

PREAVIS de la Municipalité Au Conseil Communal No 08/2021

Détermination de plafonds d'endettement et de risques pour cautionnement pour la législature 2021-2026

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. PREAMBULE

En mai 2005, dans le cadre de la révision de la Loi sur les communes, le Grand Conseil avait accepté de supprimer les autorisations d'emprunts et de cautionnements pour introduire la notion de plafond d'endettement.

Les objectifs visés par la fixation de plafonds d'endettement et de cautionnement sont les suivants :

- respecter les dispositions légales de la nouvelle Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD) ;
- garantir aux Autorités communales un outil efficace permettant un meilleur suivi de la gestion des finances communales ;
- réagir et profiter plus rapidement des conditions du marché des capitaux, vu la diminution des autorisations légales à obtenir ;
- simplifier et diminuer la charge de travail administrative ;
- limiter les risques financiers des communes liés à l'octroi des cautionnements.

Le Département des institutions et des relations extérieures avait édicté des recommandations en matière de plafonnement des emprunts et des cautionnements. Entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2007, elles prévoyaient notamment que deux plafonds distincts soient définis pour les emprunts et les cautionnements et deux indicateurs financiers permettaient d'évaluer l'adéquation du montant fixé pour le plafond d'endettement.

Il s'agissait de la quotité de dette brute et de la quotité de la charge des intérêts qui étaient évaluées selon une échelle à cinq ou six paliers allant de «très bon» à «inquiétant».

En juin 2016, ces recommandations ont été abrogées et le Conseil d'Etat n'a pas souhaité en adopter de nouvelles. Dès lors, la fixation du nouveau plafond se fonde sur un document d'aide à la détermination du plafond d'endettement mis à disposition des communes par la Direction générale des affaires institutionnelles et des Communes (DGAIC), par la Direction des finances communales.

La nouvelle approche consiste à disposer d'une vision globale de l'endettement de la Commune, en regroupant dans un seul plafond les dettes communales propres, les quotes-parts aux dettes des associations de communes, ainsi que les cautions accordées.

D'autre part, la fixation du plafond d'endettement initial de début de législature est désormais du ressort exclusif des Autorités communales, sans autorisation préalable du Canton. Ce dernier ne fait qu'en prendre acte.

En revanche, l'intervention du Canton est prévue si la Commune doit, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'est fixée en début de législature.

2. DISPOSITIONS LEGALES

L'art. 143 de la Loi sur les communes (LC) et l'art. 22a du Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) forment la base légale du plafond d'endettement, dont les dispositions se résument comme suit :

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 mettrait 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.

Cet article impose aux communes la fixation d'un plafond d'endettement valable pour la présente législature. Il doit être adopté et voté par le Conseil communal dans le courant des six premiers mois de la législature, puis communiqué à l'Etat de Vaud. Si la Commune devait augmenter son plafond d'endettement en cours de législature, le Conseil d'Etat examinerait sa situation financière conformément aux alinéas 2 et 4 de l'article 143 de la Loi sur les communes.

Art. 22 a Réactualisation du plafond d'endettement

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.

Dans les faits, la Direction générale des affaires institutionnelles et des Communes (DGAIC), par la Direction des finances communales précise, dans son document d'aide à la détermination du plafond d'endettement, que lors de l'examen d'une demande d'augmentation du plafond en cours de législature, la Commune devra préciser les motifs de la demande et joindre l'autorisation de son Conseil acceptant l'augmentation du plafond d'endettement. In fine l'autorisation sera accordée par le Conseil d'Etat.

Les critères pris compte sont :

- l'endettement consolidé de la Commune en englobant les dettes externes, ainsi que les cautions accordées ;
- la nature des investissements consentis et de la structure du bilan de la Commune

3. METHODOLOGIE

D'une manière générale, le plafond des emprunts est déterminé en fonction de la fortune ou de la dette communale actuelle, des besoins actuels et futurs d'investissements et de leur financement par l'autofinancement. Le Service des communes et du logement propose deux méthodes ; une simplifiée, recommandée pour les communes de petite taille, et une plus élaborée, basée sur une planification financière. Il va de soi que la Municipalité a opté pour la seconde. Les communes ont également la liberté de définir leur plafond au niveau de la dette brute ou de la dette nette. La Municipalité a opté pour un plafond d'endettement brut.

