



Préavis de la Municipalité au Conseil communal

N° 07/2021 – 2026

**Fixation de plafonds en matière d'endettement et
de risques de cautionnements 2021-2026**

Date retenue pour la séance de commission d'étude :

17 novembre 2021 19h30

Bâtiment administratif, salle Chamberonne

1^{er} novembre 2021



Au Conseil communal de Crissier

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

I. Préambule

Depuis 2007, un plafond d'endettement et de risques pour cautionnement doit être adopté et voté par l'organe législatif communal pour la durée de la législature et ce, dans les six premiers mois, après l'entrée en fonction de celle-ci.

La fixation de ces plafonds donne un cadre financier mais ne dispense aucunement la Municipalité d'obtenir l'aval du Conseil communal pour tout investissement à réaliser et pour tout dépassement de crédit d'investissement.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, la surveillance cantonale de l'endettement communal a été restreinte par une modification de la loi sur les communes. 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. L'intervention du canton n'est prévue que dans les cas où la commune doit, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'était fixée au début.

2. Dispositions légales

Art. 143 de la loi sur les communes (LC-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.

Art. 22 a du règlement sur la comptabilité des communes (RCCom)

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.



3. Plafond d'endettement ancienne législature

Lors de la dernière législature, un plafond d'endettement de 40 millions avait été fixé par le Conseil communal. Ce plafond a été très peu utilisé pour plusieurs raisons.

- Les marges d'autofinancement opérationnelles des années 2016 à 2020 ont été nettement meilleures que prévu (Fr. 30'324'248 au lieu de Fr. 19'432'560).
- Les investissements planifiés pour les années 2016 à 2020 n'ont pas été tous effectués et souvent décalés dans le temps (Fr. 36'377'749.85 au lieu de Fr. 74'681'035, soit environ 50%).
- Des produits extraordinaires ont amélioré grandement les liquidités de la commune.

4. Méthodologie

La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) du canton de Vaud a édité un document pour l'aide à la détermination du plafond d'endettement 2021-2026. Elle formule les recommandations suivantes :

- Le plafond d'endettement des dettes propres de la commune ne doit pas dépasser les 250% de ses produits bruts financiers.
- Le plafond de cautionnements ne doit pas dépasser le 50% du plafond d'endettement.

L'UCV (Union des Communes Vaudoises) a également établi un mode d'emploi. Il propose une méthode basée sur l'évaluation de la capacité économique d'endettement de la commune, en lien direct avec la situation financière exprimée par la marge d'autofinancement.

Des analyses ont été effectuées de manière différente afin de pouvoir croiser les résultats obtenus avec ces méthodes.

La fixation du plafond d'endettement se base d'une part, sur la prévision des investissements en cours et futurs et d'autre part, sur l'élaboration d'une planification financière qui comprend l'évolution des comptes de fonctionnement permettant d'établir la marge d'autofinancement prévisionnelle.

a. Planification financière

Pour l'établissement du plafond d'endettement, nous avons tenu compte du budget 2021 rectifié avec les éléments en notre possession à la date de l'établissement de ce préavis. Pour les années suivantes, le budget 2022 a été retenu comme base. Ensuite, nous avons intégré les évolutions connues quant aux nouveaux quartiers et en tenant compte d'hypothèses sur l'évolution des recettes et des charges pour les 4 années suivantes.

Les flux des nouveaux projets ont été mis à jour en collaboration avec le service de l'urbanisme.

Les éléments suivants ont été pris en considération :

- état de l'endettement au début de la législature ;
- compte de fonctionnement ordinaire basé sur les prévisions de croissance de la population ;
- influence des nouveaux quartiers sur les comptes de fonctionnement ;
- revenus supplémentaires prévisibles et ponctuels en relation avec les taxes liées à la réalisation de nouveaux plans de quartier ;
- influence des investissements actuels et futurs sur les comptes de fonctionnement (charges et produits induits) ;



- charges des intérêts passifs selon l'évolution de l'endettement nécessaire au financement des investissements planifiés ;
- nouvelles charges de fonctionnement liées à l'agrandissement des structures d'accueil des enfants ;
- réduction progressive du dividende extraordinaire de SIE SA ;
- maintien du taux d'imposition actuel de 63.5 pour les années 2023 à 2026.

b. Situation actuelle

Les comptes de l'exercice 2020 ont été particulièrement favorables avec un résultat de 4.1 millions de francs et une marge d'autofinancement de 6 millions. Les liquidités sont encore importantes et aucun nouvel emprunt ne sera contracté cette année. L'année 2021 qui avait fait l'objet, lors des prévisions budgétaires, d'une baisse de revenus en relation avec la pandémie Covid 19, sera en définitive nettement meilleure que prévue.

