'endettement et de cautionnement. Toutefois, celle-ci ne peut se faire préalablement à la mise en place du nouveau modèle de compte harmonisé (MCH2) dans les communes et à la révision législative qui en découle (Loi sur les communes et Règlement sur la comptabilité des communes).

La Municipalité a décidé de suivre l'avis de l'UCV et donc de se baser sur ces « anciennes » recommandations pour établir le présent préavis. Celles-ci constituaient une aide à la décision pour les communes et permettaient de fixer un point de repère pour l'évaluation de ces plafonds, à l'aide du ratio de quotité de dette brute

$$\text{quotité de dette brute} = (\text{dette brute} / \text{recettes courantes}) \times 100$$

En effet, il était recommandé que les communes ne fixent pas leur plafond d'endettement à plus de 250% de quotité de dette brute et leur plafond de cautionnement à la moitié de la valeur de leur plafond d'endettement.

### **Détermination du plafond d'emprunts 2016-2021**

A la date du 31 décembre 2015, le montant des emprunts communaux se monte à CHF 1'086'250.-.

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 (lequel se monte à environ 7 millions, dont 3,36 ont déjà été acceptés via les préavis nos 321, 341, 342 et 348) et, 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 des emprunts 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 5 ans de la participation communale aux charges cantonales (facture sociale, transports publics, ...) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) relève quasiment de l'utopie tant les inconnues sont nombreuses. La Municipalité s'est cependant prêtée au jeu en établissant des hypothèses aussi réalistes que possible, tout en maintenant un certain degré de prudence.

Dans le tableau de calculs en annexe, les éléments 2015 correspondent aux comptes, alors que ceux de 2016 et 2017 ressortent des budgets.

Parmi les principales hypothèses prises en compte pour la détermination de la marge d'autofinancement prévisionnelle, nous pouvons citer :

- Les intérêts passifs évoluent de façon raisonnée en fonction de l'augmentation de la dette. Une brusque et forte augmentation des taux d'intérêts pourrait avoir des conséquences négatives importantes sur notre marge d'autofinancement ;
- Les autres éléments restent stables par rapport au budget 2017, ou évoluant de

manière marginale.

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 l'ordre de CHF 6,8 mios, ceci pour autant que notre MA redevienne positive.

A titre de comparaison, le plafond d'endettement pour la précédente législature était de CHF 2'000'000.-.

Ce montant de 7 millions est important dans l'absolu. Le ratio intitulé « Quotité de la dette brute » (voir ci-dessus) permet 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.

Ce ratio à fin 2015 est de 45%. Le plafond de 7 millions fait passer ce ratio à plus de 300%.

La valeur maximale estimée est de 250%, ce qui correspondrait à une limite d'endettement maximale de 5.25 millions. Le montant souhaité de 7 millions reste certes en-dessus de cette cote d'alerte mais n'est pas démesuré, sachant que nous n'avons pas tenu compte en totalité des amortissements des emprunts futurs.

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.

Il est également intéressant de parler de la seconde méthode de calcul proposée par l'UCV, même si elle n'a pas été la base de la détermination de notre plafond d'endettement. Celle-ci nécessite une approche plus complexe des finances de la commune.

La détermination du plafond d'endettement est fondée sur sa capacité économique d'endettement, à savoir le niveau maximum d'endettement en CHF soutenable financièrement à long terme. Au-delà de cette capacité d'endettement, la commune se retrouverait dans une situation financière critique par rapport à son endettement (endettement trop lourd ou surendettement). Elle ne serait plus en mesure de rembourser sa dette dans un délai acceptable (moins de 30 ans) et les générations futures hériteraient de cette dette.

Nous pouvons calculer que pour pouvoir rembourser sur 30 ans, une dette d'environ 7 millions, la commune devra dégager une marge d'autofinancement annuelle de CHF 280'000.-.

Ces éléments, bien que théoriques, sont intéressants et primordiaux. Ils permettent de se faire une idée plus précise de la marge d'autofinancement qui serait « souhaitable » pour notre commune.

### **Fixation du plafond des cautionnements et autres formes de garantie**

Au 31 décembre 2015, les engagements hors bilan – cautionnements – sont inexistants.

Il convient également de tenir compte de notre quote-part à la dette de l'ASCL. Notre quote-part aux dettes effectives de cette association s'élevait au 31 décembre 2015 à CHF 276'884.15.

L'ASCL va augmenter son plafond d'endettement de 36 à 42,55 mios. Ainsi, notre quote-part au plafond de cette association s'élèvera à CHF 1'475'320.- selon la population au 31 décembre 2015.





## Commune de Saint-Saphorin

### Législature 2016 - 2021 - programme de dépenses et investissements

	Montant	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Administration</b>						
mobilité douce	20 000.00		20 000.00			
<b>Bâtiments</b>						
réaffectation des caves communales	100 000.00		100 000.00			
grange à Palley	1 200 000.00	100 000.00		500 000.00	600 000.00	
réfection des appartements communaux	400 000.00		100 000.00	100 000.00	100 000.00	100 000.00
bilan énergétique Epicerie, fenêtres Marie Chevalley	30 000.00		30 000.00			
réfection appartement épicerie	150 000.00	150 000.00				
chauffage de l'église	80 000.00	40 000.00	40 000.00			
<b>Travaux</b>						
réfection route RC 780a, route du Lac	1 500 000.00		1 500 000.00			
sentier des Riettes et escaliers du Pâquis	140 000.00	140 000.00				
jardin d'enfants de la Gare	50 000.00		50 000.00			
341 Place du Peuplier - préavis 341 ci-dessus	225 000.00	225 000.00				
321 passerelle des Bains Reymond - préavis 321 ci-dessus	185 000.00			185 000.00		
élaboration du PGA	40 000.00		40 000.00			
réfection chemin Plantaz et Bois Jaccoud	60 000.00		60 000.00			
342 place de jeux de Lignières	400 000.00	400 000.00				
<b>Services industriels</b>						
348 Mise en conformité des ouvrages du réseau d'eau potable communal	2 550 000.00	550 000.00	1 100 000.00	400 000.00	400 000.00	100 000.00
<b>TOTAL programme législature</b>	7 130 000.00	1 605 000.00	3 040 000.00	1 185 000.00	1 100 000.00	200 000.00
<b>financement par reprises de réserves</b>	1 550 000.00	-535 000.00	-1 015 000.00			
<b>par compte de fonctionnement</b>	90 000.00		-90 000.00			
<b>Investissements / emprunts</b>	5 490 000.00	1 070 000.00	1 935 000.00	1 185 000.00	1 100 000.00	200 000.00
<b>remboursement emprunts sur 30 ans par année existant</b>		0.00	35 000.00	65 000.00	40 000.00	37 000.00
<b>Remboursements annuels totaux des emprunts</b>		27 500.00	27 500.00	62 500.00	127 500.00	167 500.00
		27 500.00	62 500.00	127 500.00	167 500.00	204 500.00