

Aide à la détermination du plafond d'endettement

1 Preamble

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, la surveillance cantonale de l'endettement communal a été restreinte, par une modification de la loi sur les communes. Le Constituant a en effet retenu que l'autonomie communale devait être renforcée et les interventions cantonales limitées à la légalité, et non plus au contrôle de l'opportunité.

La fixation du plafond initial de début de législature est du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du canton. L'intervention du canton n'est prévue que dans le cas où la commune doit, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'est fixée en début de législature.

Pour le cas où le Conseil d'Etat doit tout de même intervenir, soit en cas de dépassement du plafond, le principe général d'égalité de traitement entre les communes doit prévaloir, ainsi que celui de la prévisibilité. Les communes doivent pouvoir connaître d'avance, pour leur propre planification financière, les indicateurs et ratios retenus par le canton pour accepter ou refuser une augmentation de la dette communale.

Ce document a pour objectif de permettre aux communes de mesurer leur endettement sur la base d'indicateurs que le Service des communes et du logement (SCL) utilisera pour apprécier leur niveau d'endettement.

2 Situation entre 2007 et 2016

Comme le prévoit l'article 143 de la loi sur les communes, 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.

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.

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 de plafond met en péril l'équilibre financier de la commune.

Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.

Le Service des communes et du logement a émis des recommandations en matière de plafonnement des emprunts et des cautionnements valables dès le 1^{er} janvier 2007. Dans les grandes lignes, ces dernières prévoient que :

- Le plafond d'endettement des dettes propres de la commune ne doit pas dépasser les 250 % de ses produits bruts financiers.
- Quant au plafond de cautionnements, il ne doit pas dépasser le 50 % du plafond d'endettement.

Ces mêmes recommandations ne font pas la distinction entre l'endettement brut et l'endettement net (après déduction du patrimoine financier) et prennent en considération l'ensemble des dettes quelle qu'en soit leur nature, qu'il s'agisse :

- De la construction d'un centre scolaire ou d'une salle polyvalente par exemple dont les coûts sont entièrement à la charge de la commune et doivent être financés par l'impôt. Il s'agit d'investissements « non productifs ».
- D'investissements financiers comme la construction d'un immeuble locatif par exemple dont les rentrées financières devraient être supérieures aux coûts. Il s'agit d'investissements « productifs ».
- D'investissements dont les coûts doivent être entièrement autofinancés par des taxes selon le principe du pollueur-payeur comme les stations d'épuration. Il s'agit d'investissements « autofinancés ».

De plus, elles ne prévoient pas une vision consolidée des dettes ce qui fausse l'appréciation de l'endettement de la commune.

3 Aide à la détermination du plafond d'endettement

Ce document annule et remplace les recommandations en matière de plafonnement des emprunts et des cautionnements en vigueur dès le 1^{er} janvier 2007 ainsi que le courrier du département des institutions et de la sécurité (DIS) du 10 février 2015.

3.1 But du présent document

Informar les communes sur la manière dont le canton apprécie le niveau d'endettement des communes lorsqu'elles lui soumettent des demandes d'augmentation de leur plafond d'endettement. Il sera tenu compte de :

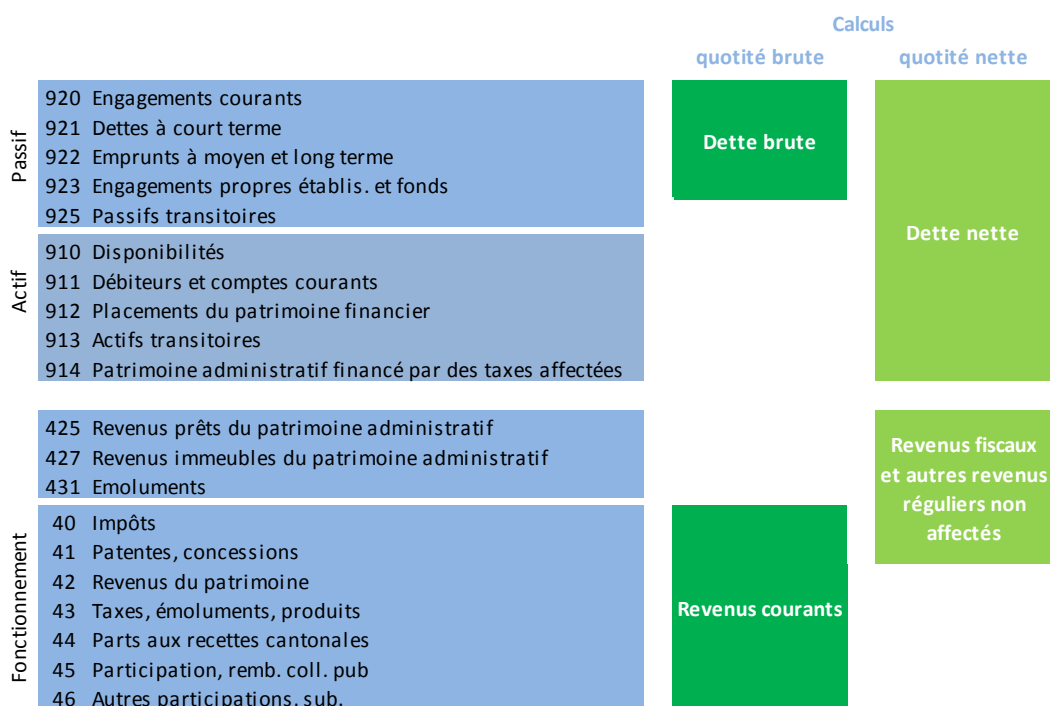
- l'endettement consolidé de la commune en englobant les dettes externes ainsi que les cautions accordées.
- la nature des investissements consentis et de la structure du bilan de la commune.

