

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES AU SUJET DU PREAVIS 10/21 FIXATION DU PLAFOND D'ENDETTEMENT POUR LA LEGISLATURE 2021-2026

Au Conseil communal d'Aubonne,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La Commission des finances (Cofin) s'est réunie à plusieurs reprises au sujet du préavis 10/21 « fixation du plafond d'endettement pour la législature 2021-2026 ». Elle a rencontré M. Auchlin, Municipal des finances, et M. Golay, Boursier communal, et les remercie chaleureusement pour les informations apportées à ses questions.

1. Préambule et historique :

Dès le 1^{er} juillet 2005 et l'entrée en vigueur d'une modification de la loi sur les communes, le Grand Conseil a accepté de supprimer les autorisations d'emprunts et de cautionnements, pour introduire la notion de « plafonds d'emprunts et de risques de cautionnements ».

Les plafonds de cautionnements sont supprimés et sont compris dans le plafond d'endettement. Néanmoins, les plafonds d'endettement des associations de communes devront être mentionnés dans leurs statuts.

La fixation du plafond initial de début de législature est du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du Canton. L'intervention du Canton n'est prévue que dans le cas où la commune doit en cours de législature dépasser le plafond d'endettement.

2. Bases légales :

Les modalités d'exécution sont définies par les articles 143 de la loi sur les communes et 22a du règlement sur la comptabilité des communes (page 3 du préavis 10/21).

3. Recommandations :

La direction des finances communale du Canton formule les recommandations suivantes : le plafond d'endettement des dettes propres de la commune ne doit pas dépasser 250% de ses produits bruts financiers. Le rappel de l'échelle d'évaluation est mentionné en page 6 du préavis.

4. Détermination du plafond d'endettement selon le préavis 10/21 :

Afin de déterminer le montant du plafond d'endettement de la législature 2021-2026, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière composée, des plans des investissements 2021-2026 (annexés au préavis) et d'un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement (marge d'autofinancement prévisionnelle et indices de progression des charges et revenus par nature).

Il est important de rappeler que le plafond d'endettement fait référence à l'endettement brut et ne tient pas compte des liquidités, des disponibilités à court terme.

Comme ces dernières législatures, la Municipalité a opté pour le choix de l'endettement brut, plus simple et plus parlant que l'endettement net.

La Municipalité a opté pour un plafond de CHF 70'000'000.- se situant aux alentours de 180% des revenus courants.

Elle rappelle que la fixation de ce plafond n'est pas une limite globale formelle et que cela ne soustrait pas cette dernière à l'obligation d'avoir l'autorisation du Conseil communal pour tout crédit, qu'il soit financé par la trésorerie courante ou par l'emprunt.

5. Diverses définitions :

Le plafond d'endettement : le niveau maximum d'endettement appelé plafond d'endettement est fixé pour la durée de la législature. Il est une limite politique, déterminée en CHF, au-delà de laquelle la commune ne peut s'engager sans demander une autorisation au Conseil d'Etat. En principe, le plafond d'endettement devrait correspondre à la capacité économique d'endettement (recommandation de l'UCV). Il est un des mécanismes de frein à l'endettement.

La capacité économique d'endettement : la capacité économique d'endettement d'une commune est son niveau d'endettement maximum (en CHF), soutenable financièrement sur le long terme. Ce long terme est une durée estimée à 30 ans, période maximale autorisée pour amortir les investissements réalisés.

La marge d'autofinancement : la marge d'autofinancement est la différence entre les recettes courantes de la commune et ses dépenses courantes. Elle permet d'apprécier les moyens financiers résiduels qui pourront être utilisés pour le remboursement de la dette ou financer de nouveaux investissements.

Quotité de la dette brute : c'est un indicateur mesurant l'endettement brut de la commune par rapport aux revenus annuels. (Tableau haut de la page 6 du préavis).

Quotité de la charge des intérêts : cet indicateur détermine quelle part des recettes fiscales a été consacrée au financement des intérêts:

<0% = pas de charge, 0% à 1% = faible charge, 1% à 3% = charge moyenne, 3% à 5% forte charge, >5% = très forte charge.

