COMMUNE DE
BEX

AU CONSEIL COMMUNAL DE BEX

PRÉAVIS N° 2021/10

Fixation d'un plafond d'endettement et de risque pour cautionnements pour la législature 2021-2026

Bex, le 26 août 2021

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers,

1. Préambule

Conformément aux articles 143 de la Loi sur les communes (LC) et 99 du Règlement du Conseil communal, la Municipalité vous propose de fixer le plafond d'endettement et les risques de cautionnements pour la législature 2021 – 2026.

2. Historique

De 1956 à 2006, les communes avaient l'obligation d'obtenir du Canton une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient contracter auprès des bailleurs de fonds. Cette solution est devenue, avec les années, trop contraignante.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, le 14 avril 2003, dans le but de simplifier cette procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité (et non plus au contrôle de l'opportunité), le Grand Conseil a, dans le cadre de la révision de la loi sur les communes, supprimé les autorisations d'emprunts et de cautionnement, pour introduire les notions de « plafond d'endettement » et de « plafond de cautionnement ».

Depuis 2006, un préavis doit être soumis au législatif pour fixer ces fameux plafonds par législature. Pour mémoire, pour la législature 2006 – 2011, le plafond d'endettement accepté s'élevait à fr. 57 millions et le plafond de cautionnements à fr. 10 millions ; pour la législature 2011 – 2016, le plafond d'endettement accepté s'élevait à fr. 57 millions et celui de cautionnements à fr. 7 millions ; et pour la législature 2016 – 2021 le plafond d'endettement brut a été fixé à fr. 75 millions y compris les cautionnements.

3. Contexte actuel

3.1 Bases légales

L'article 143 LC traite des emprunts et dispose que :

1) *au début de chaque législature, les communes déterminent dans le cadre de la politique d'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 que les emprunts.*

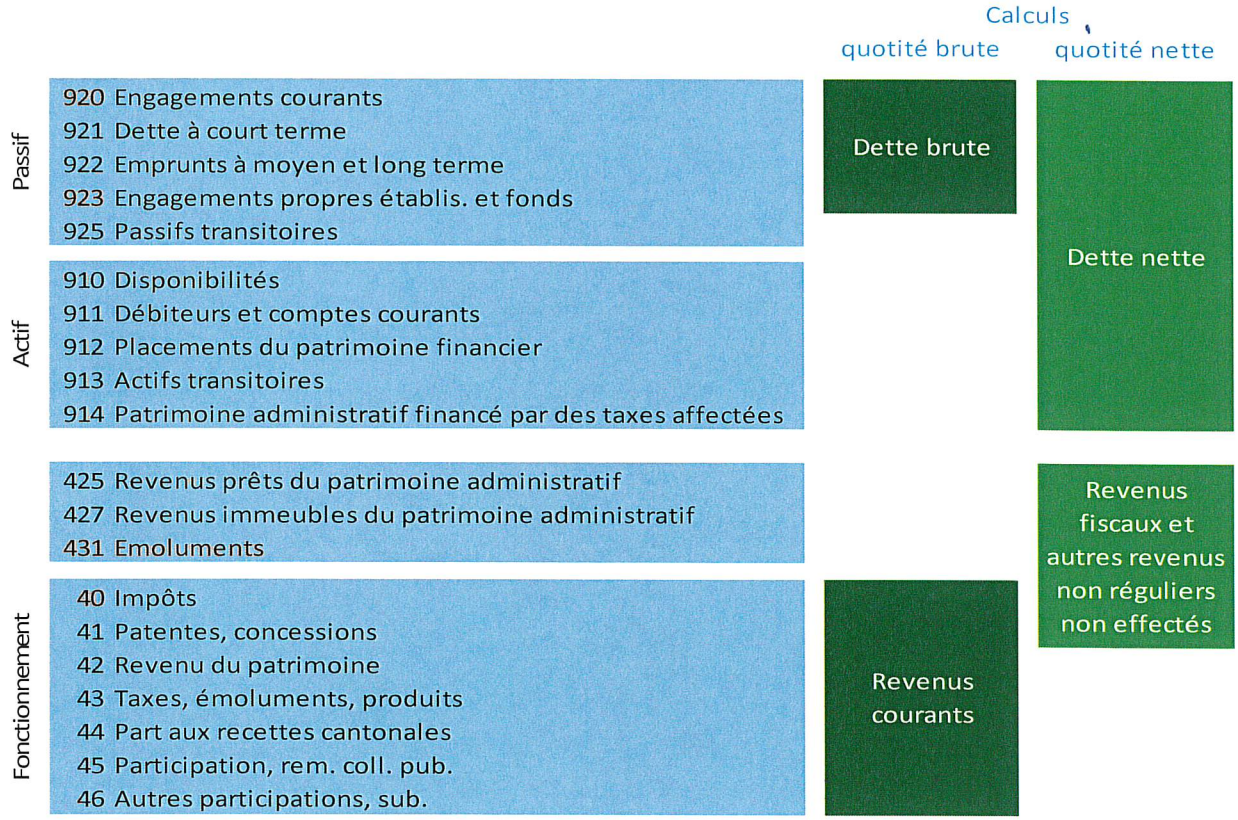
Par ailleurs, l'article 22a du Règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom) traite de la réactualisation du plafond d'endettement et dispose que :

