

PLAFOND D'ENDETTEMENT : MODE D'EMPLOI

RESUME

Ce mode d'emploi traite de l'évaluation du plafond d'endettement des communes vaudoises, ainsi que celui de cautionnement. Il propose deux méthodes différentes : l'estimation simplifiée et l'estimation financière. Ce document propose également quelques indicateurs de gestion de la dette communale.

Gianni Saitta

Conseiller en stratégie et gestion financières
publiques
gianni.saitta@ucv.ch
021 557 81 37

Août 2016

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION..... | 2 |
| MÉTHODE 1 : ESTIMATION SIMPLIFIÉE..... | 3 |
| MÉTHODE 2 : ESTIMATION FINANCIÈRE..... | 7 |
| MÉTHODE 3 : ESTIMATION FINANCIÈRE + | 12 |
| INDICATEURS DE GESTION DE LA DETTE ET CASH FLOW | 13 |

Vous avez des questions ? Vous souhaitez des conseils ? Contactez les spécialistes à l'Union des Communes vaudoises !

INTRODUCTION

Le 14 juillet 2016, le Département des institutions et de la sécurité annonçait aux communes vaudoises que les Recommandations en matières 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 présentée¹.

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 RCom).

En conséquence, l'UCV suggère aux communes vaudoises de se baser sur les « anciennes » recommandations du SCL (valables ces deux dernières législatures), pour déterminer leurs plafonds d'endettement et de cautionnement pour la législature 2016-2021. Afin de tenir compte des enjeux financiers intercommunaux, ce mode d'emploi invite toutefois les autorités communales à considérer les quotes-parts des dettes intercommunales dans leur plafond de cautionnement.

¹ Voir le document « Aide à la détermination du plafond d'endettement » du 7 août 2016, disponible sur le site internet du Canton de Vaud.

MÉTHODE 1 : ESTIMATION SIMPLIFIÉE

Principes

Les recommandations en matière de plafond d'endettement du SCL, en vigueur jusqu'en juillet de cette année, proposaient l'indicateur de quotité de dette brute comme ratio permettant d'estimer le plafond d'endettement maximum d'une commune. La Méthode 1 présentée ici reprend les principes proposés dans ces « anciennes » recommandations, avec quelques adaptations² :

- a) Le plafond d'endettement d'une commune ne devrait pas dépasser le 250% de quotité brute. Il est déterminé à partir du besoin de financement sur la période considérée ;
- b) Le plafond de cautionnement d'une commune ne devrait pas dépasser le 125% de quotité brute ;
- c) Les quotes-parts des dettes des associations de communes non cautionnées formellement devraient être comprises dans le plafond de cautionnement des communes.

Plafond d'endettement

Processus

- 1) Réalisation d'une planification financière pour les années 2016 à 2021, qui inclut notamment l'évolution des recettes courantes³ de la commune. En l'absence d'une planification financière, estimation des budgets de fonctionnement sur la même période. Il est également nécessaire de réaliser le plan des investissements, afin de déterminer le besoin de financement sur la période⁴ ;

² Nous invitons le lecteur à prendre connaissance des « Recommandations en matière de plafond des emprunts et des cautionnements » du 1^{er} janvier 2007, disponibles sur notre site internet.

³ Il s'agit des numéros 40, 41, 42, 43, 44, 45 et 46 de la classification par nature du plan comptable vaudois.

⁴ Afin de réaliser cet exercice, il est possible d'utiliser un fichier Excel disponible sur le site internet de l'UCV.

- 2) Calculation du plafond d'endettement maximum (limite maximale) à l'aide de l'indicateur de quotité brute : recettes courantes multipliées par 2.5, pour chaque année de la période considérée ;
- 3) Détermination du plafond d'endettement en tenant compte de la limite maximale estimée au point 2, en particulier la valeur obtenue en fin de période (pour 2021), du besoin de financement (plan des investissements) pour la période et de l'endettement effectif de la commune⁵ (endettement actuel).

Stratégie

Évalué de la sorte, le plafond d'endettement maximal est en rapport direct avec les recettes courantes de la commune. Dès lors, si la commune souhaite faire varier cette limite, elle doit faire évoluer ses recettes en conséquence, en prenant les mesures adéquates. En outre, elle doit s'assurer, par d'autres analyses financières, que sa planification financière (ou son estimation budgétaire à moyen terme) respecte l'équilibre du compte de fonctionnement (amortissements comptables obligatoires compris).

