



Payerne

MUNICIPALITE DE PAYERNE

Au Conseil communal de Payerne :

Préavis n° 28/2021

Objet du préavis

**Fixation des plafonds d'endettement et de risques pour cautionnement
pour la législature 2021 – 2026**

AU CONSEIL COMMUNAL
de et à
1530 Payerne

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

1. Objet du préavis

Conformément à l'article 143 de la Loi sur les Communes (LC), la Municipalité vous propose de fixer le plafond d'endettement et le plafond de risques pour cautionnement pour la législature 2021 – 2026.

Ces deux plafonds doivent être adoptés et votés par le Conseil communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature puis communiqués à l'Etat de Vaud.

La Municipalité propose au Conseil communal de fixer les plafonds suivants pour la législature 2021 – 2026 :

- | | | | |
|---|---|-----|--------------|
| – plafond d'endettement | : | Fr. | 80'000'000.— |
| – plafond de risques pour cautionnement : | | Fr. | 40'000'000.— |

2. Bases légales

L'article 143 de la Loi sur les Communes (LC) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005. En voici la teneur :

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 du 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.*

Cet article a pour effet de faire approuver par le Conseil communal le plafond d'endettement et celui relatif au cautionnement dans le courant des six premiers mois de chaque législature. Ils sont ensuite communiqués à l'Etat de Vaud en même temps que le budget 2022.

Si une commune se trouvait dans l'obligation de modifier son plafond d'endettement en cours de législature, le Conseil d'Etat examinerait sa situation financière selon les alinéas 2 à 4 de l'article 143 de la Loi sur les Communes. Afin d'analyser toute demande de réactualisation, le Conseil d'Etat se base sur l'article 22a du Règlement sur la Comptabilité des Communes (RCCom) et dont voici le contenu :

Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement

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.

Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

- le budget et les comptes annuels de la commune concernée ;*
- une planification financière.*

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. Recommandations de 2016 du Service des communes et du logement (SCL)

Le 14 juillet 2016, le Département des institutions et de la sécurité annonçait aux communes vaudoises que les Recommandations en matière de plafond d'endettement, valables depuis le 1^{er} janvier 2007 et éditées par le Service des communes et du logement (SCL), étaient abrogées. Aucune nouvelle recommandation officielle ne les remplace, seule la méthodologie de calcul utilisée par le service en cas de demande de modification du plafond d'endettement en cours de législature, de la part d'une commune, a été présentée.

Les « anciennes » recommandations du SCL constituaient une aide à la décision pour les communes lorsqu'elles déterminaient leurs plafonds d'endettement et de cautionnement. Ce cadre de référence, non contraignant pour les autorités communales, permettait de fixer un point de repère pour l'évaluation de ces plafonds, à l'aide du ratio de quotité de dette brute ((dette brute / recettes courantes) x 100). En effet, il était recommandé que les communes ne fixent pas leur plafond d'endettement à plus de 250 % de quotité de dette brute et leur plafond de cautionnement à la moitié de la valeur de leur plafond d'endettement.

Les enjeux financiers actuels des communes, en particulier ceux liés à l'externalisation de la dette communale dans les associations de communes, nécessitent une réflexion sur les principes d'évaluation des plafonds d'endettement et de cautionnement. Toutefois, celle-ci ne peut se faire préalablement à la mise en place du modèle de compte harmonisé 2 (MCH2) dans les communes et à la révision législative qui en découle (LC et RCCom).

La Municipalité a dès lors décidé de se baser sur les « anciennes » recommandations du SCL afin de déterminer les plafonds d'endettement et de cautionnement contenus dans le présent préavis, tenant compte des dettes intercommunales.

4. Etat des dettes au 31 décembre 2021

921	Dettes à courts termes	Fr. 11'000'000.—
922	Dettes à moyens et longs termes	Fr. 29'748'040.—
		Fr. 40'748'040.—
	Crédits d'investissements divers encore non utilisés estimés à environ	Fr. 5'000'000.—
		Fr. 45'748'040.—
	Amortissements financiers au 31 décembre 2021	
	BCV	Fr. 320'000.—
	Crédit Suisse	Fr. 120'000.—
	Raiffeisen	Fr. 209'500.—
	UBS	Fr. 200'000.—
	SUVA	Fr. 265'000.—
	Vaudoise	Fr. 100'000.—
	LDER	Fr. 66'800.—
	Postfinance	Fr. 150'000.—
		Fr. 1'431'300.—
	Total des emprunts prévus au 31 décembre 2021	Fr. 44'316'740.—

Pour rappel et conformément au préavis n° 24/2016, dans sa séance du 15 décembre 2016, le Conseil communal décidait de fixer le plafond d'endettement brut à hauteur de Fr. 70'000'000.— pour la législature 2016 – 2021 et le plafond pour risques de cautionnement à Fr. 35'000'000.—.

