

N° 46/12.11

[PRÉAVIS N° 46/11.11](#)

DÉTERMINATION D'UN PLAFOND D'ENDETTEMENT ET D'UN PLAFOND POUR LES CAUTIONNEMENTS

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La Commission des finances composée de Mme Irène STADLIN, de MM. Eric BAUER, Laurent BEAUVERD, Richard BOUVIER, Eric DÉCOSTERD, Christian HUGONNET (excusé), Daniel JANDRIC (absent), Bastien MONNEY, Jean-Marc PASCHE, Michel REYNOLDS et Mme Maria-Grazia VELINI, président rapporteur.

La CoFin s'est réunie le 14 novembre 2011 pour l'étude de l'objet susmentionné en présence de M. Eric ZÜGER, Municipal des finances, et Mme Gerlinde STENGHELE, Cheffe du Service des finances. Nous les remercions pour la présentation claire et précise du préavis et pour les réponses apportées aux nombreuses questions. Cette présentation a permis aux membres de la commission de mieux comprendre les mécanismes qui gèrent le calcul du plafond et les hypothèses de travail sur lesquelles s'est basée la Municipalité pour déterminer le plafond d'endettement pour la nouvelle législature.

1 PRÉAMBULE

Le plafond d'endettement et le plafond pour les cautionnements doivent être soumis au Conseil communal avant la fin du 1^{er} semestre de la nouvelle législature.

Le but de cette démarche est d'obtenir du Canton l'autorisation de contracter des emprunts dans les limites du plafond accordé.

Comme le précise la lettre du SeCRI aux communes, il est ainsi demandé aux collectivités publiques soumises au principe du plafond d'endettement et de cautionnement de réactualiser leurs limites respectives en fonction des "Recommandations émises en matière de plafonnement des emprunts et de cautionnement du 1er janvier 2007". Les communes, sur la base d'une planification financière quinquennale comprenant l'ensemble des investissements de la future législature 2011-2016, doivent impérativement rester dans la limite tolérée des 250% de quotité de la dette brute, en tant qu'indicateur "maximal" de plafond d'endettement acceptable (moyenne cantonale: 117%).

Il s'agit donc d'une demande d'autorisation et non pas d'une obligation d'atteindre le niveau d'endettement qui fait l'objet du préavis présenté par la Municipalité.

2 BASES LÉGALES

Le Grand Conseil a accepté, en 2005, dans le cadre de la révision de la Loi sur les communes, de supprimer les autorisations d'emprunts et de cautionnements, pour introduire la notion de «plafonds d'emprunts et de risques pour cautionnements».

Ces changements ont comme but de:

- respecter les dispositions légales de la Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD)
- garantir aux autorités communales un outil efficace permettant un meilleur suivi de la gestion des finances communales

- réagir et profiter plus rapidement des conditions du marché des capitaux, au vu de la diminution des autorisations légales à obtenir pour chaque emprunt
- simplifier et diminuer la charge de travail administratif
- limiter les risques financiers des communes liés à l'octroi des cautionnements.

Les bases légales sont l'art. 143 de la Loi sur les communes (LC) et l'art. 22a du Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom).

Ces dispositions fixent les règles suivantes :

- un plafond d'endettement pour les emprunts ainsi que pour les cautionnements doit être adopté et voté par les organes législatifs communaux (Conseil communal, Conseil général) dans le courant des 6 premiers mois de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci
- en fin de législature, le plafond d'endettement court jusqu'à la reconduction d'un nouveau plafond fixé par les autorités communales de la nouvelle législature
- l'Etat prend acte de ces plafonds et vérifie leur cohérence et leur respect par une analyse des montants donnés en rapport avec la situation financière de la commune
- dans cette limite, la commune peut gérer en toute autonomie ses emprunts sans qu'aucune autorisation cantonale ne soit nécessaire
- le plafond peut être modifié en cours de législature, mais il doit alors faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat
- un refus d'augmenter le plafond d'endettement peut être pris par le Conseil d'Etat, dans le cas où la nouvelle limite de plafond mettrait en péril l'équilibre des finances de la commune
- le plafond d'endettement peut être soumis au référendum communal (art. 107 LEDP).

3 PLAFOND D'ENDETTEMENT

Le SeCRI recommande aux communes de plus de 800 habitants de fixer le plafond au moyen d'une planification financière sur cinq ans comprenant un tableau des investissements et des flux de trésorerie.