La planification des investissements de la commune à moyen terme définira son besoin de financement pour les années à venir et, probablement, son endettement prévisionnel. Si celui-ci est plus élevé que sa limite maximale (plafond d'endettement maximal), la commune doit revoir sa planification des investissements ou augmenter ses recettes courantes.

La commune a la possibilité de fixer son plafond d'endettement en-dessous de la valeur maximale estimée (en-dessous de 250% de quotité brute). C'est un choix politique qui explique la distinction entre la limite maximale ou le plafond d'endettement maximal et le plafond d'endettement arrêté par la commune.

Il faut encore relever qu'une éventuelle modification du plafond d'endettement en cours de législature est plus complexe à réaliser et est soumise à autorisation du Conseil d'Etat.

⁵ Ces éléments peuvent être intégrés dans le fichier Excel mentionné à la note de bas de page n°4.

Limites

Cette méthode d'évaluation permet de réaliser une bonne estimation de l'endettement maximal pour la commune et, le cas échéant, d'évaluer la différence entre l'endettement réel en quotité de dette brute et la limite maximale (250% de quotité brute). Toutefois, l'indicateur de quotité de dette brute ne tient pas compte de l'évolution des dépenses de la commune, en particulier l'écart (positif ou négatif) entre les dépenses et les recettes du compte de fonctionnement. Par conséquent, la Méthode 1 fait abstraction de la situation financière réelle de la commune et de sa capacité à dégager les moyens financiers pour rembourser sa dette à long terme.

Plafond de cautionnement

Processus

- 4) Sur la base de la limite maximum évaluée pour le plafond d'endettement (250% de quotité brute), calculation du plafond de cautionnement maximum estimé à 125% de quotité de dette brute (1.25 x recettes courantes).
- 5) Détermination du plafond de cautionnement en tenant compte de la limite évaluée au point 4, et en s'assurant que les cautionnements de la commune additionnés à ses quote-parts aux dettes intercommunales⁶ ne soient pas supérieurs à la valeur du plafond de cautionnement.

Stratégie

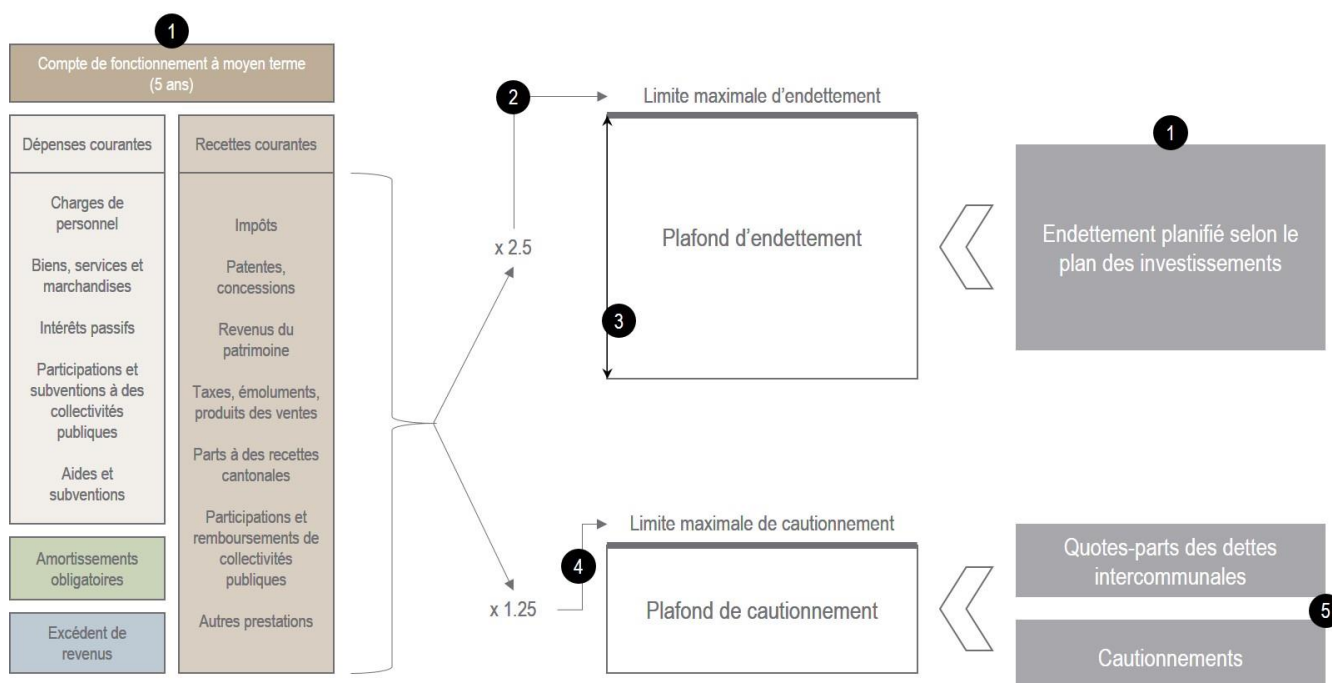
Les remarques mentionnées pour la stratégie du plafond d'endettement sont également valables ici. La prise en compte de l'endettement des associations de communes permet de limiter l'externalisation des dettes communales dans les associations de communes, en gardant une proportion financière entre les communes membres et les associations auxquelles elles appartiennent.