Effacement de la dette en année : Il détermine le nombre d'années nécessaires à la commune pour rembourser sa dette, dans le cas où toute sa marge d'autofinancement y serait affectée. Idéalement, le nombre d'années devrait être inférieur à 30 ans, représentant la durée de vie moyenne des investissements pour lesquels une dette a dû être contractée.

6. Les chiffres:

- a) Se basant sur le tableau mis en annexe et le tableau « évolution de l'endettement 2021-2026 », avec le plafond demandé de 70 millions par la Municipalité, nous constatons que :
- La quotité de la dette brute est de : 184% - Mauvais (181% selon préavis)
 - La quotité de la charge d'intérêts est de : 1,07 % - charge faible à moyenne
 - L'effacement de la dette : non fourni sur le tableau par la Municipalité. Estimé par la Cofin à 60 ans – très élevé (dette nette / marge autofinancement).
 - La capacité économique d'endettement (la Cofin a décidé de tenir compte des actifs circulants) est de CHF 56'818'429.-.

b) Détail de la dette brute prévue à fin 2021 : Total correspondant au montant pour 2021 du tableau de la projection de la dette annexé au préavis

Compte	Libellé	Montant en CHF
920	Créanciers	1'982'642.-
921	Emprunts à court terme	7'000'000.-
922	Emprunts à moyen et long terme	19'545'000.-
923	Engagements et fonds spéciaux	222'724.-
	Dette brute au 31.12.20	28'750'366.-
	Investissements prévus en 2021, financés par l'emprunts	3'544'000.-
A déduire	Remboursement des emprunts en 2021	- 1'871'500.-
	Total de la dette brute 2021 (sans cautionnement)	30'422'866.-
	Cautionnement 2021 (Prévu en 2026 : 2'504'773.-)	969'837.-
	Total dette brute fin 2021 (avec cautionnement)	31'392'703.-

c) Investissements prévus (Tableaux annexés au préavis – évolution de l'endettement)

	B/2021	B/2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
Investissements	4'873'000	10'153'000	14'294'000	11'330'000	1'000'000	20'265'000	61'915'000
Recette d'invest		-1'333'000		-230'000			- 1'563'000
Total invest nets	4'873'000	8'820'000	14'294'000	11'100'000	1'000'000	20'265'000	60'352'000
Dettes/emprunts	3'544'000	6'082'000	13'600'000	10'500'000	1'000'000	17'900'000	52'626'000
Trésorerie	1'329'000	2'738'000	694'000	600'000	-	2'365'000	7'726'000 (env. 13% des invest)
<i>Rmbt emprunts</i>	<i>1'871'000</i>	<i>735'250</i>	<i>885'250</i>	<i>3'335'250</i>	<i>785'250</i>	<i>625'250</i>	<i>9'022'500</i>

**d) Projection d'endettement : (tableau annexé au préavis)
Résumé de la dette brute (TC)**

	B/2021	B/2022	2023	2024	2025	2026
Dette brute	31'392'703	37'194'921	50'319'431	57'841'889	<i>env idem</i>	75'643'389
Quotité	86%	105%	139%	157%	2024	196%

7. Constats :

a) Emprunts selon le tableau en page 4 du préavis :

Certains emprunts ne sont pas amortis auprès des organes de prêts. Ce montant (CHF 9'150'000.-) correspond à environ 35% des emprunts (sans la trésorerie). Il reste à l'identique sur un temps déterminé (échéance) et fait partie intégrante de l'endettement.

Le montant de ces emprunts qui ne seront pas arrivés à échéance à la fin de la législature (2026) est de CHF 7'700'000.-

Il semblerait que les emprunts sans amortissements deviennent la norme. La raison en est des taux d'intérêts très intéressants et des organes de prêts qui ne souhaitent pas d'amortissements. Pour information, la situation financière de la Commune étant bonne, elle a une bonne cote auprès des organes de prêts et obtient de fait des taux très intéressants.

b) Projection de l'évolution de la dette pour la législature (tableau annexé au préavis) :

A fin 2021, la dette brute budgétisée est de CHF 31'392'703.- (détail voir plus haut). Ce montant entre dans l'état d'utilisation de notre plafond d'endettement au 31.12.2021.

La Municipalité prévoit des investissements entraînant une dette brute pour 2024 / 2025 de env. CHF 55'000'000.- et pour 2026 d'env. CHF 73'000'000.-.

