



Au Conseil communal
De et à
1530 Payerne

PAYERNE, le 7 décembre 2021

Rapport de la Commission des finances

Préavis n° 28/2021

Fixation des plafonds d'endettement et des risques pour cautionnement pour la législature 2021 - 2026

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

Conformément à l'art. 53 let. f du Règlement du Conseil communal, la Commission des finances (ci-après : « CoFin ») vous fait part de son avis sur le préavis cité en titre, adopté par la Municipalité le 10 novembre 2021.

Pour ce faire, la CoFin s'est réunie à quatre reprises. Elle a demandé des compléments d'informations à la Municipalité, réponses qu'elle a obtenues dans ses séances des 17 et 23 novembre derniers en présence de MM. Eric Küng, Syndic, et Bernard Moreillon, boursier communal. Nous les remercions ici pour leur disponibilité et les explications apportées à nos questions.

Préambule

Le présent préavis a pour but de fixer en début de législature, comme le prévoit l'article 143 de la loi sur les Communes (LC), le plafond d'endettement pour la durée de la législature 2021–2026. Toutefois, selon les nouvelles directives du Canton, la fixation du plafond d'endettement initial de début de législature est désormais du ressort exclusif de la commune et ne nécessite plus d'autorisation préalable du canton, ce dernier ne fait plus que d'en prendre acte. L'intervention du canton n'est prévue que dans le cas où la commune souhaite, en cours de législature, augmenter le plafond d'endettement fixé en début de législature.



Fort de ce constat, la Municipalité a décidé, sur la base des recommandations de l'Union des Communes Vaudoises (UCV), d'appliquer les mêmes règles que par le passé pour fixer séparément ses plafonds d'endettement et de cautionnements.

La CoFin approuve cette prise de position, qui facilite également les comparaisons avec les législatures précédentes.

Analyse

Plafond d'endettement

La dette brute de la Commune se situe, selon les prévisions de la Municipalité, au 31 décembre 2021 à Fr. 44'488'102.-, ce qui nous donne une quotité de la dette brute de 99,5%. Ce ratio est considéré comme bon et deviendra mauvais d'ici la fin de la législature (174%) selon les projections de notre exécutif.

Durant la période 2022–2026, la Municipalité prévoit d'investir un montant de Fr. 71'189'000.- et de réaliser des recettes d'investissement de Fr. 12'300'000.-, soit un montant net de Fr. 58'889'000.- pour autant que tous les investissements et toutes les ventes prévues soient réalisés.

La Municipalité est ambitieuse et propose, sur la base du plan d'investissements de fixer le plafond d'endettement à Fr. 80'000'000.- pour la législature 2021–2026.

La Municipalité s'est en premier lieu posé la question des investissements qu'elle souhaitait réaliser dans le cadre de son programme de législature. Elle a abouti aux montants susmentionnés. Dans un second temps, elle a confronté sa capacité financière à ses ambitions, autrement dit elle a déterminé sa capacité d'endettement. Celle-ci avoisinerait actuellement les 90 millions de francs, selon la Municipalité. Bien qu'ambitieuse, elle a décidé de ne pas utiliser tout le potentiel à disposition. Ce choix raisonnable est vu d'un bon œil par la CoFin.

Suite à cette analyse, la commission des finances tient à mettre en exergue les points suivants :

- Comme lors de la législature précédente, le montant des investissements est plus important lors des deux premières années et après, décroît au fil des années de la législature.
- La marge d'autofinancement restera quant à elle, plus ou moins stable tout au long des années 2021 à 2026 (minimum Fr. 2'712'857.- en 2021 et maximum de Fr. 3'723'310.- (en 2023) ce qui est plutôt réjouissant.

La Municipalité, comme dit dans le préavis, est consciente que la situation du ratio de la quotité de dette brute (dette brute par rapport aux revenus financiers) en fin de législature sera jugée comme mauvais. Ceci doit toutefois être relativisé, car même à 174% le ratio reste loin du seuil fixé à 250% à partir duquel le canton intervenait, car il



s'avèrerait que ce seuil n'est plus d'actualité. Par ailleurs, d'autres indicateurs existent et pondèrent ce dernier. A titre d'exemple, le taux de renouvellement de la dette est de 23 ans. Autrement dit, il faudrait 23 ans à la Commune pour rembourser sa dette, alors que le seuil est fixé à 30 ans.