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'État ;*
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 analysée sur la base d'indicateurs et de rations de gestion d'analyse financière validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales.*

3.2 Fixation du plafond d'endettement en début de législature

Dans son « Aide à la détermination du plafond d'endettement 2021 – 2026 », publiée le 8 juillet 2021 par la DGAIC (Direction générale des affaires institutionnelles et des communes), il est mentionné que :
« L'organe législatif communal doit choisir entre un plafond d'endettement brut ou un plafond d'endettement net. Les deux méthodes sont décrites ci-dessous. On rappelle que l'endettement net, soit après déduction des actifs financiers, doit être déterminé sur la base des actifs à la valeur comptable. Une fois le type de plafond défini, le législatif communal doit se prononcer sur le montant nominal du plafond. La commune informe de ces éléments le département en charge des relations avec les communes qui en prend acte. »

Quelle que soit la méthode retenue par la commune, le nouveau plafond ne devrait pas excéder le 250% des revenus selon le schéma ci-après :



Source : Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Le nouveau calcul de l'endettement comprend :

- l'ensemble des dettes de la commune desquelles est retranchée la part du patrimoine administratif financée par des tâches affectées (eau et assainissement) ;
- les quotes-parts des dettes des associations de communes et des ententes qui tiennent une comptabilité séparément des comptes communaux et qui ne sont pas autofinancées ;
- les cautionnements accordés par les communes en tenant compte du degré du risque selon l'appréciation de la commune. Sont exclus les cautionnements garantis par une cédule hypothécaire.

A relever que les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération et que le plafond de cautionnement peut être supprimé étant donné que ce dernier est intégré dans le plafond d'endettement.

3.3 Objectifs

Les objectifs visés par la Municipalité sont au nombre de quatre :

- respecter les dispositions légales de la Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD) traitant de l'autonomie communale et de la surveillance de l'Etat ;
- garantir un meilleur suivi de la gestion des finances communales ;
- réagir et profiter plus rapidement des conditions du marché des capitaux, grâce à la diminution des autorisations à obtenir ;
- Simplifier et diminuer la charge administrative.

4. Établissement du plafond d'endettement

4.1 Méthode de calcul

Le plafond d'endettement correspond à la capacité d'endettement de la commune calculée sur la base d'une planification financière. Cette capacité d'endettement est la capacité de la commune à supporter la charge financière (les intérêts) et le remboursement de sa dette. Elle doit donc être une valeur économique en relation avec sa capacité à renouveler ses investissements.

L'élément déterminant à prendre en compte est donc la capacité de la commune à générer de la trésorerie.

Le plafond d'endettement est calculé en prenant en compte les éléments suivants :

- la projection de la trésorerie générée par la commune dans le futur ;
- la durée de vie moyenne des investissements réalisés et la capacité que souhaite garder la commune afin d'être en mesure de les renouveler et de préserver son patrimoine ;
- le taux d'intérêt prévisionnel de la dette future.

Le plafond d'endettement est déterminé par les flux de trésorerie (avant rémunération des bailleurs de fonds, aussi appelé « solde primaire ») générés par la commune. Ces flux de trésorerie serviront à payer les intérêts de la dette ainsi qu'à son remboursement. Pour nos calculs ci-après, nous avons tenu compte d'une durée de remboursement de 25 ans car nous estimons que cela correspond à la durée de vie moyenne des investissements que nous réalisons. Si nous sommes en mesure de rembourser notre dette en 25 ans, nous serons donc alors aussi en mesure de reconduire nos investissements tous les 25 ans.

