



DEPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DES RELATIONS EXTERIEURES

Service des communes et des relations institutionnelles
Autorité cantonale de surveillance des finances communales (ASFICO)

RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE PLAFONNEMENT DES EMPRUNTS ET DES CAUTIONNEMENTS

du 1^{er} janvier 2007

Vu l'article 143 de la loi sur les communes (LC) du 28 février 1956,
Vu l'article 22a du règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) du 14 décembre 1979,

Le Département des institutions et des relations extérieures

Décide :

I. Création du *plafond d'endettement*

Historique

Depuis 1956, les communes ont l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitent contracter auprès de divers bailleurs de fonds. Cette solution, avec les années, est devenue toujours plus lourde, en effet :

- elle introduisait un contrôle éventuel en opportunité de la part de l'Etat mais sans préciser les critères applicables et leur portée ;
- elle ne pouvait pas garantir un suivi efficace des situations financières communales au vu du volume croissant des emprunts. Ainsi, les autorisations octroyées par l'Etat l'étaient sur la base du respect des procédures uniquement et ne préjugeaient pas de la capacité financière de la commune à assumer les charges de ses emprunts ;

Dans le but de simplifier cette procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité, le Grand Conseil a accepté en mai 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 « plafond d'endettement ».

Objectifs

- respecter les dispositions légales de la nouvelle 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 ;
- simplifier et diminuer la charge de travail administrative ;

- limiter les risques financiers des communes liés à l'octroi des cautionnements.

II. Dispositions légales en application du plafond d'endettement (art. 143 LC et 22a du RCom)

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 préfectorale, ni départementale, ne soit nécessaire.

Le plafond peut être *modifié* - à la hausse comme à la baisse - en cours de législature, mais il doit alors faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat.

Les communes sont alors amenées à délivrer avec le budget et les comptes annuels, une planification financière ainsi que tous documents permettant un examen approfondi de la situation financière de la commune.

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.

La présente recommandation s'applique également aux associations de communes, aux fédérations de communes, aux agglomérations ainsi qu'aux autres regroupements de droit public (selon art. 147 LC). Pour le surplus, les dispositions (plafond des emprunts liés aux investissements) de l'article 115 ch.13 LC s'appliquent.

Le plafond d'endettement peut être soumis au référendum communal (art.107 LEDP).

Dispositions légales traitant du plafond d'endettement :

- Loi sur les communes : art. 143 LC

Emprunts	<p>Art. 143. – 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe par règlement les modalités d'examen de la situation financière des communes.</p> <p>Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.</p>
-----------------	--

- Règlement sur la comptabilité des communes : art. 22a RCom

Réactualisation du plafond d'endettement	<p>Art. 22a. – Toute demande de modification du plafond d'endettement d'une commune fait l'objet d'un examen approfondi de la situation financière de cette dernière par le Conseil d'Etat.</p> <p>Dans son examen, celui-ci se fonde sur :</p> <ul style="list-style-type: none">- le budget et les comptes annuels de la commune concernée,- une planification financière. <p>La situation financière de la commune est analysée sur la base d'indicateurs et de ratios de gestion d'analyse financière validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales.</p>
---	---

III. Fixation du plafond d'endettement pour emprunts

D'une manière générale, le plafond des emprunts est déterminé en fonction des investissements actuels et des besoins futurs d'investissements communaux corrélés au niveau du fonds de roulement et de la fortune nette communale actuelle et envisagée.

Il est proposé deux approches dans la fixation du plafond d'endettement des emprunts :

a) une méthode simplifiée ;

b) une méthode moderne et dynamique, nécessitant une planification financière (recommandée pour les communes de plus de 800 habitants).

a) Méthode simplifiée :

Pour les communes ne disposant pas de moyens d'élaborer une planification financière, il est impératif d'établir, pour déterminer au mieux sa capacité d'endettement, un tableau récapitulatif de l'ensemble des investissements en cours et projetés pour la durée de la législature, complété éventuellement des charges financières et des politiques d'amortissement comptables et financières y relatives.

Il est également recommandé d'élaborer un tableau présentant une situation ajournée des liquidités, des débiteurs communaux et autres actifs réalisables à court terme (= patrimoine financier) diminué des dettes à court terme (= notion de fonds de roulement), complété d'une estimation réaliste des futurs flux de trésorerie basée :

- sur des comptes de fonctionnement prévisionnels (solution préconisée) ;
- mais, à défaut, sur une analyse du passé avec prise en compte de l'estimation de projets et résultats futurs.

Le tout est à mettre en relation avec le niveau actuel de l'endettement à moyen et long terme. L'on tiendra également compte des lignes de crédit négociées soit partiellement, soit non encore utilisées, dans le calcul du plafond d'endettement.