Le plafond d'endettement brut selon le modèle élaboré est déterminé comme suit :

Dettes et engagements au début de la législature (bilan 920 + 921 + 922 + 923)

+ Augmentation des emprunts selon la planification financière

- Remboursement des emprunts par des liquidités

= Dette brute communale

+ Quote-part communale aux dettes des associations

+ Cautions

= Plafond d'endettement brut

		Calculs	
		quotité brute	quotité nette
Passif	920 Engagements courants	Dette brute	Dette nette
	921 Dettes à court terme		
	922 Emprunts à moyen et long terme		
	923 Engagements propres établis. et fonds		
	925 Passifs transitoires		
Actif	910 Disponibilités	Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés	
	911 Débiteurs et comptes courants		
	912 Placements du patrimoine financier		
	913 Actifs transitoires		
	914 Patrimoine administratif financé par des taxes affectées		
Fonctionnement	425 Revenus prêts du patrimoine administratif	Revenus courants	
	427 Revenus immeubles du patrimoine administratif		
	431 Emoluments		
	40 Impôts		
	41 Patentes, concessions		
	42 Revenus du patrimoine		
	43 Taxes, émoluments, produits		
	44 Parts aux recettes cantonales		
	45 Participation, remb. coll. pub		
	46 Autres participations, sub.		

Source Etat de Vaud SCL

Calcul simplifié

Plafond d'endettement brut

Formule : $\text{dette brute} \times 100 / \text{revenus courants}$

Valeurs indicatives : >150 % : mauvais ; >200 % : critique

Plafond d'endettement net

Formule : $\text{endettement net} \times 100 / \text{revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés}$

Valeurs indicatives : >150 % : mauvais

4. SITUATION FINANCIERE

Evolution des charges selon les projections

Le plafond d'endettement fixé à CHF 34.0 mios pour la législature 2016-2021 n'a pas été atteint. Le pic était au début de la législature soit en 2016 à CHF 8'775'000. Au 31 décembre 2020, l'endettement brut se montait à CHF 5'438'055 mios.

La réforme fiscale est entrée en vigueur en 2020 et les revenus d'impôts sur les personnes morales sont soumis au nouveau taux depuis cette date. Les conséquences sur ces postes suite à la pandémie sont difficiles à estimer, nous nous attendons à une baisse, mais elle ne peut être chiffrée.

En ce qui concerne les personnes physiques là aussi les projections sont compliquées mais nous tablons également sur un tassement, comme prévu dans le budget 2021.

Aucun changement majeur n'est attendu concernant les autres sources de revenus, exceptés des revenus supplémentaires de location de la salle multifonctions dès la rentrée 2023.

Concernant les charges, un certain nombre d'inconnues subsistent au niveau cantonal. En effet, la cohésion sociale et la péréquation ont été calculées en fonction des revenus d'impôts planifiés et des éléments de calcul actuels. Par ailleurs, la péréquation est actuellement en pleine mutation, par conséquent, la perte de revenus d'impôt liés aux personnes morales de certaines communes pourrait affecter d'autres communes moins touchées selon le principe de solidarité.

Au niveau communal, nous avons prévu un nouveau poste au sein du personnel communal pour l'exploitation de la nouvelle salle multifonctions, les augmentations statutaires pour l'ensemble du personnel ont été prises en compte. Les autres charges ne devraient pas subir d'augmentation significative.

Le plafond d'endettement présenté ci-après est par conséquent le fruit d'un calcul d'une grande prudence. Les événements ou décisions qui pourraient surgir et que nous ne pouvons pas prédire, peuvent avoir une influence sur ces résultats.

5. PLAN D'INVESTISSEMENT 2021-2026

Il convient de signaler que le plan des investissements n'est pas figé. Des projets peuvent être avancés comme retardés, voire supprimés ou ajoutés.

Le plan d'investissement prévoit les projets suivants :

Patrimoine financier :

1. **Immeuble Clos-Devant** : Construction prévue de 2 immeubles sur la parcelle communale No 45 situé au lieu-dit Clos-Devant, en lieu et place des villas communales. PPA en révision pour changer la zone de villas en zone village. Seul le crédit d'étude pourrait être déposé durant cette législature selon l'avancement du PGA.

2. **Chauffage à distance (CAD)** : Développement d'un réseau de chauffage à distance (CAD) sur le village alimenté par une centrale thermique exploitant un puit géothermique de moyenne profondeur. En cas de réalisation, la Commune devra probablement prendre une participation dans la société qui sera créée à cet effet.
3. **Projet de réseau d'énergie Littoral Parc Etoy** : Un sondage auprès des entreprises est en cours pour évaluer leurs intérêts à créer un réseau de distribution thermique basse température alimenté par les eaux du lac Léman. En cas de réalisation, la Commune devra probablement aussi prendre une participation dans la société qui sera créée à cet effet.