5. Détermination du plafond d'endettement pour emprunts 2021 – 2026

Afin de déterminer la fixation du plafond d'endettement, les deux principaux composants de cette analyse sont, d'une part le plan des investissements 2021 – 2026 préparé par la Municipalité et, d'autre part, la réunion d'un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement et permettant d'établir la marge d'autofinancement prévisionnelle de chaque année de la législature à venir. L'écart entre le montant des investissements prévus et la marge d'autofinancement indique la variation de l'endettement.

La planification des investissements se base sur les besoins avérés, l'évolution attendue de projets privés et l'évolution des dossiers communaux. Elle est évolutive en fonction des variations possibles des différents dossiers. La Municipalité a décidé de prioriser les projets jusqu'en 2026. En ce sens, les choix que la Municipalité a retenu lui ont semblé importants et nécessaires au moment où ils ont été planifiés.

Il est clair que le plafond d'endettement ne dispense pas la Municipalité d'obtenir l'aval du Conseil communal pour tous les investissements, dépassements de crédits, augmentation d'un compte courant ou acquisitions dépassant le montant prévu à l'article 4 chiffre 6 de la Loi sur les Communes (LC). Chaque préavis concernant un investissement contiendra une information sur la situation relative au plafond d'endettement.

Le plafond d'emprunt demeure théorique car la volonté de la Municipalité reste bien entendu la maîtrise de la dette. En fonction de l'évolution de la situation financière de la Commune, il se peut que des modifications soient effectuées sur les investissements tels que planifiés lors de la rédaction de ce préavis. Le plafond d'endettement doit aussi tenir compte des pointes concernant les besoins en financement durant la législature et pas seulement de la situation à fin 2026.

Tenant compte du planning des investissements 2021 – 2026, la Municipalité vous propose donc de fixer le plafond d'endettement à moyen et long terme à Fr. 80'000'000.— pour la législature 2021 – 2026.

D'un point de vue technique, le tableau de calculs qui permet la fixation du plafond d'emprunt se base lui aussi sur des hypothèses et des variables. Pour l'établir, la Municipalité a dû en retenir certaines :

- augmentation moyenne de la population d'habitants par an : 100 ;
- charges : augmentation annuelle moyenne de 1.8 % ;
- revenus : augmentation annuelle moyenne de 2 % ;
- taux d'imposition : inchangé jusqu'en 2026 ;
- taux d'intérêts passifs moyens : 1 %.

Une fois le tableau de fixation du plafond d'endettement rempli, il nous permet de calculer le ratio de la quotité de la dette brute. Cet indicateur mesure l'endettement brut de la collectivité par rapport aux revenus annuels.

Formule de calcul :
$$\frac{\text{Dette brute} \times 100}{\text{Revenus financiers}}$$

Ce ratio évolue de 99.5 % en 2021 à 174 % en 2026. L'évolution de ce ratio est la suivante :

< 50 %	:	très bon ;
50 à 100 %	:	bon ;
100 à 150 %	:	moyen ;
150 à 200 %	:	mauvais ;
200 à 250 %	:	critique ;
> 300 %	:	inquiétant.

La Municipalité a néanmoins choisi de vous présenter le ratio ainsi en estimant que nous sommes dans une période où nous devons poursuivre les investissements pour garder, voire augmenter notre attractivité en termes d'emplois et de contribuables. Payerne doit continuer la remise à niveau de ses infrastructures, en tant que ville centre, afin d'attirer des habitants et des entreprises, par-là des contribuables, ainsi que de pouvoir leur offrir un cadre de vie en phase avec le développement voulu.

Il est encore une fois clair que les projets évolueront et respecteront les variations des différents indicateurs choisis. Cela étant, le plafond d'endettement proposé permet à la Municipalité une marge de manœuvre afin d'atteindre ses objectifs stratégiques.

6. Fixation du plafond de risques pour cautionnement et autres formes de garanties

Le deuxième plafond que le Conseil communal doit fixer concerne les cautionnements simples et solidaires.

Ce plafond doit tenir compte des engagements hors bilan actuellement accordés par la Commune, d'une part et les éventuels besoins futurs de sociétés ou d'associations, d'autre part. Ces dernières années, des cautions ont été accordées principalement aux sociétés coopératives d'habitation. Au 31 décembre 2020, le total des cautionnements et autres formes de garanties s'élève à Fr. 19'361'700.—.

La limite pour la fixation du plafond de risques pour les cautionnements ne doit pas dépasser le 50 % du plafond d'endettement brut admissible maximum. Il convient toutefois pour la législature 2021 – 2026 de

prendre en compte dans le plafond de risques pour les cautionnements les quotes-parts des dettes intercommunales. Ainsi, la Municipalité tient compte de l'augmentation du plafond d'endettement de l'ASIPE comprenant de nouvelles constructions scolaires, ceci à hauteur de 65 % (quote-part de la Commune de Payerne).

Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité propose de fixer le plafond de risques pour cautionnement à Fr. 40'000'000.— pour la durée de la législature 2021 – 2026 (voir le détail donné dans l'annexe 2).

