



## Préavis municipal Concernant la fixation d'un plafond en matière d'emprunts et de cautionnement pour la législature 2021-2026

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

### I. Préambule

Dans le cadre des autorisations de début de législature, nous soumettons à votre approbation la fixation du plafond d'endettement (également appelé plafond d'emprunt) et du plafond de cautionnement pour la durée de la législature 2021 – 2026.

Les bases légales applicables à ce préavis sont les suivantes :

- Selon l'article 143 « Emprunts » de la Loi sur les communes (LC), 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.
- L'article 143 LC relève également que les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.
- Ce même article 143 LC précise que 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. 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. L'art. 22a du Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) précise l'examen réalisé par le Canton pour examiner la réactualisation du plafond d'endettement en cours de législature.
- Selon l'art. 86 du règlement du Conseil général, au début de chaque législature, le Conseil détermine un plafond d'endettement dans le cadre de la politique des emprunts ; ce plafond d'endettement peut être modifié en cours de législature moyennant autorisation du Conseil d'Etat.

### II. Considérations

Les communes disposent d'une marge de manœuvre importante pour fixer leur **plafond d'emprunt** et il n'y a pas de méthode imposée aux communes. Dans le cadre d'une bonne gestion publique, il est acquis que le **plafond** ne devrait pas excéder la capacité économique d'endettement de la commune. En ce qui concerne le **plafond de cautionnement**, celui-ci ne devrait pas dépasser la moitié de la capacité économique d'endettement.

#### 1. Plafond d'emprunt

Le plafond d'emprunt est lié **aux investissements** qui devraient être réalisés au cours de la législature (remis en annexe).

Sur la base de séances d'informations, notamment de l'Union des Communes Vaudoises (UCV), ainsi que de formations et retours d'expérience, il est toutefois **recommandé que le plafond soit fixé à un niveau**

**supérieur aux emprunts qui seraient nécessaires pour financer les investissements.** En effet, d'une part, la commune pourrait être contrainte d'effectuer des travaux urgents qui n'étaient pas planifiés ou des travaux qui doivent être réalisés plus tôt que prévu pour des raisons indépendantes de notre volonté. D'autre part, la capacité économique de la commune pourrait évoluer en cours de législature, ce qui pourrait permettre d'avancer la réalisation de projets d'investissement en profitant de conditions favorables<sup>1</sup>. Finalement, une marge apparaît nécessaire par rapport à la planification. La solution visant à retourner auprès du Conseil d'Etat en cours de législature pour augmenter le plafond correspondrait à une procédure complexe avec un risque de refus.

Pour déterminer le plafond d'emprunt, la Municipalité s'est basée sur la méthode de la capacité économique d'endettement<sup>2</sup> proposée par l'UCV et du poids de la dette<sup>3</sup>.

La Municipalité rappelle que l'endettement de la commune ne pourra évoluer à la hausse que sur la base de projets d'investissements dûment présentés au Conseil général et validés par celui-ci<sup>4</sup>. L'acceptation du plafond d'emprunt ne constitue par conséquent pas une autorisation d'emprunter. La Municipalité pourrait également décider de reporter ou de ne pas réaliser des investissements planifiés si la capacité économique d'endettement était durablement insuffisante.

Pour ce préavis, la Municipalité présente le plafond sur une base « brute ». Un tel plafond est plus élevé qu'un plafond qui serait présenté sur une base « nette » et qui prendrait en compte les actifs liquides excédentaires (hors fonds de roulement). De plus, il apparaît qu'il y a plusieurs manières de calculer la dette nette, certaines communes ne prenant également pas en compte les emprunts liés au patrimoine financier<sup>5</sup>.

## **2. Plafond de cautionnement**

Le plafond de cautionnement est lié aux engagements pris en faveur d'entités externes. S'il peut s'agir de réels cautionnements, dans la pratique il s'agit principalement de cautionnements qui n'ont pas un caractère formel, mais qui découlent des quotes-parts aux dettes intercommunales des associations de communes. En effet, en collaborant avec d'autres communes pour fournir un service dont nous avons la charge, la dette est « externalisée » et n'apparaît plus dans les comptes de la commune.