c. Investissements

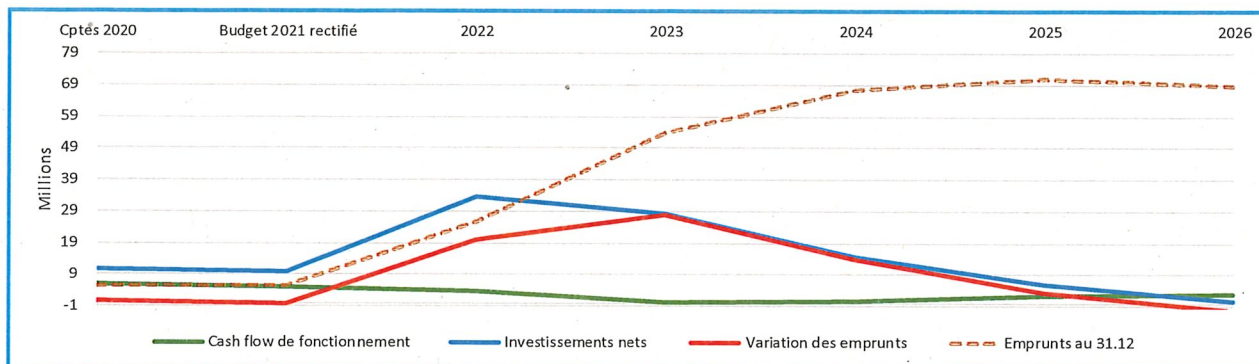
Le plan quinquennal pour les années 2022 à 2026 a été élaboré lors de l'établissement du budget 2022. Le total des investissements nets ressortant de ce document est d'environ 101 millions. En analysant le passé, il en ressort que les projets prévus sont souvent décalés dans le temps ou modifiés, ceci pour diverses raisons : recours, investissements régionaux non réalisés dans les délais, modifications des priorités dans l'accomplissement de certains projets, annulation ou report lointain de certains autres.

La planification a donc été prise en compte à 85% env. des montants prévus. Le total des investissements nets retenu pour les calculations se monte à environ 85 mios.

Il est à noter que certains investissements très importants ont déjà eu lieu lors de l'ancienne législature et que des chantiers de montants conséquents sont en cours de réalisation. Il est prévu de procéder à un emprunt dans le courant de l'année 2022.

d. Tableau prévisionnel récapitulatif

Dénomination	Cptes 2020	Budget 2021 rectifié	2022	2023	2024	2025	2026
Cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)	6'132'131	5'394'700	3'940'500	313'649	793'460	2'713'906	3'200'988
Dépenses d'investissement	11'003'073	11'200'000	38'868'800	33'608'150	18'186'600	6'744'750	731'850
Recettes d'investissement	223'000	1'000'000	4'885'800	5'144'200	3'400'850	640'900	0
Besoin de financement (solde financier)	4'647'942	4'805'300	30'042'500	28'150'301	13'992'290	3'389'944	-2'469'138
En tenant compte du disponible affecté au financement des investissements au 1er janvier		-10'000'000					
Endettement prévisionnel		5'600'000	25'642'500	53'792'801	67'785'091	71'175'035	68'705'897



5. Indicateurs

Nous présentons, ci-après, différents indicateurs liés à l'endettement pour apprécier la situation financière de la commune

- **La quotité de la dette brute** mesure l'endettement brut par rapport aux revenus courants. Selon les instructions, cette quotité ne devrait pas dépasser le 250%.

Quotité de la dette brute	Cptes 2020	Budget 2021 rectifié	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes courantes	47'592'512	48'893'100	48'434'700	45'850'160	47'578'221	50'751'450	52'074'936
Emprunts prévisionnels	5'600'000	5'600'000	25'642'500	53'792'801	67'785'091	71'175'035	68'705'897
Dettes à court et moyen terme	5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000
Dettes brutes	10'600'000	10'600'000	30'642'500	58'792'801	72'785'091	76'175'035	73'705'897
Quotité de la dette brute	22%	22%	63%	128%	153%	150%	142%

Le taux maximum de 153% (année 2024) peut être qualifié de moyen.

- **La capacité économique d'endettement** d'une collectivité publique représente son niveau maximum d'endettement soutenable financièrement sur le long terme. Le délai acceptable pour rembourser la dette serait d'environ 30 ans. Cet indicateur est le suivant pour notre commune.

Cash flow de fonctionnement moyen de référence 2021-2026	2'726'201
Capacité économique d'endettement à 30 ans	81'786'015

- **L'effacement de la dette** correspond au ratio suivant : dette nette / cash-flow. Il détermine le nombre d'années nécessaire pour rembourser la dette dans le cas où tout le cash-flow de fonctionnement y serait affecté. Idéalement, le nombre d'années devrait être inférieur à 25-30 ans car cela représente la durée de vie moyenne des investissements pour lesquels une dette a dû être contractée.