⁶ La quote-part à une dette intercommunale d'une commune représente la partie de la dette intercommunale qui devrait être supportée par la commune, si l'association devait être dissoute par exemple. Ce sont généralement les statuts de l'association qui précisent la répartition entre les communes. En déléguant la prestation à l'association, la commune a externalisé la dette liée aux infrastructures correspondantes.

Limites

Les mêmes limites que celles mentionnées pour le plafond d'endettement évalué selon la Méthode 1 sont valables ici. La limitation de l'endettement intercommunal par le biais des plafonds de cautionnement des communes membres ne s'appuie pas sur des principes de finances publiques, mais permet de proposer une méthode simple qui permet de limiter l'endettement intercommunal en attendant les prochaines réflexions en la matière.

Méthode 1 : Schéma des processus



Ce schéma présente les points 1 à 5 des processus d'élaboration des plafonds d'endettement et de cautionnement selon la Méthode 1 (exposés ci-dessus).

MÉTHODE 2 : ESTIMATION FINANCIÈRE

Les éléments présentés dans cette seconde méthode nécessitent une approche plus complexe des finances de la communes. Une estimation du cash flow de fonctionnement moyen de référence est nécessaire⁷. En cas de question sur cette méthode, vous pouvez contacter l'auteur de ce mode d'emploi dont les informations de contact figurent sur la page de couverture.

Principes

Dans cette méthode, la détermination du plafond d'endettement d'une commune est fondée sur sa capacité économique d'endettement. Pour une commune, la capacité économique d'endettement est le niveau maximum d'endettement (une valeur 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 publique⁸. Elle se retrouverait dans une situation financière critique par rapport à son endettement (endettement trop lourd ou surendettement). Elle ne serait plus en mesure de rembourser sa dette dans un délai acceptable (moins de 30 ans) : les générations futures hériteront d'une dette ! 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.

En résumé, il s'agit de répondre à la question suivante : **quels sont les moyens financiers nécessaires pour supporter une dette de X CHF, sachant que la collectivité doit s'acquitter du service de cette dette (amortissements et intérêts passifs) durant 30 ans ?**

Partant de là, il est possible de répondre à cette question selon deux logiques différentes (mais qui peuvent être complémentaires) :

⁷ Le calcul du cash flow de fonctionnement est présenté dans la partie « Indicateurs de gestion de la dette et cash flow ».

⁸ Il s'agit en particulier de l'équilibre budgétaire, du principe de remboursement d'une dette basé sur la durée de vie des investissements, etc.

- a) Avec une quantité déterminée de moyens financiers, la commune est capable d'atteindre une capacité économique d'endettement correspondante. Elle va devoir ajuster son plan d'investissements en conséquence. Les moyens financiers déterminent la capacité économique d'endettement ;
- b) Pour atteindre la capacité économique d'endettement souhaitée, et ainsi réaliser son plan d'investissements, la commune doit mettre en place les mesures nécessaires afin de dégager les moyens financiers correspondants. La capacité économique d'endettement détermine les moyens financiers nécessaires.