Si la commune ne serait responsable que de sa quote-part de la dette effective des associations auxquelles elle contribue, il convient, pour la fixation du plafond de cautionnement, de se baser sur la capacité maximum d'endettement des associations de communes. Celle-ci est fixée dans les statuts de ces associations.

Il apparaît que des investissements importants sont prévus ou envisagés avec des modifications de statuts qui sont en cours de validation (p. ex. ACRG pour la distribution de l'eau) ou qui seront probablement présentés en cours de législature (ASIGE pour les écoles).

De plus, il est possible que la Municipalité propose l'adhésion à de nouvelles associations en cours de législature (par exemple en lien avec la STEP). Si une telle adhésion devait être validée par le Conseil général, cela impliquerait un engagement additionnel qui serait à prendre en compte dans le cadre du plafond de cautionnement.

---

<sup>1</sup> P. ex. subventions limitées dans le temps ; participations de tiers ; conditions financières favorables ; économies liées aux synergies entre projets.

<sup>2</sup> La dette devrait pouvoir être remboursée en 30 ans au moyen de la marge d'autofinancement.

<sup>3</sup> La dette ne devrait pas excéder les produits bruts financiers de 2.5 ans.

<sup>4</sup> Art. 13, ch. 2 (dépenses extrabudgétaires) et 7 (autorisation d'emprunter et cautionnements).

<sup>5</sup> Pour la commune de Giez cela correspondrait actuellement à CHF 1.7 millions pour les emprunts liés aux appartements du Collège et pour la Grange communale.

Le cas lié au collège de Borné Nau<sup>6</sup> (cautionnement de CHF 370'000 accepté par le Conseil général en 2018) a mis en évidence les questions<sup>7</sup> liées à la fixation d'un plafond de cautionnement trop bas et uniquement basé sur les informations à disposition au moment de l'établissement du préavis de début de législature.

Compte tenu de cette situation, et pour éviter de devoir modifier le plafond de cautionnement en cours de législature, la Municipalité propose de fixer un plafond de cautionnement à 50 % du plafond d'emprunt. Il est prévu d'informer le Conseil général de l'utilisation de ce plafond.

### 3. Situation financière de la commune

Si la situation financière de la commune peut être qualifiée de bonne et que l'évolution récente est relativement stable, l'évolution future reste incertaine<sup>8</sup>. Cela a mené la Municipalité à conserver une approche prudente en considérant les éléments suivants :

- Sur la base des derniers exercices, la Commune de Giez dispose d'une marge d'autofinancement pour dégager des ressources pour des investissements additionnels et qui laisse une marge de manœuvre en matière d'emprunts ;
- La dette de la commune est toutefois supérieure à la moyenne cantonale et requiert un suivi rapproché, notamment en cas d'augmentation des taux d'intérêts ou d'une baisse structurelle de la marge d'autofinancement ;
- Des investissements conséquents doivent encore être réalisés, notamment la finalisation du séparatif. Il convient également de procéder à l'entretien et aux travaux de réfection des bâtiments communaux en fonction de leur période d'utilisation. Dans ce cadre, la Municipalité entend donner la priorité aux logements situés dans le bâtiment communal.
- Si une partie des coûts liés à la finalisation du séparatif devrait être financée par des recettes affectées, ces travaux devront également être amortis par le budget communal. Les emprunts liés impacteront non seulement les comptes du fait des intérêts à payer mais également les liquidités disponibles du fait de l'amortissement des emprunts. Cela réduira, d'une part, la marge de manœuvre du budget communal et d'autre part, la capacité de financer des investissements sans faire appel à l'emprunt.

Pour ces raisons, la Municipalité a considéré une augmentation de 2 points d'impôts dès 2023 dans l'analyse prospective.