Patrimoine administratif :

4. **Salle multifonctions** : Construction en cours. Préavis No 02/2021.
5. **Aménagement des infrastructures des Communaux** : Travaux en cours avec une forte participation des comptes affectés Eau-Egouts. Préavis No 01/2021.
6. **Boucle thermique des Communaux** : Réalisation de la boucle thermique entre les bâtiments communaux du site pour optimiser l'utilisation des pompes à chaleur et réduire la consommation de gaz de la salle polyvalente.
7. **Etude nouveau PGA** : Révision du plan général d'affectation.
8. **Rénovation des locaux de l'Administration** : Réaménagement de l'administration avec création de bureaux et salles de réunion. Création d'un deuxième guichet pour des raisons de confidentialité.
9. **Aménagements interface de la Gare** : Réalisation des aménagements préconisés par l'étude en cours (Préavis No 07/2021). Les travaux qui seront retenus pour la 1^{ère} étape de réalisation feront l'objet d'une convention de subventionnement par le Canton.
10. **Rénovation de l'éclairage public** : Validation d'une stratégie d'éclairage des espaces publics et remplacement des installations selon un plan directeur à définir.
11. **Toit de l'Eglise** : Des travaux devront être entrepris pour endiguer quelques signes de faiblesses de la toiture (fuites).
12. **Aménagements d'infrastructures pour la mobilité douce** : Poursuivre notre politique d'amélioration de la mobilité douce. Des projets de réalisations régionales pourront ainsi être envisagées, grâce au postulat récemment déposé.
13. **Rénovation Auberge** : Des travaux devront être entrepris pour rénover la cuisine et rafraîchir le bâtiment.
14. **Remplacement du système d'information de la Commune** : Préparation d'un cahier des charges des besoins informatiques avec procédure d'appel d'offres pour moderniser les applications logicielles métiers de l'administration.
15. **STEP régionale « Région Aubonne »** : Réalisation d'une STEP régionale compatible avec les normes actuelles de traitement des eaux usées. Ce projet remplacera les 9 STEP existantes Allaman, Aubonne, Gimel, Perroy, Rolle, Saubraz, St-George, St-Prex et Villars-sous-Yens. Le capital de la société de gestion de cette STEP sera réparti entre les 20 communes concernées par cette régionalisation.
16. **Traitement de l'eau potable** : Depuis 2020, des analyses ont découvert la présence d'un métabolite du Chlorothalonil dans l'eau potable de la Commune. Des essais de traitements organisés par la Confédération et le Canton sont en cours à Lausanne depuis le début de cette année. Des recommandations, voir des exigences de traitement seront probablement communiquées aux Communes courant 2022.

17. **Rénovation de l'entrée de village « route de Lavigny »** : Un projet d'aménagement est en préparation depuis quelques années. En l'état, il doit être revu pour réduire, voire supprimer son empiètement sur les surfaces d'assolement agricoles (SDA).
18. **Terrains beach volley** : Création prévues aux Communaux.
19. **Réseaux d'eau potable, de collecte des eaux usées et de ruissellements** : Réparation ou remplacement des conduites et collecteurs endommagés selon rapports d'entretien ou opportunités de mutualisation avec d'autres travaux. Les infrastructures âgées de plus de 50 ans font l'objet d'une surveillance plus active.
20. **Achat terrains** : Marge de manœuvre en cas d'opportunités.

6. PROPOSITION D'UN PLAFOND D'ENDETTEMENT

Il est important de relever que le plafond d'endettement a été introduit dans un but de simplification de la procédure permettant aux communes de réagir plus rapidement sur le marché des capitaux et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité. En effet, précédemment, après chaque acceptation d'un préavis du conseil communal, la Municipalité demandait l'autorisation d'emprunter au département en charge des communes qui statuait sur avis du préfet.

Les changements de loi entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005 portent essentiellement sur le fait que l'on remplace le système d'autorisation pour chaque emprunt par un système de plafond d'endettement fixé par chaque commune en début de législature.

La décision finale pour l'approbation ou la désapprobation d'un projet revient toujours au Conseil communal, tout comme le mode de financement de celui-ci.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité propose de fixer le **plafond d'endettement brut** à **CHF 31'000'000**. Ce choix est motivé pour des raisons de clarté et un contrôle plus aisé.

7. CONCLUSIONS

En conclusion et vu ce qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL D'ETOY

- vu le présent préavis municipal no 08/2021
- entendu le rapport de la commission chargée de l'étudier
- considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour

DECIDE

1. de fixer le plafond d'endettement brut admissible à 31 millions de francs pour la législature 2021-2026;
2. d'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à ce que l'endettement brut atteigne le montant fixé ci-dessus;
3. de laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt (selon art. 4 ch. 7 LC);

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 27 septembre 2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :  J. M. Fernandez

La Secrétaire :  S. Ruchet



Délégué municipal :

- M. José Manuel Fernandez, syndic

Annexes :

- Projection 2021-2026 et calcul du plafond d'endettement
- Plan d'investissements 2021-2026