En admettant que tous les projets soient votés et en voie de réalisation, une partie de cette dette brute se transformera en emprunt et fera partie de la dette nette (tableau évolution de l'endettement – investissement, annexe du préavis). La Municipalité prévoit un emprunt cumulé de CHF 52'626'000.- pour des investissements de CHF 60'352'000.- (le solde passant par la trésorerie).

A ces emprunts il faudra rajouter les emprunts non amortissables et pas encore arrivés à échéance à savoir CHF 7'700'000.

Les remboursements d'emprunts par les liquidés représentent la somme de CHF 9'022'500.- pour 2021 à 2026.

c) Plafond d'endettement demandé :

Le plafond d'endettement de la législature précédente avec la commune de Montherod se montait à CHF 45'952'008.- (arrondi à 46 Mio). La dette brute à fin 2021 est de CHF 31'392'703.- (arrondi à 31'500'000.-).

La Municipalité prévoit une dette et cautionnement maximum projetés pour la législature de CHF 73'138'616.-, et demande un plafond d'endettement brut à CHF 70'000'000.-.

Cette demande correspond à une augmentation de plus de 50% (+ 24 Mio) par rapport à la législature précédente.

Avec un plafond à 70'000'000.- et une dette brute actuelle de 31'500'000.-, la disponibilité d'investissement serait de CHF 38'500'000.-.

Le ratio pour le plafond demandé est de 181%, considéré comme « mauvais » (entre 150% et 200%).

8. Réflexions :

La Cofin a reçu de nombreux messages de conseillers qui s'inquiètent de l'évolution de la dette et de son remboursement ou amortissement sur le long terme.

Elle espère avec ce rapport répondre à tout ou une partie de leurs questions.

La situation actuelle est certes favorable à l'emprunt à des taux d'intérêts intéressants. Mais il n'y a aucune certitude et garantie pour les 10 ou 20 prochaines années.

Il y a également beaucoup d'inconnues quant aux rentrées fiscales et la péréquation (accord Canton – communes).

La hausse inéluctable de la dette brute et nette ne laissera pas seulement une dette pour les générations futures, mais également aux exécutifs futurs, qui verront leur marge de manœuvre (investissements) réduite.

La Cofin comprend les besoins et les enjeux auxquels la Municipalité doit faire face. De gros projets sont prévus et souhaités (écoles, place de l'Ancienne Gare, contournement, entre autres), du rattrapage des années passées (routes, séparatifs, bâtiments etc.) sont également envisagés. Si certains investissements rapportent à la commune en couvrant largement les charges (par ex. les constructions scolaires), ce n'est pas le cas pour d'autres investissements (par ex. routes, séparatif).

La Cofin suggère à la Municipalité de prioriser ses investissements, et le cas échéant de trouver d'autres sources de financement.

L'UCV recommande de fixer le plafond d'endettement au maximum à la valeur de la capacité économique d'endettement de la commune et de réévaluer cette dernière périodiquement durant la législature.

(NB : la Cofin a décidé de tenir compte des actifs circulants dans le calcul)

La capacité économique de notre Commune est de :

Marge brut d'autofinancement moyenne 2021-2026 : 831'629.-

Multipliée par 30 (30 ans) = 24'948'866.-

A cela s'ajoute les actifs circulants, ici au 1^{er} janvier 2021 : 31'869'563.-

Capacité économique d'endettement : 56'818 429.-

9. Position de la Cofin :

Afin de prendre sa décision, la Cofin a tenu compte :

- Des différents documents mis à sa disposition concernant la dette et son évolution.
- Des trois tableaux de plans d'investissements annexés au préavis.
- Des remarques des conseillers et citoyens.
- Des recommandations des différentes autorités (Canton et UCV) concernant l'établissement du plafond d'endettement.
- **De la capacité économique d'endettement de la Commune qui est de 56'818'429.-.**

La Cofin souhaite un plafond d'endettement que l'on pourrait considéré comme moyen (aux alentours de 150%).

Le montant d'un plafond d'endettement correspondant à **un ratio de 150% est de CHF 58'000'000.- (arrondi)**.

La Cofin estime le ratio de 181% trop élevé.