Plafond d'endettement

Processus

- 1) Réalisation d'une planification financière pour les années 2016 à 2021, qui inclut notamment l'évolution des recettes⁹ et des dépenses¹⁰ de la commune. En l'absence d'une planification financière, estimation des budgets de fonctionnement sur la même période. Il est également nécessaire de réaliser le plan des investissements, afin de déterminer le besoin de financement sur la période ;
- 2) Pour la période, calcul du cash flow de fonctionnement (recettes – dépenses de fonctionnement)¹¹ ;
- 3) Détermination d'un cash flow de fonctionnement moyen de référence, estimé sur la situation passée et l'estimation future (planification financière) de la situation financière de la commune. Il s'agit du cash flow de référence que la commune sera capable de dégager chaque année, raisonnablement, à long terme ;
- 4) Détermination de la capacité économique d'endettement de la commune (Méthode 2 : estimation financière) : multiplier le cash flow moyen de référence par 30¹² ;

⁹ Il s'agit des numéros 40, 41, 42, 43, 44, 45 et 46 de la classification par nature du plan comptable vaudois.

¹⁰ Il s'agit des numéros 30, 31, 32, 35 et 36 de la classification par nature du plan comptable vaudois.

¹¹ Un tableau récapitulatif du calcul du cash flow de fonctionnement est présenté dans la partie « Indicateurs de gestion de la dette et cash flow ».

¹² Une durée de 30 ans permet de respecter la durée maximum d'amortissement prévue dans la LC (durée de vie des investissements), mais également de s'assurer que la dette est supportable sur une génération.

- 5) Détermination du plafond d'endettement en tenant compte de la capacité économique d'endettement évaluée au point 4, du besoin de financement et de l'endettement effectif (endettement actuel de la commune).

Stratégie

Évalué de la sorte, le plafond d'endettement correspond à la capacité économique d'endettement de la commune. Il y a un rapport direct avec la capacité de la commune à générer les liquidités nécessaires pour rembourser sa dette. Ainsi, la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement est prise en compte, en d'autres termes, la situation financière réelle de la commune. Dès lors, si la commune souhaite faire varier cette limite, elle peut faire évoluer ses recettes et/ou ses dépenses en conséquence en prenant les mesures adéquates.

La planification des investissements de la commune à moyen terme définira son besoin de financement pour les années à venir et, probablement, son endettement prévisionnel. Si celui-ci est plus élevé que sa capacité économique d'endettement, la commune doit revoir la planification de ses investissements ou augmenter son cash flow de fonctionnement (diminution des dépenses ou augmentation des recettes courantes).

La commune a également la possibilité de fixer son plafond d'endettement en-dessous de la valeur de sa capacité d'endettement. C'est un choix politique qui explique la distinction entre la capacité économique d'endettement et le plafond d'endettement arrêté par la commune.

Il faut encore relever qu'une éventuelle modification du plafond d'endettement en cours de législature est plus complexe à réaliser et est soumise à autorisation du Conseil d'Etat.

Limites

Cette méthode d'évaluation donne une bonne estimation de l'endettement maximal supportable pour la commune. La capacité d'endettement de la commune peut être évaluée plus précisément par une méthode de calcul qui tient compte des taux d'intérêts passifs, des capitaux disponibles, de la politique d'amortissement, etc. (voir Méthode 3).

Plafond de cautionnement

Processus

- 6) Sur la base de la capacité économique d'endettement, calculation du plafond de cautionnement : capacité économique d'endettement divisée par 2 ;
- 7) Détermination du plafond de cautionnement en tenant compte de la limite évaluée au point 6, et en s'assurant que les cautionnements de la commune additionnés à ses quote-parts aux dettes intercommunales¹³ ne soient pas supérieurs à la valeur du plafond de cautionnement.