Le résultat pour notre commune sera de 21 ans en 2026 selon calculs ci-après.



Indicateurs d'endettement	Budget 2021 rectifié	2022	2023	2024	2025	2026	Moyenne
Cash flow de fonctionnement (marge d'autofinancement)	5'394'700	3'940'500	313'649	793'460	2'713'906	3'200'988	2'726'201
Dette nette	5'600'000	25'642'500	53'792'801	67'785'091	71'175'035	68'705'897	48'783'554
Effacement de la dette	1.04	6.51	171.51	85.43	26.23	21.46	17.89

- **Le poids des intérêts passifs** correspond au ratio entre les intérêts passifs et les recettes fiscales. Il détermine la part des recettes fiscales consacrée au financement des intérêts passifs.
 - L'interprétation standard de cet indicateur est la suivante :
 - <5% signifie un endettement faible
 - Egal à 5% et <ou égal à 15% signifie un endettement moyen
 - >15% signifie un endettement trop élevé

Le résultat pour notre commune est au maximum de 2.40 % selon calculs ci-après.

Indicateurs d'endettement	Budget 2021 rectifié	2022	2023	2024	2025	2026	Moyenne
Intérêts passifs	42'500	140'500	514'500	654'500	688'500	663'500	450'667
Recettes fiscales	24'597'000	25'783'500	26'654'090	27'326'039	29'306'791	30'410'377	27'346'300
Poids des intérêts passifs	0.17%	0.54%	1.93%	2.40%	2.35%	2.18%	1.65%

6. Proposition du plafond d'endettement

Si l'on tient compte du disponible que l'on peut affecter aux investissements au 1^{er} janvier 2022, le besoin en financement s'élève à environ 70 mios, sans tenir compte des dettes à court terme (créanciers – autres dettes à court terme) pour environ Fr. 5 mios.

A l'heure actuelle, les emprunts de la commune sont les suivants :

- Canton de Vaud, emprunt 2010-2035 à 0% Fr. 600'000.-
- Suva – emprunt 2016-2028 à 0.65 % Fr. 5'000'000.-

Ces emprunts font partie du montant global de 80 millions demandés pour le plafond d'endettement.

Notre commune devra investir de manière conséquente ces prochaines années (BHNS – TRAM – Château de Crissier – Jardins du Château – Collecteurs - Collège). L'endettement est nécessaire pour financer les nouveaux équipements mais également pour maintenir et renouveler le patrimoine communal. L'endettement n'est pas négatif si la situation financière de la commune est saine et que le remboursement éventuel de ces dettes, le moment venu, ne met pas les finances de la commune en position délicate. Les ratios montrent que ce ne sera pas le cas.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité propose de fixer le plafond d'endettement de la commune de Crissier à un montant de 80 millions pour les années 2022 à 2026. Le choix du moment et des bailleurs de fonds ainsi que la détermination des modalités d'emprunts étant laissés à la Municipalité.

7. Plafond de cautionnement

Ce plafond doit tenir compte des engagements hors bilan actuellement accordés et des éventuels besoins futurs. Au 31 décembre 2021, les engagements hors bilan s'élevaient à Fr. 5'000 environ auxquels viennent s'ajouter les associations de communes (PolOuest pour Fr. 110'049.20).

La limite recommandée pour la fixation du plafond de risques pour les cautionnements ne doit pas excéder le 50% de la limite du plafond d'endettement et ne pas dépasser, en principe, le 40% du capital et des réserves de la commune.

Ce plafond avait été fixé à Fr. 6'000'000 lors de la précédente législature.

Nous proposons de reconduire le même montant afin de pouvoir répondre aux besoins éventuels de cautionnements en cours de législature.

8. Conclusions

Au vu des éléments invoqués dans le présent préavis, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

Le Conseil communal de Crissier

- Vu le préavis municipal n° 07/2021-2026
- Vu le rapport de la Commission chargée de l'étude
- Considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour

décide

1. D'adopter le plafond d'endettement à hauteur de Fr. 80'000'000 pour la durée de la législature 2021-2026 ;
2. D'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à hauteur de l'endettement brut maximal fixé au point 1 ;
3. De laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités d'emprunts (selon art. 4 ch. 7 LC) ;
4. De maintenir le plafond de cautionnements à hauteur de Fr. 6'000'000 pour la durée de la législature 2021-2026.

Adopté par la Municipalité en séance du 1^{er} novembre 2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic

La Secrétaire

Laurent Bovay

Marie-Christine Berlie

Délégué de la Municipalité à convoquer : M. Laurent Bovay, Syndic