Nous avons également tenu compte d'un taux d'intérêts prévisionnel de 1,5 % sur les 25 ans à venir ainsi qu'un taux d'inflation de 1 % par an.

4.2 Plafond d'endettement

Compte tenu de la structure du bilan de la commune, la Municipalité a décidé de considérer un plafond d'endettement brut.

Pour les paramètres choisis, les données retenues par la Municipalité sont les suivantes :

Marge autofinancement moyenne sur 5 ans (2021-2026)	Taux d'intérêt prévisionnel	Taux d'inflation prévisionnel	Durée remboursement d'une dette de 56.3 millions (31.12.2020)	Durée remboursement d'une dette de 75 millions prévisionnel
fr. 4'859'228.--	1.5 %	1 %	7 ans	13 ans

Dans un avenir incertain, où le flux de trésorerie peut varier à la hausse comme à la baisse, le devoir de la Municipalité est non seulement de suivre l'évolution du cash-flow, mais aussi de l'influencer par des décisions politiques.

Si ce cash-flow baisse, alors le plafond d'endettement diminue et des mesures sont nécessaires, par exemple : réalisation d'un bien du patrimoine immobilier ou financier, priorisation des investissements futurs, augmentation des impôts ou diminution des charges.

Les comptes de fonctionnement prévisionnels, ainsi que la projection des soldes primaires futurs, ont démontré que la situation de la commune est actuellement satisfaisante et que l'avenir financier est maîtrisé, en tenant compte des investissements prévus. Toutefois, certaines incertitudes, notamment l'évolution de la population ou celle des taux d'intérêts tels que planifiés, pourraient influencer de manière substantielle l'évolution financière de la commune.

D'autres aspects devront également être vérifiés ces prochaines années, afin de ne pas détériorer la situation financière de la commune, en particulier le niveau des taux d'intérêt passifs des emprunts qui seront contractés ou encore l'évolution de la participation communale aux charges cantonales (facture sociale, transports publics, etc.) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) sur lesquelles la Municipalité n'a que peu d'influence.

Compte tenu de ces éléments, la Municipalité vous propose d'arrêter le plafond d'endettement à fr. 75 millions pour la législature 2021 – 2026.

Ce montant peut être modifié à la baisse par la non-réalisation d'un investissement ou par le bon niveau de notre trésorerie courante ou, encore, par un désendettement plus rapide. En effet, une partie des investissements prévus devrait pouvoir être financée par les liquidités courantes, au lieu d'emprunter la totalité des montants projetés.

Depuis de nombreuses années, la Municipalité s'efforce de ne pas augmenter la dette de manière disproportionnée pour ne pas mettre en péril les investissements futurs ; par conséquent, il est important qu'un contrôle scrupuleux de l'ensemble des dépenses communales continue d'être appliqué.

4.3 Plafond de cautionnement

Comme déjà mentionné, les cautionnements et autres engagements spéciaux accordés par les communes sont dorénavant intégrés au plafond d'endettement. De facto, il n'est plus nécessaire de fixer un plafond spécifique pour ces engagements particuliers. La commune a toutefois des engagements hors bilan pour des cautionnements et des garanties de déficits.

A cet égard, le risque lié à la dette des associations intercommunales est estimé comme étant très faible. En effet, il est présent, à priori, uniquement en cas de dissolution d'une association intercommunale. Par conséquent, une incidence financière pour la commune de Bex semble peu probable.

5. Motivation de la Municipalité

Comme pour chaque collectivité publique, la dette est un enjeu majeur pour la commune de Bex, d'autant plus qu'une progression des intérêts de la dette réduit la marge de manœuvre budgétaire. La capacité économique d'endettement d'une collectivité publique est sa capacité à supporter le service de la dette, à savoir le remboursement de ses emprunts et le paiement des intérêts passifs. En d'autres termes, elle exprime la soutenabilité de la dette pour la collectivité publique.

La Municipalité a réalisé une planification financière détaillée prenant en compte l'ensemble des éléments financiers et non-financiers ayant un impact sur la trésorerie future de la commune. Cette planification a montré que dans l'état actuel de la situation, il est possible d'estimer qu'en fonction des flux de trésorerie futurs, la commune est en mesure de s'endetter à hauteur de fr. 75 millions en prenant en compte les critères déjà définis.