La formule de calcul officielle ci-dessous propose deux niveaux de plafond : niveau 1 (plafond d'endettement brut) ou niveau 2 (plafond d'endettement net).

Tableau pour le calcul du plafond (entre parenthèses : chapitres comptables)

	Dettes à court terme (920 + 921 + 925)
+	<u>Dettes à moyen et long termes</u> (922 + 923)
=	Endettement actuel
+	<u>Lignes de crédit non utilisées</u> (comptes courants)
=	Endettement hypothétique
+	<u>Investissements futurs sur 5 ans</u> (5 – 61 – 62 – 66)
=	Endettement maximum possible
-	<u>Marges d'autofinancement futures sur 5 ans</u> (résultat + 331 + 332 + 38 – 48)
=	Plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)
-	Actifs circulants (à la valeur comptable: 910 + 911 + 912 + 913)
+/-	<u>Pertes/gains sur réalisation du patrimoine financier sur 5 ans</u>
=	Plafond d'endettement net (niveau 2)

La Municipalité propose dans son préavis un plafond d'endettement brut (niveau 1), c'est-à-dire un plafond d'endettement brut admissible, pour les raisons suivantes :

- Garantir la comparabilité historique avec le plafond d'endettement de la législature précédente
- Avoir moins de données prévisionnelles car la méthode ne tient pas compte de l'actif circulant; le plan financier est d'autant plus fiable
- La stratégie de gestion des liquidités vise le financement des investissements et la minimisation des emprunts et non la thésaurisation de l'actif circulant

3.1 Fixation du plafond d'endettement brut admissible

Sur la base des résultats de la législature 2006-2011 et des projections faites pour 2011-2016, nous constatons que le résultat financier de la commune est en nette baisse. Il est donc important de poursuivre, durant la nouvelle législature 2011-2016, l'effort entrepris pour stabiliser les charges de fonctionnement.

3.1.2 Plan financier

Pour établir le plan financier quinquennal, la Municipalité s'est fixé les objectifs suivants :

- Adopter une approche conservatrice
- Générer un résultat financier (marge d'autofinancement) entre CHF 5 et 6 millions par an, sur la période de la planification
- Réaliser les investissements de priorité A (investissements stratégiques) selon le plan des investissements 2012-2016
- Atteindre des indicateurs financiers qui se situent dans le haut de la fourchette proposée et validée par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales

L'hypothèse de travail de la Municipalité pour rejoindre ces objectifs se base sur la croissance des revenus de fonctionnement et la maîtrise des charges de fonctionnement.

Croissance des revenus de fonctionnement

- Impôts : principalement une augmentation des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques (nombre de contribuables, des salaires et de la fortune) et sur les bénéficiaires des entreprises
- Revenus du patrimoine : une légère augmentation des produits provenant de loyers, régales et du stationnement.
- Taxes, émoluments, produits ventes : une légère augmentation des taxes d'entretien des égouts et d'épuration, des ventes de gaz et des ventes de vin du vignoble
- Autres revenus financiers : ils sont maintenus au niveau du budget 2012

Maîtrise des charges de fonctionnement

- Personnel : augmentation annuelle prévue de 1.5%
- Biens, service et marchandises : une légère augmentation de l'enveloppe d'entretien des bâtiments et des installations techniques, de l'achat de gaz et des honoraires de service. Augmentation d'un pourcent des autres fournitures
- Péréquations intercommunales : augmentation annuelle prévue de CHF 250'000
- Aides et subventions : légères augmentations des subventions pour le sport et la culture; augmentation nette de la participation au réseau AJEMA et aux transports publics

3.2 Investissements

Les investissements prévus pour 2011-2016 font partie du programme de législature de la Municipalité. Ce programme vise trois axes : une ville durable, une ville pour tous et la vie en ville.

Nous y trouvons entre autre des investissements comme les rénovations de l'Hôtel de Ville, du Collège du Petit-Dézaley et des Foyers de Beausobre ainsi que diverses mesures exigées dans le cadre du PALM, tels que les aménagements routiers prévus à la place de la Gare, à la rue de Lausanne, à la rue Dr-Yersin et à l'avenue des Pâquis.