Stratégie

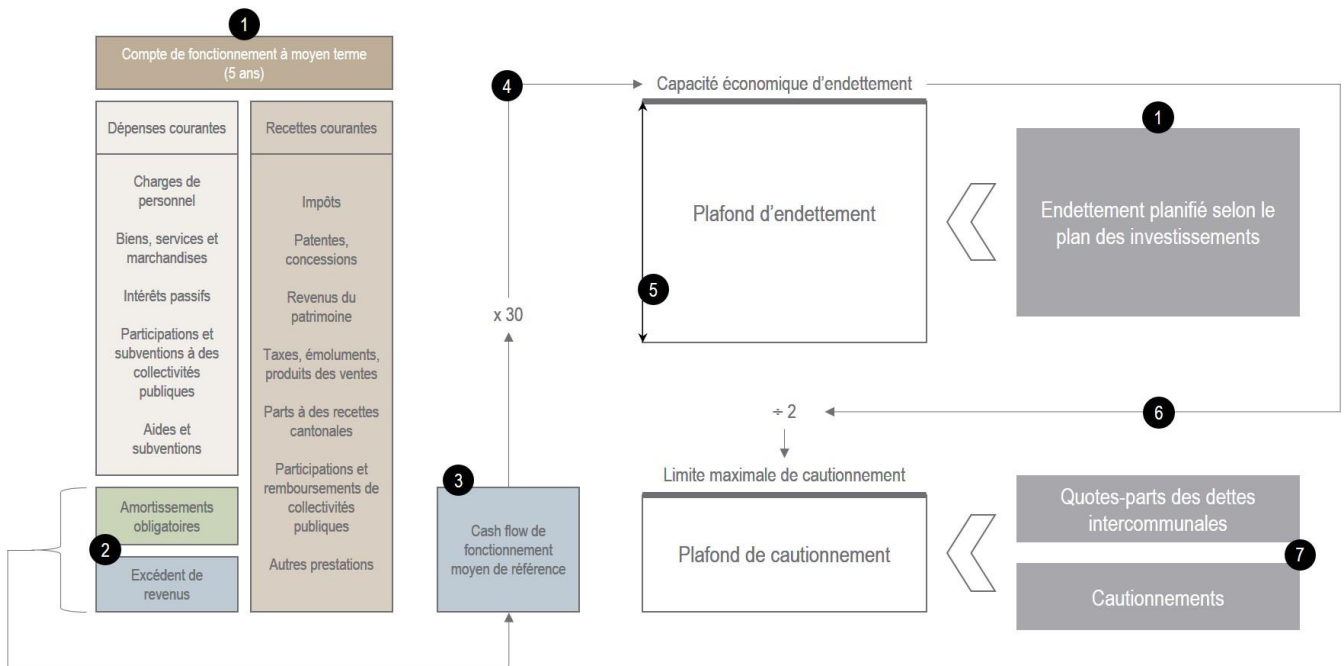
Les remarques mentionnées pour la stratégie du plafond d'endettement (Méthode 2) sont également valables ici. La prise en compte de l'endettement des associations de communes permet de limiter l'externalisation des dettes communales dans les associations de communes, en gardant une proportion financière entre les communes membres et les associations auxquelles elles appartiennent.

Limites

La limitation de l'endettement intercommunal par le biais des plafonds de cautionnement des communes membres ne s'appuie pas sur des principes de finances publiques, mais permet de proposer une méthode simple qui permet de limiter l'endettement intercommunal en attendant les prochaines réflexions en la matière.

¹³ La quote-part à une dette intercommunale d'une commune représente la partie de la dette intercommunale qui devrait être supportée par la commune, si l'association devait être dissoute par exemple. Ce sont généralement les statuts de l'association qui précisent la répartition entre les communes. En déléguant la prestation à l'association, la commune a externalisé la dette liée aux infrastructures correspondantes.

Méthode 2 : Schéma des processus



Ce schéma présente les points 1 à 7 des processus d'élaboration des plafonds d'endettement et de cautionnement selon la Méthode 2 (exposés ci-dessus).

MÉTHODE 3 : ESTIMATION FINANCIÈRE +

Cette méthode est proposée dans le cours « Gestion de la dette et plafond d'endettement » de l'UCV. Plus d'informations : www.ucv.ch/formations. Elle se base sur la capacité économique d'endettement évaluée selon une méthode d'estimation financière avec davantage de paramètres que ceux proposés dans la Méthode 2 : Estimation financière.