Consciente de la notion de rattrapage sur des investissements non effectués les législatures précédentes et des projets attendus et/ou souhaités, **la Cofin propose un plafond d'endettement arrondi à 60'000'000.- (ratio 155%)**, qui pourrait encore être considéré comme moyen.

Ce plafond est certes légèrement plus élevé que le montant de la capacité économique d'endettement, mais la Cofin souhaite laisser une latitude à la Municipalité afin de pouvoir mener à bien certains projets.

Elle restera attentive aux investissements et aux préavis déposés. Elle souhaite recevoir pour chaque demande d'investissement le détail de la dette brute actualisé.

Ce plafond, une fois la dette brute actuelle déduite, laisse une latitude d'environ 29 Mio (au lieu des 39 Mio demandés).

La Cofin apprécie la volonté de la Municipalité d'investir dans des projets importants et stratégiques.

Elle est consciente des ajustements demandés à la Municipalité et ne peut que l'encourager à prioriser ses investissements et/ou trouver d'autres sources de financements.

10. Amendement :

Au vu de ce qui précède, la Cofin propose l'amendement suivant :

Le Conseil communal d'Aubonne

1. fixe le plafond d'endettement brut et de cautionnement pour la législature 2021-2026 CHF 60'000'000.-.

11. Conclusion :

Fondé sur ce qui précède, la Cofin vous propose, à l'unanimité, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

- vu le préavis municipal n°10/21 relatif à la fixation du plafond d'endettement pour la législature 2021-2026
- ouï le rapport de la commission des finances
- attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour
- vu l'amendement accepté

de voter le décret amendé suivant :

