COMMUNE DE CHÂTEAU-D'ŒX

Conseil communal
de et à
1660 Château-d'Oex

Préavis No 22/2016

Château-d'Oex, le 1er novembre 2016
N/réf. : Conseil communal : Correspondance
+ Comptabilité//MUN/JMC

Fixation des plafonds en matière d'emprunts et de risques pour cautionnements et autres engagements - Législature 2016 - 2021

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

PREAMBULE

Comme le prévoit l'article 143 de la loi sur les communes (LC), dans les six premiers mois du début de chaque législature, l'organe législatif communal adopte le plafond d'endettement de la commune pour la durée de la législature. Le Conseil communal en informe le département en charge des relations avec les communes qui en prend acte.

Pour la période 2011 à fin 2016, l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales a établi un ratio particulier, intitulé « Quotité de la dette brute », permettant d'évaluer l'endettement ainsi créé par rapport à la situation des finances communales. Celui-ci met en relation la dette communale avec le montant des revenus de fonctionnement financiers, c'est-à-dire sans tenir compte des prélèvements aux réserves et des imputations internes. La limite maximale à ne pas dépasser se situe à 250%.

Les comptes 2015 laissent apparaître des revenus de fonctionnement financiers pour un montant de CHF 20'343'245.28 et un endettement effectif de CHF 37'982'153.36, ce qui représente une quotité de dette brute au 31 décembre 2015 de 186.71%.

Calculé sur cette même base, le plafond d'endettement serait donc de CHF 20'343'245.28 multiplié par 2.5, soit un montant de CHF 50'858'113.20 (actuellement CHF 45'000'000.00).

Dans sa lettre aux communes et associations de communes du 14 juillet 2016, le Département des institutions et de la sécurité annonce aux communes vaudoises que les « Recommandations en matière de plafonnement des emprunts et des cautionnements », en vigueur dès le 1er janvier 2007, sont abrogées, et que le Conseil d'Etat ne souhaite pas en adopter de nouvelles. La fixation du plafond d'endettement de début de législature est ainsi du ressort de la commune, sans autorisation préalable du canton.

En revanche, conformément à l'article 143 al. 2 LC, la commune qui souhaiterait augmenter le montant de son plafond d'endettement en cours de législature doit adresser une demande d'autorisation au département précisant le motif de la demande et joindre la décision de son Conseil acceptant l'augmentation du plafond d'endettement. L'autorisation sera accordée *in fine* par le Conseil d'Etat qui examinera la situation financière de la commune et acceptera ou refusera une augmentation de la dette sur la base des indicateurs et ratios retenus par le canton. (Quotité de dette brute ou quotité de dette nette en fonction du choix de la commune).

En renonçant à adopter de nouvelles recommandations en la matière, le Conseil d'Etat laisse donc à la commune la responsabilité de fixer son propre plafond d'endettement. Dès lors, la municipalité s'est adjointe les services du conseiller en stratégie et gestion financières publiques de l'UCV, M. Gianni Saitta, avec pour objectifs :

1. de déterminer un plafond d'endettement à l'intention du canton pour la législature 2016-2021 ;
2. de déterminer et de fixer comme limite à l'endettement la capacité d'endettement économique (CEE) de la commune ;
3. de mettre en place les outils de contrôle et de gestion de la dette.

PLAFOND D'ENDETTEMENT

La détermination du plafond d'endettement pour la législature 2016 - 2021 est basée sur les indicateurs et ratios retenus par le canton en cas de demande d'augmentation du plafond d'endettement. Il ne devrait pas excéder les 250% des revenus (calculés au brut ou au net). Calculé sur la base des comptes 2015, le nouveau plafond d'endettement se monte ainsi à **CHF 50'860'000.00** (soit CHF 20'343'245.28 multiplié par 2.5).

Ce nouveau plafond d'endettement constitue cependant une limite administrative statique qui ne donne pas d'indications sur la capacité d'endettement économique de la commune et ne permet pas un contrôle et une gestion de la dette rigoureux.

CAPACITE ECONOMIQUE D'ENDETTEMENT

La capacité économique d'endettement d'une collectivité publique est son niveau maximum d'endettement (en CHF) soutenable financièrement sur le long terme. Au-delà de cette capacité d'endettement, la commune ne pourrait respecter les principes essentiels de gestion de la dette publique. Elle se retrouverait dans une situation financière critique par rapport à son endettement (endettement trop lourd ou surendettement) et ne serait plus en mesure de rembourser sa dette dans un délai acceptable (< 30 ans). La capacité économique d'endettement est évaluée à partir des moyens financiers dont dispose la commune pour le remboursement de ses emprunts et le paiement des intérêts passifs. Le plafond d'endettement peut donc correspondre à la capacité économique d'endettement maximum mais ne devrait pas aller au-delà.