Ce plafond d'endettement est un plafond économique correspondant, comme mentionné, à la projection de la situation actuelle. Ce plafond permettra à la commune de réaliser la plupart des investissements envisagés pour les années à venir.

Il est important de préciser que le plafond d'endettement n'engage pas le Conseil communal à accepter les projets d'investissements futurs qui feront tous, comme par le passé, l'objet d'un préavis individuel discuté avec les commissions ad hoc et la commission des finances ainsi que lors des séances du Conseil communal.

Il ne faut pas considérer non plus que ce plafond soit une estimation de l'endettement futur. Il est une borne supérieure à ne pas dépasser et déterminant le cadre dans lequel doit s'exercer l'activité de gestion de notre commune. Il n'y a donc aucun lien direct entre le plafond d'endettement et le niveau de la dette communale.

6. Procédure et délai de réalisation

Selon la loi sur les communes (art. 143 LC), un plafond d'endettement pour les emprunts doit être adopté et voté par le Conseil communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci.

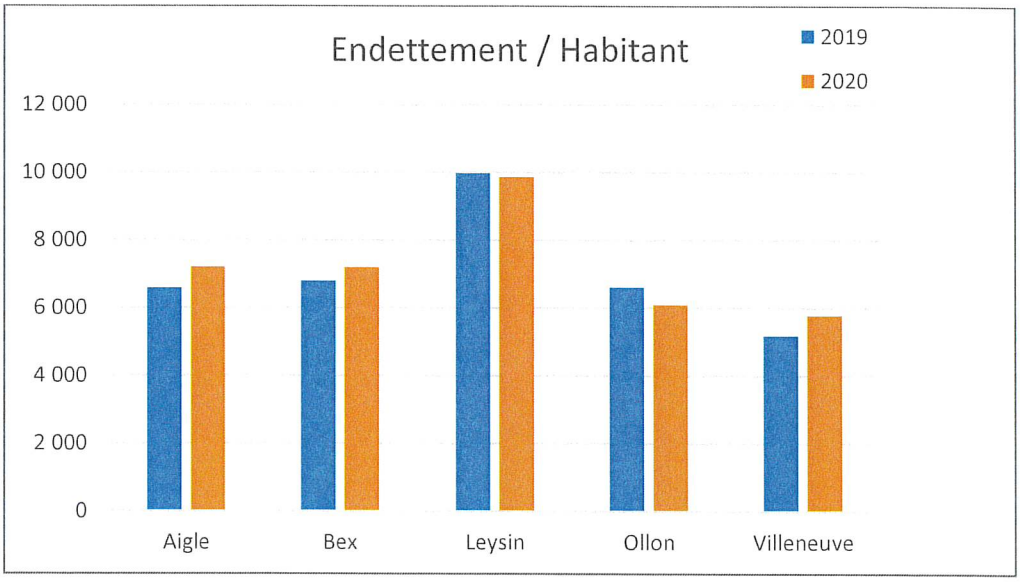
En fin de législature, le plafond d'endettement court jusqu'à la reconduction d'un nouveau plafond fixé par les autorités communales de la nouvelle législature. L'Etat prend acte de ces plafonds et vérifie leur cohérence et leur respect par une analyse des montants donnés en rapport avec la situation financière de la commune.

Dans cette limite, la commune peut gérer en toute autonomie ses emprunts sans qu'aucune autorisation préfectorale, ni départementale, ne soit nécessaire. Le plafond peut être modifié – à la hausse ou à la baisse – en cours de législature, mais il doit alors faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat. Les communes sont alors amenées à délivrer avec le budget et les comptes annuels, une planification financière ainsi que tous documents permettant un examen approfondi de la situation financière de la commune.

Il convient de préciser que cette procédure ne dispense pas la Municipalité d'obtenir l'aval du Conseil communal pour les emprunts qu'elle souhaite contracter. En effet, le mode de financement figure dans les préavis d'investissements présents.

7. Éléments de comparaison

Les analyses, les calculs et les situations des communes étant très différents, ils sont difficilement comparables. Néanmoins, comparé à des communes vaudoises ayant des situations relativement proches, on constate que Bex est dans la moyenne en matière d'endettement par habitant.



Base : Comptes 2019 et 2020

8. Conclusions

Pleinement consciente de la situation des finances communales, la Municipalité n'oublie pas pour autant la nécessité de poursuivre les investissements essentiels qui permettront à la fois de moderniser la Commune et ses infrastructures, d'accompagner sa croissance et de bâtir une commune attractive, durable et dynamique. Elle s'engage à respecter cette ligne de conduite.