Le Conseil communal d'Aubonne

1. Fixe le plafond d'endettement brut et de cautionnement pour la législature 2021-2026 à Fr. 60'000'000.-.

Au nom de la commission des finances
Rapporteur : Valérie André

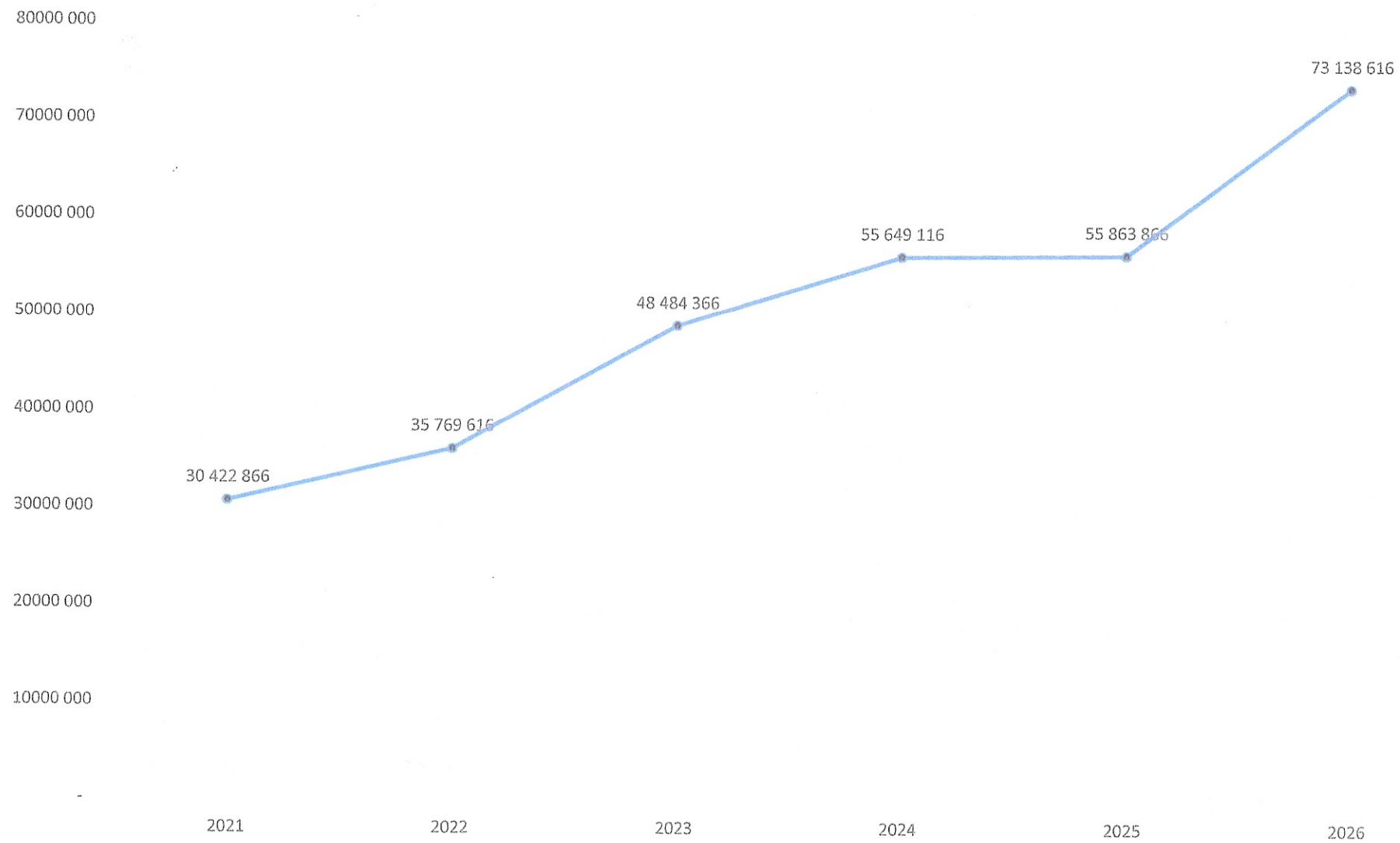
Aubonne, le 22 novembre 2021

Annexes : 2 tableaux

Annexe 1

Précis 10/21 - rapport Cofin

Dettes brutes



Annexe 2
Préavis 10/21 - rapport Cofin

Désignation		31.12.2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Marge brute d'autofinancement	+/-		1 509 950	602 300	621 724	686 137	751 736	817 926
Investissements nets	-		4 873 000	8 820 000	14 294 000	11 100 000	1 000 000	20 265 000
Insuffisance ou excédent de financement propres			-3 363 050	-8 217 700	-13 672 276	-10 413 863	-248 264	-19 447 074
Dette à court terme au 1er janvier	+	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000
Dette à moyen et long terme au 1er janvier	+	19 545 000	19 545 000	21 217 500	26 564 250	39 279 000	46 443 750	46 658 500
Endettement brut au 1er janvier		26 545 000	26 545 000	28 217 500	33 564 250	46 279 000	53 443 750	53 658 500
Remboursement emprunts à moyen/long terme	-		-1 871 500	-735 250	-885 250	-3 335 250	-785 250	-625 250
Nouveaux emprunts à moyen et long terme	+		3 544 000	6 082 000	13 600 000	10 500 000	1 000 000	17 900 000
Plafond d'endettement brut		26 545 000	28 217 500	33 564 250	46 279 000	53 443 750	53 658 500	70 933 250
Actifs circulants à la valeur comptable	-	-31 869 563	-30 179 013	-29 208 063	-29 850 537	-26 601 424	-29 817 023	-24 429 100
Plafond d'endettement net		-5 324 563	-1 961 513	4 356 187	16 428 463	26 842 326	23 841 477	46 504 150
Quotité de la dette brute		79%	78%	95%	128%	145%	143%	184%
Quotité de la charge d'intérêts		0.66%	0.75%	0.73%	0.75%	0.85%	0.95%	1.07%

A communiquer à l'Autorité cantonale :		Quotité dette brute		Quotité intérêts
Plafond d'endettement brut	70 933 250	184%	= mauvais	1.07%
				= charge faible à moyenne
Marge brute d'autofinancement moyenne	831 629			
Capacité économique d'endettement à 30 ans	24 948 866			
+ actifs circulants au 1er janvier 2021	31 869 563			
Capacité économique d'endettement totale	56 818 429	= endettement maximum remboursable sur 30 ans		
Endettement prévisionnel sur la période	70 933 250	= plafond d'endettement calculé selon le plan des investissements		

ATTENTION CE TABLEAU NE TIENT PAS COMPTE DES CAUTIONNEMENTS ET NE CALCUL QUE LA DETTE SANS LES ENGAGEMENTS (FOURNISSEURS PAR EX.)