INDICATEURS DE GESTION DE LA DETTE ET CASH FLOW

Il existe de nombreux indicateurs dans ce domaine, ainsi que plusieurs manières de calculer la dette nette d'une commune. Nous suggérons de n'utiliser qu'un nombre restreint d'indicateurs, afin d'obtenir une vision claire et lisible de la santé financière de la collectivité, et de se baser sur une dette nette au plus près de la réalité financière.

Avant de présenter ces indicateurs, il est nécessaire de relever que les cautionnements hors-bilan, notamment dans le cadre d'associations de communes, ne sont pas pris en considération ici.

Dettes nettes

La notion de dette nette est le plus souvent utilisée pour évaluer l'état d'endettement d'une commune. Elle correspond à la dette brute diminuée des capitaux (mobilisables à court terme).

La dette brute est la totalité des engagements financiers envers des tiers externes.

Les capitaux sont des créances détenues par la collectivité en tant qu'intermédiaire financier (actifs mobiliers) exigibles à terme ou de suite. La notion de capitaux ne correspond pas au patrimoine financier, ni au capital propre. En effet, dans le patrimoine financier se trouvent des actifs non exigibles à terme ou de suite, comme des terrains ou des bâtiments. Le capital propre n'est pas nécessairement constitué en liquidités. Par conséquent, ces éléments ne peuvent être mobilisés à court terme pour rembourser une dette. Dans la même logique, la totalité des avoirs disponibles en banque ne peut être prise en compte, sans quoi aucune liquidité ne serait disponible pour financer les dépenses courantes de la commune.

Calcul de la dette nette

| | N°MCH (nature) | Opérations | Désignation |
|----|-------------------|------------|--|
| 1 | 9206 | + | Comptes courants créanciers |
| 2 | 921 | + | Emprunts à court terme |
| 3 | 922 | + | Emprunts à moyen et long termes |
| 4 | 923 | + | Engagements envers des entités particulières appartenant à la collectivité (juridiquement indépendantes) |
| 5 | | = | DETTE BRUTE |
| 6 | 9102/9102 | - | Avoirs disponibles (corrigés sans fonds de roulement) |
| 7 | 9111 | - | Compte courant auprès d'autres collectivités publiques |
| 8 | 9120 | - | Epargne (titres et placements) |
| 9 | 9122 | - | Prêts, comme placements de capitaux ou prêts au personnel |
| 10 | 915 | - | Prêts et participations permanentes à d'autres collectivités publiques ou établissements financiers, actions et parts sociales |
| 11 | | = | DETTE NETTE |

Poids de la dette

Le poids de la dette est le ratio suivant : dette nette / recettes fiscales¹⁴. Il détermine le nombre d'années nécessaires à la commune pour rembourser sa dette, dans le cas théorique où toutes ses recettes fiscales y seraient affectées. Une collectivité publique ne peut évidemment pas attribuer la totalité de ses recettes fiscales pour rembourser ses dettes, sans quoi elle ne disposerait plus de moyens pour le budget de fonctionnement. Mais cet indicateur présente l'avantage de comparer deux éléments financiers entre eux en mesurant le « poids » de la dette nette selon les ressources fiscales de la collectivité. En effet, c'est précisément ces ressources fiscales qui permettront principalement de supporter l'endettement. Il s'agit également de ressources relativement stables.

Si la tendance à moyen terme du ratio est à l'augmentation, cela signifie que l'endettement s'alourdit. Ce phénomène provient soit d'une augmentation plus forte de l'endettement proportionnellement aux recettes fiscales, soit d'une diminution plus forte des recettes fiscales proportionnellement à la dette nette. Le raisonnement est inverse si le ratio diminue.

¹⁴ Il s'agit des numéros 400, 401, 402, 405 et 406 de la classification par nature du plan comptable vaudois.

Il n'existe pas véritablement de normes de référence sur cet indicateur. En tenant compte des ratios similaires et des principes de finances publiques, un nombre d'années supérieur à 2.5 est signe d'un endettement conséquent. Ce ratio s'apparente à celui de quotité de dette brute, mais sur une base structurelle (sans tenir compte des recettes extraordinaires).

