



LA MUNICIPALITE
D'ORMONT-DESSUS
1865 LES DIABLERETS

**La Municipalité d'Ormont-Dessus
au Conseil communal**

Préavis municipal n°08-2016, relatif à la fixation du plafond d'endettement et du plafond de cautionnement pour la législature 2016-2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

L'article 143 de la loi sur les Communes concerne l'emprunt et stipule :

1. *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.*
2. *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.*
3. *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.*
4. *Le Conseil d'Etat fixe par règlement les modalités d'examen de la situation financière des communes.*
5. *Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.*

Ces deux plafonds doivent être votés par le législatif communal dans le courant des six premiers mois de chaque législature, puis communiqués à l'Etat de Vaud.

Si une commune se trouvait dans l'obligation de modifier son plafond d'endettement en cours de législature, le Conseil d'Etat examinerait sa situation financière selon les alinéas 2 à 4 de l'article 143 de la Loi sur les communes. Afin d'analyser toute demande de réactualisation, le Conseil d'Etat a, il y a quelques années, validé l'introduction d'un nouvel article 22a dans le Règlement sur la comptabilité des communes et dont voici le contenu :

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.

Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

- *Le budget et les comptes annuels de la commune concernée ;*
- *Une planification financière.*

La situation 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.

Le préavis que nous vous présentons a pour but de répondre à nos obligations légales concernant les plafonds d'endettement et de cautionnement.

Deux abréviations seront souvent utilisées :

- UCV : Union des Communes Vaudoises
- SCL : Service cantonal des Communes et du Logement

1. Préambule

Le 14 juillet 2016, le département des institutions et de la sécurité annonçait aux communes vaudoises que les recommandations en matière de plafond d'endettement, valables depuis le 1er 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 présentée.

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 ($((\text{dette brute} / \text{recettes courantes}) \times 100)$). 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.

En conséquence, l'Union des Communes Vaudoises (UCV) suggère aux communes 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.

Nous allons, ci-après, analyser les différentes méthodes de calculs proposées par le SCL et l'UCV.

2. Endettement brut et endettement net (méthode SCL)

Dans un document intitulé « Aide à la détermination du plafond d'endettement », Le SCL propose aux communes de choisir entre un plafond d'endettement brut et un plafond d'endettement net.

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 tableau ci-après :

Calcul de l'Endettement au 31.12.2015 (méthode SCL)

Habitants au 31.12.2015		1481			
Passif		Passif			
	920 Engagements courants (Créanciers)	1'231'507.27	Dette brute	Dette nette	
	911 Dettes à court terme	2'330'726.70			
	922 Dettes à long terme	18'448'868.82			
	923 Engagements propres établis. Et fonds	-			
	925 Passifs transitoires	556'816.49			
Endettement brut au 31 décembre 2015		22'567'919.28	15'238.30 par habitant		
Actif		Actif			
	910 Disponible	103'008.57			
	911 Débiteurs et comptes courants	3'282'842.80			
	912 Placement du patrimoine financier	5'361'292.05			
	913 Actifs transitoires	409'535.21			
	914 Patrimoine administratif financé par des taxes affectées (réservoir de la Vuarnaz financé par la taxe sur les eaux et Collège d'Aigremont financé par la location à l' AISOL)	5'399'293.82			
	Endettement net au 31 décembre 2015		8'011'946.83		5'409.82 par habitant
Fonctionnement	425 Revenus prêts du patrimoine administratif	-	Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés		
	427 Revenus immeubles du patrimoine administratif (location du collège d'Aigremont à l' AISOL non compris)	308'638.85			
	431 Emoluments	24'918.35			
	40 Impôts	7'525'096.30	Revenus courants		
	41 Patentes, concessions	138'909.80			
	42 Revenus du patrimoine	947'227.71			
	43 Taxes, émoluments, produits	1'384'692.16			
	44 Parts aux recettes cantonales	225'198.45			
	45 Participations, remb. Coll. Pub	1'100'493.65			
	46 Autres participations. Sub.	11'224.35			
Revenus courants		11'332'842.42			
Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés		7'997'563.30			

Analyse de l'endettement brut

Formule : dette brute x 100 / revenus courants
Valeurs indicatives : > 150 % : mauvais ; > 200 % : critique **199%**

Analyse de l'endettement net

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

Le plafond d'endettement brut maximum admis pour notre commune serait de 250 % des revenus courants, soit, arrondi, CHF 28'300'000.00.