Plan des investissements	2012	2013	2014	2015	2016	Années cumulées
PATRIMOINE ADMINISTRATIF						
Total sur crédits votés au 01.01.2011 (ouverts)	4'939'988	880'000	10'000	-	-	5'829'988
Total sur crédits votés en 2011 (au 31.12.2011)	870'000	374'000	-	-	-	1'244'000
Total sur crédits à déposer en 2011	5'880'000	5'850'000	160'000	200'000	-	12'090'000
	11'689'988	7'104'000	170'000	200'000	-	19'163'988
Plan 2012 à 2016 - Priorité A	5'640'000	14'540'000	10'315'000	3'875'000	4'970'000	39'340'000
Investissements du patrimoine administratif	17'329'988	21'644'000	10'485'000	4'075'000	4'970'000	58'503'988
PATRIMOINE FINANCIER						
Investissements du patrimoine financier	2'736'000	150'000	1'000'000	8'350'000	7'000'000	19'236'000
Total des investissements du patrimoine administratif et financier	20'065'988	21'794'000	11'485'000	12'425'000	11'970'000	77'739'988

Le total des investissements prévus pour 2011-2016 est d'un montant de CHF 77.7 millions ce qui représente une moyenne annuelle de CHF 15.5 millions. Selon le plan financier, la commune pourra autofinancer les investissements à hauteur de 27% à 46% des dépenses annuelles, pour le solde elle devra recourir à l'emprunt. Dans ce domaine, la Municipalité a préféré une stratégie d'emprunts à court terme qui bénéficient de taux libor très bas tendant ainsi à réduire la charge des intérêts.

3.3 Plafond d'endettement brut admissible

La Suisse subit les conséquences de l'instabilité du système financier international, mais elle compte parmi les pays les moins endettés au monde et de nombreux experts s'accordent à dire qu'elle n'a pas à craindre une récession pour 2012. L'endettement des cantons et communes suisses a également reculé, malgré la crise financière 2008- 2009. Ce recul est moins évident sur l'ensemble des communes vaudoises en rapport aux autres communes suisses. Morges se situe à un bon niveau avec sa dette brute de CHF 4'399 par habitant.

Endettement brut et quotité de la dette

		Endettement brut	Plafond d'endettement théorique	Quotité de la dette brute	Notation de la quotité de la dette brute	Quotité de la dette brute tolérée par le canton
B	2011	63'700'000	87'400'000	52%	bon	250%
P	2012	77'280'000	87'400'000	62%	bon	250%
P	2013	93'240'000	103'300'000	76%	bon	250%
P	2014	99'470'000	109'600'000	80%	bon	250%
P	2015	106'920'000	117'000'000	86%	bon	250%
P	2016	113'800'000	123'900'000	91%	bon	250%

B=budget, P=plan

Pendant la législature en cours, l'endettement brut devrait passer des CHF 63.7 millions en 2011 à CHF 113.8 millions en 2016. L'emprunt est favorisé par des taux d'intérêt bas. Les intérêts passifs dans le plan financier 2011-2016 ne représentent qu'une part entre 1.6% et 2.7% des charges financières, comparé à une part entre 2.1% et 4.8% pour les cinq dernières années.

Le niveau de l'endettement prévu pour la législature 2011-2016 permet de conserver la quotité de la dette brute (mesure de l'endettement de la commune par rapport aux revenus annuels) entre 50%-100%, quotité « bonne » selon la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales. Pour rappel, le seuil toléré par cet organisme est une quotité de 250%.

La quotité de la charge des intérêts nets (mesure de la part du revenu absorbée par les intérêts) est de 0% ce qui indique qu'il n'y a pas de charge.

Le calcul du plafond d'endettement théorique (endettement brut plus ligne de crédit de CHF 10.1 millions) nécessaire pour la cette législature est de CHF 123.9 millions.

La Municipalité, consciente des incertitudes économiques et désireuse de maintenir la stabilité financière de notre ville, renonce à demander un plafond d'endettement plus haut. Elle propose de fixer le plafond d'endettement au même niveau de celui qui a été voté lors de la précédente législature, soit un montant de CHF 124.5 millions

4 PLAFOND DE CAUTIONNEMENT

Le deuxième plafond que le Conseil communal doit fixer concerne les cautionnements simples et solidaires ainsi que les autres formes de garanties. Celui-ci ne doit pas excéder le 50% de la limite du plafond d'endettement de niveau 1 et ne pas dépasser en principe le 40% du capital et des réserves de la commune, selon le tableau ci-dessous

<p>< 50% du plafond d'endettement (niveau 1) et « en principe » < 40% du capital et des réserves communales (9290 + 9281.xx + 9282.xx)</p>
--

Les cautionnements et autres formes de garanties sont valorisés à leur valeur brute, puis actualisés chaque année en fonction du niveau de remboursement de la dette contractée par le débiteur, pour autant que le contrat le prévoie expressément. Si la commune dépasse les quotas susmentionnés, la prudence voudrait que les autorités communales ne souscrivent plus à des engagements conditionnels supplémentaires.