La capacité économique d'endettement maximum est basée sur les soldes primaires annuels et prévisionnels (cf tableau 1). Il s'agit du cashflow de fonctionnement auquel viennent s'ajouter les intérêts passifs.

Tableau 1 : Soldes primaires et prévisionnel

	N° MCH	Opérations	Désignation	2011	2012	2013	2014	2015	Budget 2016	Budget 2017
1	4	+	Total des produits	21'216'111	24'955'290	24'620'387	23'774'750	23'722'937	23'167'932	23'458'078
2	3	-	Total des charges	20'686'554	24'684'046	24'834'246	23'800'769	23'599'414	23'775'285	24'023'571
3		**=**	**SOLDE DE FONCTIONNEMENT**	**529'557**	**271'244**	**-213'859**	**-26'019**	**123'523**	**-607'353**	**-565'493**
4	480	-	Prélèvement sur les réserves (sans les domaines autofinancés)	150'000	725'503	468'616	88'211	0	0	19'000
5	49	-	Imputations internes (produits)	792'000	3'494'093	3'467'234	3'547'687	3'379'692	3'511'900	3'687'312
6	424	-	Gains comptables (+ Moins valeurs comptables)	0	31'856	711'400	450'000	0	0	0
7	332	+	Amortissements supplémentaires	0	381'200	0	0	237'175	0	0
8	333	+	Amortissements du découvert	0	0	0	0	0	0	0
9	380	+	Attributions aux réserves (sans les domaines autofinancés)	139'754	551'766	243'419	814'439	153'230	0	0
10	39	+	Imputations internes (charges)	792'000	3'494'093	3'467'234	3'547'687	3'379'692	3'511'900	3'687'312
11		**=**	**SOLDE DE FONCTIONNEMENT EPURE (Marge nette d'auto.)**	**619'311**	**446'851**	**-1'150'456**	**250'209**	**513'928**	**-607'353**	**-684'493**
12	330	+	Amortissements du patrimoine financier	0	0	178'000	225'000	0	0	0
13	331	+	Amortissements du patrimoine administratif	1'513'120	1'536'055	1'484'321	1'369'523	1'471'231	1'547'759	1'490'611
14	481	-	Prélèvement sur les réserves (domaines autofinancés)	0	0	0	0	0	0	0
15	381	+	Attributions aux réserves (domaines autofinancés)						56'964	
16		**=**	**CASH FLOW DE FONCTIONNEMENT (Marge (brute) d'auto.)**	**2'032'431**	**1'982'907**	**511'865**	**1'844'732**	**1'985'159**	**997'370**	**906'118**
17	60 à 67	+	Recettes d'investissements	791'902	1'086'194	1'617'004	1'218'470	2'347'484	2'853'109	
18	50 à 58	-	Dépenses d'investissements	4'536'384	6'970'391	3'279'105	4'543'133	8'040'562	7'215'622	3'213'000
19		**=**	**SOLDE FINANCIER**	**-1'712'052**	**-3'901'291**	**-1'150'236**	**-1'479'931**	**-3'707'919**	**-3'365'143**	**-2'306'882**
20		=	CASH FLOW DE FONCTIONNEMENT	2'032'431	1'982'907	511'865	1'844'732	1'985'159	997'370	906'118
21	321/322	+	Intérêts passifs	687'614	634'933	776'290	724'657	692'422	770'000	778'000
22		**=**	**SOLDE PRIMAIRE**	**2'720'045**	**2'617'839**	**1'288'155**	**2'569'389**	**2'677'581**	**1'767'370**	**1'684'118**
23			Pondération retenue			15%	20%	25%	20%	15%
24		**=**	**SOLDE PRIMAIRE PONDERE ARRONDI = capitaux disponibles pour emprunter**							**1'983'000**

Partant du solde primaire prévisionnel, il est possible de calculer chaque année la capacité économique d'endettement maximum de la commune. Le calcul tient compte de la durée d'effacement de la dette (max. 30 ans), d'un taux d'intérêt prévisionnel (taux moyen actuel + marge de risque) et d'un éventuel taux d'inflation.