7. Conclusions

En marge des analyses financières permettant de définir son plafond d'endettement, la Municipalité souhaite l'inscrire dans une vision à plus long terme. Dans ce cadre et depuis son entrée en fonction le 1^{er} juillet, la Municipalité réalise une réflexion stratégique de fond. Celle-ci lui permettra, entre autre, de piloter les différents investissements prévus et les inscrire dans un horizon temps afin d'atteindre ses objectifs. Enfin, le planning d'investissements reflète le programme de législature qui sera présenté en début d'année 2022.

En conclusion, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, de bien vouloir voter les résolutions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE PAYERNE

- vu** le préavis n° 28/2021 de la Municipalité du 10 novembre 2021 ;
- ouï** le rapport de la commission des finances ;
- considérant** que cet objet a été porté à l'ordre du jour ;

DECIDE

- Article 1** : de fixer le plafond d'endettement brut à hauteur de Fr. 80'000'000.— pour la législature 2021 – 2026 ;
- Article 2** : d'autoriser la Municipalité à se procurer les fonds qui lui sont nécessaires jusqu'au montant défini dans l'article 1 des présentes conclusions, sous la forme d'emprunts, à moyen ou à long terme, cela au mieux des intérêts de la Commune ;

Article 3 : de fixer le plafond de risques pour cautionnement à Fr. 40'000'000.— pour la durée de la législature 2021 – 2026.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, nos salutations distinguées.

Ainsi adopté le 10 novembre 2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :

La Secrétaire :

(LS)

E. Küng

C. Thöny

Annexes : Tableau de fixation du plafond d'endettement
Tableau des cautionnements

Municipal délégué : Eric Küng

Fixation du plafond d'endettement de la commune : PAYERNE

Libellés	Cptes 2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Marge d'autofinancement *	4'893'809	2'712'857	3'659'818	3'723'310	3'553'645	3'468'885	3'429'269
Dépenses d'investissement	6'123'050	7'000'000	21'349'000	27'285'000	14'690'000	5'145'000	2'720'000
Recettes d'investissement	3'553'085	1'000'000	7'700'000	4'600'000	0	0	0
<i>Insuffisance / Excédent de financement propres</i>	-2'323'844	3'287'143	9'989'182	18'961'690	11'136'355	1'676'115	-709'269
Dettes à court, moyen et long termes	41'200'959	44'488'102	54'477'284	73'438'974	84'575'329	86'251'444	85'542'175
Plafond d'endettement brut admissible (Niveau 1)	41'200'959	44'488'102	54'477'284	73'438'974	84'575'329	86'251'444	85'542'175
Actifs circulants (valeur comptable)	0	0	6'000'000	6'000'000	6'000'000	6'000'000	6'000'000
Plafond d'endettement net (Niveau 2)	41'200'959	44'488'102	48'477'284	67'438'974	78'575'329	80'251'444	79'542'175

Calcul de la marge d'autofinancement :

Charges de fonctionnement épurées	40'548'763	42'001'601	43'127'349	43'915'137	44'597'416	45'181'206	45'747'120
Revenus de fonctionnement épurés	45'442'572	44'714'458	46'787'167	47'638'447	48'151'061	48'650'091	49'176'389
* Marge d'autofinancement	4'893'809	2'712'857	3'659'818	3'723'310	3'553'645	3'468'885	3'429'269

Plafond d'endettement à communiquer à l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales dans le cadre de la remise du budget 2022 :

Plafond d'endettement brut admissible (Niveau 1)	(prendre le montant le plus élevé ressortant du niveau 1)
Plafond d'endettement net (Niveau 2)	(prendre le montant le plus élevé ressortant du niveau 2)
Plafond de risques pour cautionnements	(< 50% du plafond d'endettement brut admissible (Niveau 1))

Calcul de la quotité de la dette brute :

Dettes brutes	41'200'959	44'488'102	54'477'284	73'438'974	84'575'329	86'251'444	85'542'175
Revenus de fonctionnement épurés	45'442'572	44'714'458	46'787'167	47'638'447	48'151'061	48'650'091	49'176'389
Quotité de la dette brute	90.67%	99.49%	116.44%	154.16%	175.65%	177.29%	173.95%

ENGAGEMENTS HORS BILAN

Cautionnement de la Commune de Payerne

1	Société coopérative Piscine-Camping	Fr.	77'000.00
2	Société coopérative Piscine-Camping	Fr.	540'800.00
3	Société coopérative Piscine-Camping (futur)	Fr.	3'000'000.00
4	Coopérative Cité-Derrière	Fr.	2'961'000.00
5	Cautionnement Société coopérative COOPELIA	Fr.	2'733'000.00
Total		Fr.	9'311'800.00

Engagement conditionnel de la Commune de Payerne

1	ASIPE (Association scolaire intercommunale de Payerne et environs)	Fr.	11'799'900.00
2	ASIPE (Association scolaire intercommunale de Payerne et environs) (futur)	Fr.	13'000'000.00
3	AIEPV (Association Intercommunale des Eaux du Puits de la Vernaz)	Fr.	1'250'000.00
4	SDIS Broye-Vully (futur)	Fr.	3'388'166.00
Total		Fr.	29'438'066.00
Total		Fr.	38'749'866.00