En d'autres termes, il s'agit pour la commune de trouver la meilleure utilisation de ses liquidités (en fonction de la politique de financement de ces investissements), soit en remboursant ses emprunts, soit en les investissant dans de nouveaux projets, soit une solution mixte.

Hormis la marge d'autofinancement dégagée par la commune, il est rappelé que celle-ci peut également rembourser ses emprunts, voire financer ses investissements nouveaux par la vente de biens du patrimoine financier. D'autres produits exceptionnels peuvent aussi entrer en ligne de compte pour l'amélioration de la situation financière de la commune, par exemple des rentrées non prévues d'impôts sur les successions, des legs, etc.

Il est recommandé d'utiliser les ratios présentés au chapitre 5 permettant de tester la cohérence du montant plafonné déterminé. Cependant, la fixation du montant du plafond d'endettement *maximum* n'excédera en aucun cas l'ensemble des dettes actuelles augmentées du montant des investissements projetés et des lignes de crédits obtenues.

Outils minimums nécessaires pour définir le plafond des emprunts :

- Tableau des investissements actuels et futurs sur 5 ans
- Tableau des flux de trésorerie (sources de fonds) actuels et futurs sur 5 ans
- Décision en matière d'utilisation (emplois de fonds) de l'excédent de trésorerie sur 5 ans

b) *Méthode moderne et dynamique, nécessitant une planification financière :*

En complément des comptes communaux (art. 22 RCC), il est recommandé aux communes d'établir, sur la base d'un programme de législature existant, une *planification financière communale*.

Cette planification financière devra tenir compte de tous les éléments (exemple : évolution de la conjoncture économique, situation démographique, etc) susceptibles d'apporter une fiabilité maximum aux chiffres établis.

En partant du dernier inventaire des immobilisations connu et des investissements projetés dans les 5 années à venir, et compte tenu de la politique d'amortissement y relative, il sera possible d'établir des comptes de fonctionnement et des bilans prévisionnels. Il est recommandé de construire les recettes sur une base prudente et de définir les charges en fonction de la réalité du terrain.

En outre, il faudra tenir compte dans l'élaboration de ces comptes prévisionnels des diverses mutations au niveau du bilan, telle la vente de titres du patrimoine financier, de terrains et autres éléments.

La planification financière et sa concrétisation au travers des comptes prévisionnels est par conséquent un outil prospectif indispensable d'aide à la décision, de communication et de contrôle. Elle constitue l'instrument de référence pour piloter les finances communales en donnant aux responsables politiques une vision précise de la situation financière de leur commune et de ses possibilités futures. Elle facilite les choix stratégiques et donne les moyens de traduire en chiffres les décisions et les projets.

La planification financière permet également de mesurer en tout temps le niveau et la capacité d'endettement d'une commune, améliorant ainsi les possibilités de contrôles de solvabilité et de la gestion des risques. Finalement elle favorise l'élaboration du rating communal fixé par les bailleurs de fonds.

Si la commune utilise la méthode de l'actualisation des éléments financiers futurs (par exemple sur la marge d'autofinancement, le montant des investissements prévus, etc), il est conseillé d'utiliser un taux moyen de 5% lors de l'élaboration de la planification financière.

Une fois la limite du plafond d'endettement des emprunts fixée, un contrôle supplémentaire de cohérence peut être effectué à l'aide d'indicateurs et de ratios financiers tels que présentés au chapitre V.

Outils nécessaires pour définir le plafond des emprunts :

Planification financière complète sur 5 ans, avec analyse micro et macro-économique de la commune comprenant :

- Comptes de fonctionnement et bilan prévisionnels

IV. Fixation du plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties)

En premier lieu, il s'agit de faire un récapitulatif des différents cautionnements simples et solidaires (art. 492 et ss CO) existant dans la commune. Sous autres formes de garanties, l'on entend par exemple les porte-fort, les promesses conditionnelles, etc.

Une analyse doit alors être établie et chiffrée pour évaluer les futurs besoins de cautionnements pour la durée de la législature.

La limite recommandée pour la fixation du plafond de risques pour les cautionnements ne doit pas excéder le 50% de la limite du plafond d'endettement et ne pas dépasser en principe le 40% du capital et des réserves de la commune (cptes 9290, 9281 et 9282). Pour les communes ne possédant pas de dettes, voire un faible taux, seule la limite du 40% du capital et des réserves communales est appliquée.

Si la commune dépasse les quotas susmentionnés, la prudence voudrait que les autorités communales ne souscrivent plus à des engagements conditionnels supplémentaires.

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 prévoit expressément.

**Plafond pour les cautionnements < 50% du plafond pour les emprunts (niveau 1 p.7)
et < 40% du capital et des réserves communales**

V. Indicateurs financiers avec évaluation (validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales)

Il est proposé 2 indicateurs financiers (quotité de la dette brute et la quotité de la charge des intérêts) pour évaluer l'adéquation du montant fixé par les communes pour le plafond d'endettement pour emprunts.