Données de base :

Durée d'effacement de la dette : 25 ans / 30 ans
Solde primaire : CHF 1'983'000
Taux d'intérêt prévisionnel : 2,0%
Taux d'inflation prévisionnel : 1.0%

Tableau 2 : Capacité économique d'endettement maximum

Années	2041	2046
Nombre d'années considérées	*25*	*30*
Solde primaire = Capitaux disponibles pour emprunter	2'517'884	2'646'321
Intérêts passifs	952'461	1'156'145
Taux d'actualisation du solde financier	0.62	0.56
Cash flow	1'565'422	1'490'176
Capacité d'endettement (y.c. capitaux)	**44'158'331**	**51'758'221**

Considérant d'une part le poids de la dette important de la Commune de Château-d'Oex et d'autre part une durée d'amortissement réelle d'environ 25 ans, La municipalité souhaite arrêter la capacité d'endettement maximum à **CHF 44'158'331.00** sur la base des moyens financiers qu'elle prévoit de réaliser (pondération des années 2013, 2014, 2015, budget 2016 et budget 2017).

GESTION DE LA DETTE

En respectant le principe de l'équilibre budgétaire, le recours à l'emprunt n'est autorisé que pour les investissements. L'endettement n'est donc pas un signe de mauvaise santé financière pour une collectivité. Cela signifie en général qu'elle entretient et développe son patrimoine par le biais d'investissements. Toutefois, le service de la dette limite la marge de manœuvre financière et la possibilité de procéder à des choix budgétaires dans les périodes ultérieures.

Le tableau 3 ci-après présente le montant disponible en 2017 pour de nouvelles dépenses d'investissements. En ne dépassant pas sa capacité économique d'endettement et en respectant les principes de gestion des finances publiques (équilibre budgétaire, politique d'amortissement, politique des investissements), la commune reste en mesure de rembourser sa dette dans un délai acceptable et évite de se retrouver dans une situation financière critique par rapport à son endettement (trop lourd ou surendettement).

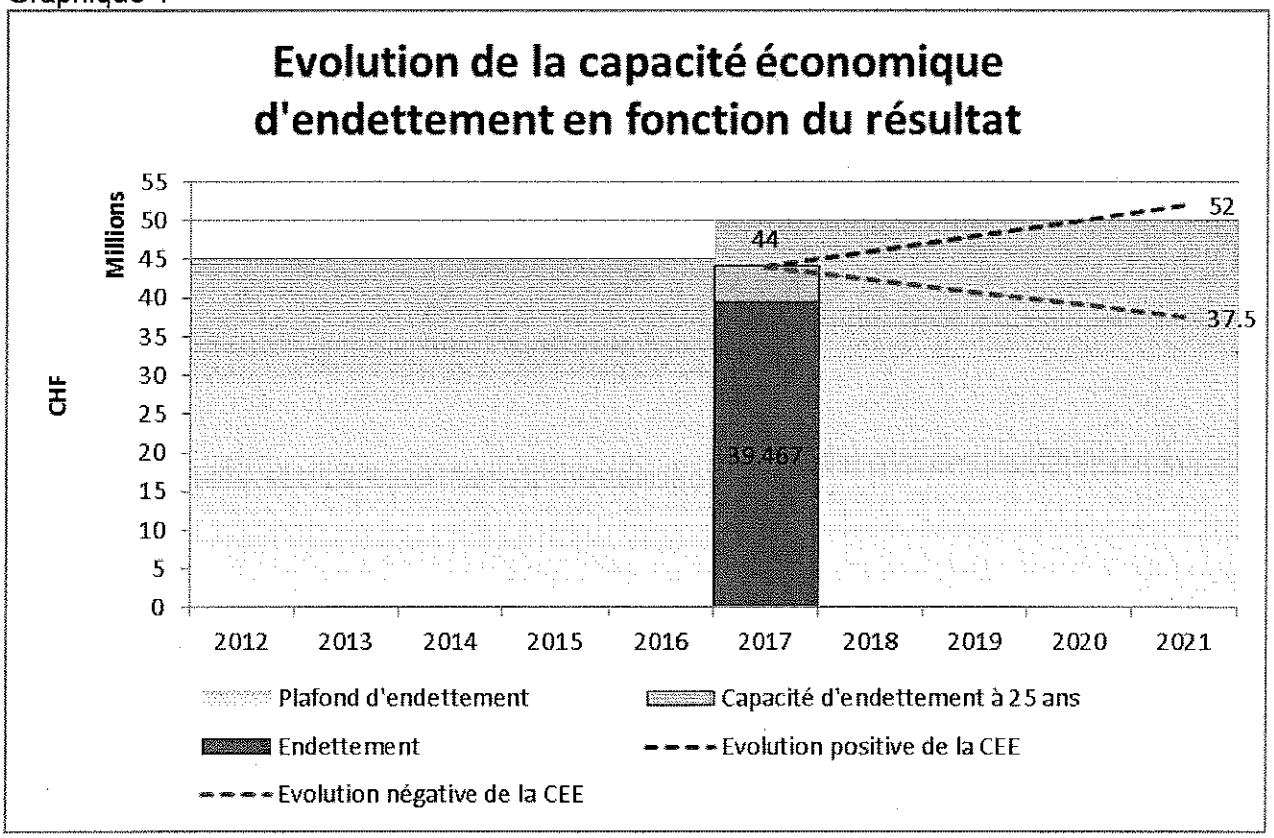
L'écart à la capacité d'endettement représente le montant disponible pour les 25 prochaines années, montant qu'il faut ajuster chaque année en fonction de la marge brute d'autofinancement réalisée (Cash Flow). Pour l'année 2017, ce montant s'élève à **CHF 4'600'250.00.**