La CoFin estime qu'il est nécessaire de poursuivre une politique d'investissements ambitieuse pour garder, voire augmenter notre attractivité en termes d'emplois et surtout attirer de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises, en leur offrant un cadre de vie en phase avec leurs attentes.

Si Payerne veut être, ou rester le leader régional, donnons la possibilité à notre exécutif d'atteindre ses objectifs stratégiques. Il s'agit de fixer un cadre permettant d'être ambitieux, sans perdre le contrôle sur les montants qui pourraient être finalement réellement empruntés. En effet, le Conseil communal conserve dans tous les cas le dernier mot pour la validation des investissements et leur mode de financement. L'on peut d'ailleurs sans prendre de risque s'attendre à ce que tous les investissements ne soient pas acceptés ou même proposés au Conseil.

Plafond de risques pour cautionnement et autres formes de garanties :

La Municipalité propose d'augmenter le plafond de risques de cautionnement pour la législature 2021–2026 à Fr. 40'000'000.- montant qui respecte la norme fixant son seuil à 50% du plafond d'endettement, sur la base d'un plafond d'endettement fixé à Fr. 80'000'000.-.

Il arrive régulièrement que plusieurs communes créent ensemble une association pour diverses raisons (par exemple, l'Asipe à Payerne). De temps en temps, ces associations doivent financer elles-mêmes leurs investissements (comme le nouveau bâtiment de l'école aux Rammes). Pour ce faire, les associations contractent des prêts auprès des banques. Le maximum de dettes envisageables est en général réglé par les statuts, là où les membres de cette association ont fixé un plafond d'endettement (pour l'Asipe ce plafond est actuellement à CHF 40 mio).

Les dettes d'une association n'apparaissent pas dans la comptabilité de la commune, parce qu'elles figurent dans les comptes de l'association. Malheureusement, la commune en est tout de même responsable. Les statuts de l'Asipe citent (art. 34) « Envers les tiers, les communes sont responsables solidairement des dettes de l'Association ». « Solidairement » signifie que chaque commune est, en principe, responsable de la totalité des dettes. En pratique, une commune est garante selon la quote-part qu'elle possède au sein de l'association (pour l'Asipe, Payerne détient une quote-part de 65%).

Pour éviter que les communes ne créent trop d'associations, auprès desquelles elles possèdent des dettes, ce « plafond de risques pour cautionnement » est un instrument très important pour la gestion des finances et des dettes.



Si les chiffres peuvent paraître important, il faut conserver à l'esprit que le risque de devoir payer est faible. Les engagements conditionnels sont principalement destinés à des entités publiques où la commune est représentée. La « faillite » de ces entités publiques s'avère peu probable, si ce n'est impossible. Ce qui est plus inquiétant relève de l'externalisation de la dette et du déficit démocratique qui en découle. Cependant, il faut également admettre que l'intercommunalité permet de réaliser des investissements importants que la plupart des communes seules ne pourraient pas se permettre, quand bien même ils sont absolument nécessaires.

Conclusion

La commission des finances constate une certaine stabilisation de la marge d'autofinancement pour les années à venir. Toutefois, elle souligne que le montant des cautionnements représente un certain risque théorique pour la législature, mais est confiante dans le fait que des risques existent mais restent minimes en raison des bénéficiaires de ces cautionnements.

Au vu de ce qui précède, la Commission des finances vous propose, à l'unanimité, de 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 :

Décide

- Article 1 :** de fixer le plafond d'endettement brut à hauteur de Fr. 80'000'000.- pour la législature de 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 croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, à l'expression de nos sentiments dévoués.



La Commission des finances :

Lionel Voinçon

Président

Sarah Neuhaus

Membre

Jean-François Rossier

Membre - rapporteur

Vania Silva

Membre

Pascal Perrino

Membre

Stéphanie Savary

Membre

Urs Berchtold

Vice-président