Variante

Il existe une variante de cet indicateur. En effet, les recettes fiscales ne constituent pas la totalité des recettes à disposition pour soutenir une dette. Les taxes (fortitaire et d'utilisation)¹⁵ des domaines autofinancés (principe d'équivalence, pollueur/payeurs, etc.) représentent également une source de revenus. Elles peuvent être additionnées aux recettes fiscales dans le calcul du ratio. Ceci se justifie d'autant plus que les domaines autofinancés, comme par exemple l'eau potable, les eaux usées ou les déchets, nécessitent des investissements conséquents, qui génèrent souvent une dette. Les taxes permettent donc également de soutenir l'endettement de la collectivité.

L'effacement de la dette

L'effacement de la dette est le ratio suivant : dette nette / cash flow de fonctionnement. Il détermine le nombre d'années nécessaire à la commune pour rembourser sa dette, dans le cas où tout son cash flow de fonctionnement y serait affecté (cet indicateur explique la Méthode 2). En d'autres termes, les liquidités dégagées par l'activité de fonctionnement sont attribuées à l'amortissement financier de l'endettement. Cet indicateur permet donc également d'évaluer le poids de la dette dans les finances communales et les risques liés à l'endettement (surendettement lorsque le cash flow est négatif à moyen terme). Cet indicateur peut être relativement volatil d'une année à l'autre et doit être apprécié sur le moyen terme et également en fonction de sa tendance (hausse ou baisse).

Un résultat négatif signifie que le cash flow est négatif et que, par conséquent, la commune doit emprunter et/ou puiser dans ses réserves effectives (réellement constituées) pour financer son fonctionnement. Idéalement, le nombre d'années ne devrait pas dépasser 30 ans, puisqu'il s'agit de la durée d'amortissement maximum autorisée par la Loi sur les communes. En respectant

¹⁵ Il s'agit des numéros 4342 et 4351 de la classification par nature du plan comptable vaudois.

cette durée, la dette est « effacée » lorsque les investissements sont arrivés à la fin de leur durée de vie (approximative). Aucune dette n'est léguée aux générations futures.

Le poids des intérêts passifs

Le poids des intérêts passifs est le ratio suivant : intérêts passifs / recettes fiscales. Il détermine la part des recettes fiscales consacrée au financement des intérêts passifs. Il mesure également les risques liés à l'endettement, notamment sur le « prix » de la dette. Comme dans le poids de la dette, ce sont essentiellement les ressources fiscales qui permettent de supporter les intérêts passifs. Nous relevons que cet indicateur complète le poids de la dette, puisqu'à « poids de la dette » inchangé, le poids des intérêts passifs peut varier selon les taux d'intérêt des marchés.

L'interprétation de cet indicateur est la suivante, en fonction des taux d'intérêts actuels : < 5% signifie un endettement faible ; $\leq 5\%$ et $\geq 10\%$ signifie un endettement moyen ; enfin, > 10% signifie un endettement trop élevé.

Variante

Comme pour le poids de la dette, il existe une variante à cet indicateur, qui tient compte des taxes (utilisation et forfaitaire). Les principes sont identiques à ceux évoqués dans la variante du poids de la dette.

Cash flow de fonctionnement

Le tableau ci-dessous présente le calcul du cash flow de fonctionnement.

| | Class. nature | Opérations | Désignation |
|----|------------------|------------|--|
| 1 | 4 | + | Total des produits |
| 2 | 3 | - | Total des charges |
| 3 | | = | SOLDE DE FONCTIONNMENT |
| 4 | 48 | - | Prélèvements sur les réserves |
| 5 | 49 | - | Imputations internes (produits) |
| 6 | 424 | - | Gains comptables |
| 7 | 332 | + | Amortissements supplémentaires |
| 8 | 333 | + | Amortissements du découvert |
| 9 | 38 | + | Attributions aux réserves |
| 10 | 39 | + | Imputations internes (charges) |
| 11 | 330 | + | Amortissements du patrimoine financier |
| 12 | 331 | + | Amortissements du patrimoine administratif |
| 13 | | = | CASH FLOW DE FONCTIONNMENT |

Vous avez des questions ? Vous souhaitez des conseils ? Contactez les spécialistes à l'Union des Communes vaudoises !

Gianni Saitta

Conseiller en stratégie et gestion financières publiques

gianni.saitta@ucv.ch – 021 557 81 37