L'analyse financière et l'évaluation prospective qui ont été établies permettent de présenter un cadre pour la législature à venir. Si cela donne une direction aux propositions d'investissements qui seront présentées au Conseil par la Municipalité en cours de législature, la Municipalité entend les concrétiser en fonction de l'évolution réelle de la situation financière (suivi des indicateurs).

## III. Propositions municipales

### 1. Plafond d'emprunt

La Municipalité propose de fixer le **plafond d'emprunt à CHF 6'500'000.**

---

<sup>6</sup> Préavis 2018/21 « Centre sportif régional de Borné Nau SA » et procès-verbal du Conseil général du 11 décembre 2018.

<sup>7</sup> Incertitude sur la possibilité d'augmenter le plafond de cautionnement en cours de législature et sur la forme à observer ainsi que remarque de la société fiduciaire BFF dans les comptes communaux 2020.

<sup>8</sup> Les budgets récents établis sur la base des données à disposition et d'une saine gestion prévoient régulièrement un déficit alors que les comptes présentent souvent un résultat positif.

Sur la base des chiffres des dernières années (2016-2020), le plafond d'emprunt maximum correspondant à la capacité économique d'endettement s'élevait en moyenne à CHF 8 millions. En excluant les deux meilleures années, elle se serait élevée à CHF 6.5 millions.

L'analyse prospective prévoit une marge d'autofinancement en baisse, ce qui impliquerait un plafond d'emprunt de CHF 3 millions. Selon le calcul du poids de la dette, le plafond pourrait s'élever à CHF 5.5 millions. Toutefois, il convient de noter les deux éléments suivants :

- Les derniers budgets prévoient une marge d'autofinancement en forte baisse. Toutefois, les résultats ont permis de dégager une excellente marge d'autofinancement en 2020. Les projections pour 2021 laissent également entrevoir une marge d'autofinancement supérieure à la planification.
- Au début de la législature précédente, la marge d'autofinancement planifiée apparaissait également trop faible pour le plafond d'emprunt présenté (CHF 5.5 millions).

Selon la planification de la Municipalité en matière d'investissement, les emprunts nécessaires devraient avoisiner les CHF 6 millions à fin 2025. La marge indiquée dans le chapitre « II. Considérations » s'élèverait par conséquent à CHF 500'000.

## **2. Plafond de cautionnement**

La Municipalité propose de fixer le **plafond de cautionnement à CHF 3'000'000**. Il s'agit de 50 % du montant des emprunts escomptés (avant marge) de CHF 6 millions.

## **IV. Incidences financières**

En tant que tel, la fixation du plafond d'emprunt et de cautionnement n'a pas d'incidence financière immédiate. Cependant, lors de la concrétisation d'investissements et de leur financement par des emprunts, cela engendrera des charges additionnelles en matière de taux d'intérêt à payer et d'amortissements obligatoires. De même, le remboursement de la nouvelle dette utilisera des liquidités qui ne seront plus disponibles pour procéder à d'autres investissements. Le tableau des emprunts avec amortissement de la dette et celui des amortissements est transmis à la Commission de Gestion Finances pour son analyse.

## **V. Conclusions**

Vu ce qui précède la Municipalité a l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

### **LE CONSEIL GENERAL DE GIEZ**

- vu le préavis municipal n° 2021/06
- entendu le rapport de la Commission de gestion-finances
- considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

### **DECIDE**

**De fixer les valeurs suivantes pour la législature 2021-2016 :**

#### **Article 1**

**Plafond d'endettement (brut) : CHF 6'500'000**

**Article 1bis**

**D'autoriser la Municipalité de se procurer les fonds qui lui sont nécessaires jusqu'au montant ci-dessus, sous forme d'emprunts à moyen et long terme, cela au mieux des intérêts de la commune.**

**Article 2**

**Plafond pour cautionnements et autres formes de garanties : CHF 3'000'000**

Adopté par la Municipalité en séance du 15 novembre 2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic:  
  
J.-F. Jeannin



La Secrétaire :  
  
C. Pavid