Au 31.12.2010 le total des cautionnements et garanties hors bilan accordé par la Commune de Morges à des sociétés s'élève à environ CHF 13 millions.

La Municipalité propose de fixer ce plafond à CHF 25 millions, le même montant que la précédente législature.

Ce plafond laisse à la Municipalité une marge de manœuvre pour des demandes futures en faveur des activités d'utilité publique.

5 CONCLUSION

Dans ses débats, la Commission des finances s'est interrogée sur plusieurs points dont principalement l'endettement de la commune et l'évolution économique de la Suisse et de notre Ville.

Nous avons pu constater que le plan financier est calculé sur les chiffres connus de l'année 2010, sur les chiffres prévisionnels des budgets 2011 et 2012, mais que pour les années 2013 à 2016, les chiffres indiqués varient dans une moindre mesure et/ou se figent, sauf bien entendu les chiffres relatifs à la projection des investissements. Nous avons également pris note de la stratégie choisie par la Municipalité en matière d'emprunts sur un court terme qui permet de profiter rapidement de taux d'intérêt très bas.

Le tissu économique de notre Ville conserve une certaine stabilité, même si les marchés financiers sont plus perturbés que par le passé, car comme nous avons eu l'occasion de le dire à deux reprises, les entreprises sur le sol morgien ont plutôt des activités locales et sont donc moins soumises aux fluctuations financières. Malheureusement ou heureusement, selon le point de vue, la cherté des loyers dans notre Ville ne peut attirer qu'une population pouvant accroître les revenus fiscaux de notre commune.

Des commissaires trouvent qu'une partie des investissements prévus manquent d'attrait, ne sont pas assez mobilisateurs. En effet, ils sont destinés à des entretiens d'infrastructures de notre Ville et à des mesures exigées dans le cadre du PALM, investissements auxquels la Ville ne pourra pas échapper. Le maintien de notre patrimoine et son accroissement font aussi partie d'une bonne gestion.

Les commissaires ont également relevé que le plafond d'endettement n'est pas une autorisation à dépenser le montant alloué, mais de mettre une limite à l'endettement brut possible pour notre commune pendant une législature sans en référer au Canton. Nous pouvons constater que par rapport au plafond d'endettement voté lors de la précédente législature, nous ne nous retrouvons pas au 31.12.2011 avec un endettement brut de CHF 125 millions, mais avec un endettement brut de CHF 63.7 millions et un endettement net de CHF 5.6 millions.

Le Conseil communal garde la maîtrise de ce plafond par le vote des préavis d'investissement et la Commission des finances sera aussi attentive à l'évolution de la dette.

Il ne faut pas oublier non plus que le plafond d'endettement adopté par notre commune sera soumis en 2012 à un examen attentif effectué par l'Autorité de Surveillance des Finances Communales (ASFiCo) afin de vérifier sa cohérence et son respect en relation avec la situation financière de la commune.

Les commissaires ont aussi apprécié que dans le contexte économique actuel, la Municipalité propose le plafond d'endettement et le plafond de cautionnement aux mêmes niveaux que la précédente législature.

En conclusion, la Commission des finances s'exprime à la majorité des membres présents (6 voix pour et 2 abstentions) en faveur de l'adoption du plafond d'endettement brut et du plafond pour les cautionnements pour la législature 2011-2016 tels que présentés par la Municipalité.

Au vu de ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir voter les conclusions suivantes:

LE CONSEIL COMMUNAL DE MORGES

- vu le préavis de la Municipalité,
- après avoir pris connaissance du rapport de la Commission des finances,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide:

1. d'adopter le renouvellement du plafond d'endettement brut (niveau 1) à hauteur de CHF 124.5 millions pour la période législative du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2016;
2. d'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à ce que l'endettement brut atteigne le montant fixé au point 1;
3. de laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt (selon art. 4 ch. 7 LC);
4. d'adopter le renouvellement du plafond pour les cautionnements et autres formes de garanties à hauteur de CHF 25 millions pour la période législative du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2016.

au nom de la Commission des finances
la présidente

Maria Grazia Velini