Tableau 3 : Calcul du montant disponible pour de nouveaux investissements

	N°MCH	Opérations	Désignation	2015	Budget 2016	Budget 2017
			CAPACITE D'ENDETTEMENT A 25 ANS			**44'158'331**
1	921 à 923		Endettement au 1.1		37'982'154	
2		-	Remboursement de la dette (extrapolation année n-1)		*1'880'468*	
3	60 à 67	-	Recettes d'investissements		2'853'109	
4	50 à 58	+	Dépenses d'investissements		7'215'622	
5		**=**	**Etat de la dette prévisionnel au 31.12 resp. 1.1**		**40'464'199**	**40'464'199**
6			**ECART A LA CAPACITE D'ENDETTEMENT A 25 ANS**			**3'694'132**
7		+	Cash Flow de fonctionnement			906'118
8		**=**	**DISPONIBLE POUR INVESTISSEMENT**			**4'600'250**

Il appartient ensuite à la Commission gestion-finances du Conseil communal (CoGeFi) de contrôler que les dépenses d'investissements nettes accordées par le Conseil communal en cours d'année n'excédent pas l'écart à la capacité d'endettement à 25 ans. Le nouvel écart à la CEE pour l'année 2018 sera calculé sur la base des soldes budgétaires 2018 et soumis au Conseil communal avec le préavis du budget 2018, ce principe étant ensuite reconduit d'année en année (cf graphique).

Graphique 1



Remarques :

Avec un résultat annuel (solde primaire) supérieur à 2 millions, la capacité d'endettement économique de la commune dépasse les CHF 52.0 millions. En revanche, en projetant un résultat identique au budget 2017, la capacité d'endettement économique est même inférieure à l'endettement actuel.

PLAFOND DE CAUTIONNEMENTS

Dans son document « Aide à la détermination du plafond d'endettement », le Service des communes et du logement suggère aux communes de supprimer les plafonds de cautionnements dans les communes, étant donné que les cautionnements devraient être compris dans le plafond d'endettement.

La composition de ce nouveau plafond d'endettement serait donc la suivante :

- l'ensemble des dettes de la commune ;
- 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 de risque selon l'appréciation de la commune ;
- les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération.

Les cautionnements considérés comme « sûrs » par la municipalité n'apparaissent donc pas dans le plafond d'endettement. Seuls les cautionnements « à risque » seraient pris en considération et assimilés à des dettes.

En revanche, l'établissement d'un plafond de cautionnements permet de prendre en compte l'intégralité des cautionnements accordés, indépendamment du risque de solvabilité. Considérant ce qui précède, la municipalité souhaite fixer un plafond de cautionnements équivalents au tiers de la capacité économique, soit un montant arrondi à **CHF 15'000'000.**

En conclusion, la municipalité vous propose, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE CHÂTEAU-DOEX

- vu le préavis municipal No 22/2016 du 1er novembre 2016 ;
- ouï le rapport de la commission chargée d'étudier cette affaire ;
- considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

d é c i d e

1. De fixer les plafonds d'emprunts et de risques pour cautionnements pour la législature 2016–2021, de la manière suivante :

   - Plafond d'emprunts : **CHF 50'000'000.00**
   - Plafond de risques pour cautionnements et autres engagements : **CHF 15'000'000.00.**

2. De soumettre chaque année au Conseil communal, avec le préavis du budget, une limite d'endettement (en CHF) correspondant à la capacité économique d'endettement de la commune.

3. D'autoriser la Municipalité à emprunter dans les limites des plafonds d'emprunts et de risques pour cautionnements fixés au point 1 ci-dessus.

4. De laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment, ainsi que la détermination des modalités des emprunts (selon art. 4 ch. 7 de la loi sur les communes).

Dans l'attente de votre décision, nous vous présentons, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, nos salutations distinguées.

Approuvé par la municipalité dans sa séance du 1er novembre 2016.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic : **La Secrétaire :**

Charles-André Ramseier **Eliane Morier**