3.2 Fixation du plafond d'endettement en début de législature

Comme le prévoit l'article 143 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. Elles en informent le département en charge des relations avec les communes qui en prend acte.

Le SCL propose aux communes de choisir entre un plafond d'endettement brut ou un plafond d'endettement net. Cette distinction dépend de la structure du bilan de la commune.

Une fois le type de plafond défini, le législatif doit également se prononcer sur le montant nominal du plafond. Ce dernier peut fortement varier suivant qu'il est calculé au brut ou au net. Quelle que soit la méthode retenue par la commune, le nouveau plafond ne devrait pas excéder les 250 % des revenus selon le schéma ci-après :



Plafond d'endettement brut

Formule : dette brute x 100 / revenus courants
Valeurs indicatives : > 150 % : mauvais ; > 200 % : critique

Plafond d'endettement net

Formule : Endettement net x 100 / revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés
Valeurs indicatives : > 150 % : mauvais

3.3 Principales nouveautés introduites par le présent document

- Choix entre le calcul du plafond d'endettement brut ou net après déduction du patrimoine financier et des actifs financés par des taxes affectées.
- Composition du nouveau plafond d'endettement :
 - 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 (sans les dettes comprises sous le point ci-dessus) en tenant compte du degré du risque selon l'appréciation de la commune. Sont exclus les cautionnements garantis par une cédule hypothécaire.
 - Les dettes envers les caisses de pensions (plan d'assainissement) ne sont pas prises en considération.
- Suppression des plafonds de cautionnements dans les communes, étant donné que les cautionnements sont compris dans le plafond d'endettement. Néanmoins les plafonds d'endettement des associations de communes devront toujours être mentionnés dans leurs statuts.

3.4 Niveau du plafond d'endettement

Le SCL suggère aux communes de ne pas fixer un plafond d'endettement supérieur au ratio actuellement en vigueur de 250 %.

Il est rappelé que l'endettement net, soit après déduction des actifs financiers, doit être déterminé sur la base des actifs à la valeur comptable. La prise en considération des actifs financiers à la valeur vénale permettrait à la commune de présenter un meilleur ratio.

4 Augmentation du plafond d'endettement en cours de législature

Conformément à l'article 143 al. 2 LC, la commune qui souhaite augmenter le montant de son plafond d'endettement en cours de législature adressera une demande d'autorisation au Département en précisant le motif de la demande et joindra la décision de son Conseil acceptant l'augmentation du plafond d'endettement. L'autorisation sera accordée *in fine* par le Conseil d'Etat.

Les communes qui le souhaitent peuvent requérir l'avis du SCL avant de soumettre la demande à leur Conseil.

5 Documents nécessaires à l'établissement du nouveau plafond d'endettement

Le SCL suggère aux communes de fixer leur nouveau plafond d'endettement au moyen du fichier Excel « plafond d'endettement » disponible sur le site Internet de l'Etat de Vaud.

6 Documents à demander aux associations de communes

Les communes veillent à une répartition intégrale des dettes des associations de communes dans lesquelles elles sont membres selon les coefficients de répartition qui découlent généralement des statuts. Il en va de même pour les actifs lorsque la commune opte pour la quotité de dette nette.

Comme relevé précédemment, les associations de communes autofinancées par des recettes affectées sont exclues du périmètre.

Lausanne, le 7 août 2016