Le plafond d'endettement net maximum admis pour notre commune serait de 250 % des revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés, soit, arrondi CHF 19'900'000.00.

Même si l'analyse de l'endettement net de notre commune laisse une plus grande marge de manœuvre et ne considère pas notre commune dans une mauvaise situation, nous vous proposons de suivre les conseils de l'UCV et de fixer un plafond d'endettement brut.

3. Analyse de notre dette selon la méthode proposée par l'UCV

Il existe de nombreux indicateurs de gestion de la dette. Un document de l'UCV nous en présente quelques-uns que nous présentons ici.

Dette nette :

La notion de dette nette est le plus souvent utilisée pour évaluer l'état d'endettement d'une commune. Il existe de nombreuses manières de calculer la dette nette. Au point 2 de ce préavis, vous avez la manière proposée par le SCL. Ci-dessous, le tableau calcule la dette nette selon la méthode proposée par l'UCV.

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

Calcul de la dette nette (méthode UCV)

	N° MCH (nature)	Opérations	Désignation	Comptes 2014	Budget 2015	Comptes 2015	Budget 2016
1	9206	+	Comptes courants créanciers	-			
2	921	+	Emprunts à court terme	2'437'989.70		-	
3	922	+	Emprunts à long terme	15'268'010.00		18'448'868.82	
4	923	+	Engagement envers des entités particulières appartenant à la collectivité (juridiquement indépendantes)	-		-	
5		=	DETTE BRUTE	17'705'999.70	-	18'448'868.82	-
6	9102/9102	-	Avoirs disponibles (corrigés sans fonds de roulement)	-		-	
7	9111	-	Compte courant auprès d'autres collectivités publiques	-		-	
8	9120	-	Epargne (titre et placement)	-		-	
9	9122	-	Prêt, comme placement de capitaux ou prêts au personnel	-		-	
10	915	-	Prêt et participations permanentes à d'autres collectivités publiques ou établissements financiers, actions et parts sociales	1'030'136.90		1'177'548.15	
11		=	DETTE NETTE	16'675'862.80	-	17'271'320.67	-

Poids de la dette :

Le poids de la dette est le ratio suivant : dette nette / recettes fiscales. Il détermine le nombre d'années nécessaires à la commune pour rembourser sa dette nette, dans le cas théorique où toutes ses recettes fiscales y seraient affectées.

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 calcul pour notre commune donne un résultat 2.3.

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 permet donc également d'évaluer le poids de la dette dans les finances communales et les risques liés à l'endettement.

Idéalement, le nombre d'années ne devrait pas dépasser 30 ans, puisqu'il s'agit de la durée d'amortissement comptable maximum autorisée par la Loi sur les communes.

Cash flow de fonctionnement (méthode UCV)

	Class. Nature	Opérations	Désignation	Comptes 2014	Budget 2015	Comptes 2015	Budget 2016
1	4	+	Total des produits	11'250'402.63	11'653'284.00	11'859'146.75	12'114'560.00
2	3	-	Total des charges	11'309'224.99	11'802'896.00	11'843'045.34	12'060'931.00
3		=	SOLDE DE FONCTIONNEMENT	-58'822.36	-149'612.00	16'101.41	53'629.00
4	48	-	Prélèvements sur les réserves	59'887.87	-	134'004.33	-
5	49	-	Imputations internes (produits)	362'300.00	392'300.00	392'300.00	392'300.00
6	424	-	Gains comptables	-	-	-	-
7	332	+	Amortissements supplémentaires	-	-	-	-
8	333	+	Amortissement du découvert	-	-	-	-
9	38	+	Attributions aux réserves	291'470.30	514'660.00	375'411.82	430'900.00
10	39	+	Imputations internes (charges)	362'300.00	392'300.00	392'300.00	392'300.00
11	330	+	Amortissement du patrimoine fina	42'651.96	30'000.00	133'126.35	30'000.00
12	331	+	Amortissement du patrimoine adm	449'800.00	610'400.00	600'400.00	713'400.00
13		=	CASH FLOW DE FONCTIONNEMENT	665'212.03	1'005'448.00	991'035.25	1'227'929.00

Le calcul de l'effacement de la dette pour notre commune donne un résultat de 17.4 ~

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 consacrées 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'intérêt actuels :

- < 5% signifie un endettement faible ;
- ≤ 5% et ≥ 10% signifie un endettement moyen ;
- > 10% signifie un endettement trop élevé.