Le mode de calcul ainsi que les valeurs indicatives de normes des 2 indicateurs sont les suivants :

a) Quotité de la dette brute

Cet indicateur mesure l'endettement brut de la collectivité par rapport aux revenus annuels.

1. Les valeurs indicatives suivantes ont été retenues :

< 50%	très bon
50 % - 100 %	bon
100 % - 150 %	moyen
150 % - 200 %	mauvais
200 % - 300 %	critique
> 300 %	inquiétant

2. Formule de calcul :

Dettes brutes x 100
Revenus financiers

Détails Natures	Dettes brutes	
	+ Dettes à court terme	921
	+ Dettes à moyen et à long terme	922
	+ Engagements envers des entités particulières	923

	Revenus financiers	Natures
	+ Revenus du compte de fonctionnement	4
	- Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux	48
	- Imputations internes	49

b) Quotité de la charge des intérêts

Cet indicateur détermine quelle part du revenu a été absorbée par les intérêts au cours de l'exercice N

1. Les valeurs indicatives suivantes sont retenues :

< 0%	pas de charge
0 % - 1 %	faible charge
1 % - 3 %	charge moyenne
3 % - 5 %	forte charge
> 5 %	très forte charge

2. Formule de calcul :

Intérêts nets x 100
Revenus financiers

Détails	Intérêts nets	Natures
	+ Intérêts passifs	32
	- Revenus des biens	42
	+ Gains comptables sur les placements du patrimoine financier	424

	Revenus financiers	Natures
	+ Revenus du compte de fonctionnement	4
	- Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux	48
	- Imputations internes	49

VI. Synthèse

Ces recommandations s'appliquent :

- aux communes,
- aux associations de communes ;
- et tous les autres regroupements de droit public (art. 147 LC)

Dispositions légales en matière de plafond d'endettement :

- Loi sur les communes : art. 143 LC
- Règlement sur la comptabilité des communes : art. 22a RCom

Nombre de plafonds à définir : 2

- plafond pour les emprunts
- plafond pour les cautionnements simples et solidaires (et autres formes de garanties)

Autorités d'adoption des plafonds d'endettement : conseils communaux ou conseils généraux, sur préavis municipal, examiné par une commission du Conseil. Le plafond d'endettement peut être soumis au référendum communal (art.107 LEDP).

Durée de validité des plafonds d'endettement : 5 ans, pour toute une législature

Entrée en vigueur des premiers plafonds d'endettement : 1^{er} janvier 2007

Temps à disposition pour fixer les plafonds d'endettement : les 6 premiers mois de la législature, soit du 1^{er} juillet au 31 décembre de l'année N

Possibilité de modifier les plafonds d'endettement : oui, à la hausse comme à la baisse, par une demande au Conseil d'Etat avec analyse préalable du département en charge des relations avec les communes.

Méthodologie pour la fixation du plafond d'endettement :

- a) une méthode simplifiée ;
- b) une méthode moderne et dynamique, nécessitant une planification financière (recommandée pour les communes de plus de 800 habitants)

Eléments financiers composant le plafond d'endettement (avec N° des cptes)

Dettes à court terme (920 + 921 + 925)

<p> <u>+ Dettes à moyen terme et long terme</u> (922 + 923) = Endettement actuel <u>+ Lignes de crédit non utilisées (comptes courants)</u> = Endettement hypothétique <u>+ Inv. futurs sur 5 ans (DIN)</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) </p>

Les communes vaudoises sont libres de fixer leur plafond d'endettement au niveau 1 (Plafond d'endettement brut admissible) ou 2 (Plafond d'endettement net) décrit ci-dessus.

Le plafond d'endettement d'une commune est défini en fonction de sa capacité d'endettement. Ce plafond est fixé pour la durée d'une législature, avec possibilité de le réactualiser à la baisse comme à la hausse. Il s'agit donc bien d'une valeur économique dynamique et non statique.

Ce plafond d'endettement ne dispense pas la Municipalité d'obtenir l'aval du conseil général ou communal pour tous les investissements, dépassement de ces crédits, augmentation d'un compte courant et acquisition dépassant le montant prévu à l'art. 4 ch.6 LC. Les établissements prêteurs veilleront à ce que les dispositions en la matière soient respectées.

Ce système de plafonnement de l'endettement d'une commune a le mérite d'être un nouvel outil de gestion et de contrôle des finances communales à l'intention des autorités communales. Il traduit aussi les limites de la surveillance de l'Etat qui n'implique pas de garantie de ce dernier quant à la capacité des communes de faire face à leurs engagements. Il limite enfin l'intervention de l'Etat à la légalité.

Cette circulaire entre en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

Fabrice Weber
Directeur