En conclusion, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

le Conseil communal de Bex

vu le préavis municipal n° 2021/10 concernant la fixation d'un plafond d'endettement et de risque pour cautionnements pour la législature 2021 – 2026 ;

ouï le rapport de la Commission chargée d'étudier cette requête;

considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour ;

d é c i d e :

1. de fixer le plafond d'endettement brut pour la législature 2021 – 2026 à 75 millions de francs, risques pour cautionnements inclus ;

2. d'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à ce que l'endettement brut atteigne le montant fixer au point n° 1 ;

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).

Au nom de la Municipalité

Le Syndic : Le Secrétaire :

A. Cherubini A. Michel

Adopté en Municipalité le 26 août 2021

Délégué de la Municipalité : M. Alberto Cherubini

Annexes : - projection plafond d'endettement 2021 – 2026
- projection des cautionnements 2021 – 2026

Plafond d'endettement

Législature 2021 - 2026

Commune	Bex
N° OFS	5402
District	Aigle

Situation au 31.12.2020

	Sans ass. autofin.
Quotité de dette brute	**163%**
Dette brute	56 203 307
Revenus courants	34 475 252
Quotité de dette nette	**274%**
Dette nette	41 060 072
Revenus fiscaux et autres	14 996 683

Projections 2021 à 2026

Sans ass. autofin.	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Quotité de dette brute	**176%**	**181%**	**193%**	**202%**	**209%**	**213%**
Dette communale	58 068 095	61 319 095	65 497 095	68 993 095	71 529 095	73 279 095
Dette associations	-	-	-	-	-	-
Cautionnements	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000
Total	*58 113 095*	*61 364 095*	*65 542 095*	*69 038 095*	*71 574 095*	*73 324 095*
Revenus communaux	32 997 015	33 878 000	34 028 000	34 178 000	34 328 000	34 478 000
Revenus associations	-	-	-	-	-	-
Total	*32 997 015*	*33 878 000*	*34 028 000*	*34 178 000*	*34 328 000*	*34 478 000*
Quotité de dette nette	**300%**	**316%**	**340%**	**358%**	**370%**	**376%**
Dette communale	44 746 378	47 969 378	52 064 378	55 422 378	57 765 378	59 267 378
Dette associations	-	-	-	-	-	-
Cautionnements	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000
Total	*44 791 378*	*48 014 378*	*52 109 378*	*55 467 378*	*57 810 378*	*59 312 378*
Revenus communaux	14 934 600	15 188 120	15 338 120	15 488 120	15 638 120	15 788 120
Revenus associations	-	-	-	-	-	-
Total	*14 934 600*	*15 188 120*	*15 338 120*	*15 488 120*	*15 638 120*	*15 788 120*

Choix fixé par le Conseil communal/général pour la législtature

	Quotité brute ☑	Quotité nette ☐
Quotité de dette maximale en % pour la période 2021 - 2026	**215**	
Endettement sans associations autofinancées max. en CHF	73 059 514	-

Commentaires

Plafond brut admis par le Conseil Communal : Fr. 75 millions pour la législature 2021-2026

Certifié conforme au préavis adopté par le Conseil communal/général dans sa séance du _____

Au nom de la Municipalité

La Syndique/Le Syndic

La Secrétaire/Le Secrétaire Municipal(e)

_____

Signatures

_____

Prénoms/noms

Bex, le
19 août 21

Données des cautionnements pour les entités non consolidées

Cautionnements et garanties		2020			Situation --> 2026		
		Caution en CHF	Probabilité de survenance	Montant pris en compte	Caution en CHF	Probabilité de survenance	Montant pris en compte
Cautionnement 1	Fond. chablais. aide à l'insertion	450 000	10%	45 000	450 000	10%	45 000
Cautionnement 2	Sté d'alpage de Bex	135 000	10%	13 500	-		-
Cautionnement 3	Sté coop. le cinéma de Bex	50 000	10%	5 000	-		-
Cautionnement 4	AISGIA	47 125	10%	4 713	-	10%	-
Cautionnement 5				-			-
Cautionnement 6				-			-
Cautionnement 7				-			-
Cautionnement 8				-			-
Cautionnement 9				-			-
Cautionnement 10				-			-
	Cautionnements	682 125		68 213	450 000		45 000