Avec les taux d'intérêt bas que nous connaissons actuellement, ce critère montre que le poids de l'intérêt est faible puisque le calcul pour notre commune donne un résultat de 3.2 %.

4. Situation de notre commune

Les méthodes présentées ci-dessus, appliquées à notre commune donnent plusieurs indicateurs :

- De gros investissements consentis ces dernières années comme le réservoir de la Vuarnaz et le Collège d'Aigremont se financent par des taxes affectées ou des frais scolaires partagés selon le nombre d'élèves. Selon le SCL, ce genre de dette ne pèse pas sur la commune et doit être sortie pour calculer l'endettement net.
- Les différents paramètres d'analyse de l'UCV nous montrent que notre endettement est élevé, mais supportable. Il faut toutefois être conscient qu'une hausse des taux d'intérêt rendrait rapidement difficile la situation de la commune.

Les enjeux d'entretien de notre patrimoine et de soutien à notre économie de montagne vont nous obliger à de nouveaux investissements. Dans le même temps, nous devons trouver des solutions pour arrêter l'augmentation de la dette et même pour essayer de la diminuer. Pour y arriver, la Municipalité a pris plusieurs décisions :

- Nous devons augmenter notre marge d'autofinancement. Les pistes pour y arriver sont expliquées dans le chapitre suivant.
- Aujourd'hui dans les prêts que la commune s'est vue octroyer, il y a CHF 446'700.00 par année de remboursement prévu dans les contrats. Nous souhaitons y ajouter, au minimum, le bénéfice de notre patrimoine financier, soit environ CHF 230'000.00 par année. Pour que nous ayons les liquidités pour y arriver, les dépenses seront encore plus fortement contrôlées.
- Tout nouvel emprunt auprès d'un établissement bancaire se fera avec une annuité de remboursement obligatoire, comme c'est le cas pour le collège d'Aigremont.

5. Détermination du plafond d'endettement pour la législature 2016–2021

Afin de déterminer le montant des emprunts le plus élevé de la législature 2016-2021, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière. Les deux principaux composants de cette analyse sont : d'une part, le plan des investissements préparé par la Municipalité ; d'autre part, la réunion d'un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement permettant d'établir la marge d'autofinancement prévisionnelle pour chaque année de la législature à venir. L'écart entre le montant des investissements prévus et la marge d'autofinancement indique la variation de l'endettement.

Il faut être bien conscient que cette planification fournit une projection de l'évolution des emprunts pour les années à venir. Il est notamment fait référence ci-dessus à des hypothèses, particulièrement en ce qui concerne l'évolution du compte de fonctionnement. Estimer l'évolution sur 5 ans de la participation communale aux charges cantonales (facture sociale, transports publics ...) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) relève quasiment de l'utopie tant les inconnues sont nombreuses.

Le plan d'investissement pour la législature 2016-2021 est annexé au présent préavis. Il comporte deux parties ; les priorités 1 dont les crédits ont été votés par le Conseil communal et les priorités 2 qui mentionnent tous les projets souhaités qui seront, ou pas, réalisés.

Ce plan d'investissement est seulement indicatif et n'est pas soumis au vote de ce préavis.

En bas du tableau du plan d'investissement, nous avons présenté la marge d'autofinancement espérée pour cette législature. Vous constatez que nous escomptons une augmentation de celle-ci jusqu'à CHF 1'300'000 en 2020. La question est de savoir si nous y arriverons. Quelques éléments nous font penser que c'est possible :

- Depuis l'année passée, nous constatons qu'après le choc de la Lex Weber, nous avons de nouveau, comme par le passé, des résidents secondaires qui déposent leurs papiers dans notre commune et s'y installent. Il s'agit en général de personnes ayant un revenu imposable intéressant.
- Le contrôle et la diminution des charges de la commune doivent continuer.
- La rénovation de remontées mécaniques et du parc des sports, la construction d'un centre aqualudique et d'un hôtel auront une influence positive sur l'économie touristique et l'attrait de notre Commune et de ses environs.

Dans tous les cas, si nous n'arrivons pas à augmenter notre marge d'autofinancement, nous serons dans l'obligation de diminuer les investissements et nous ne pourrions pas respecter notre plan d'investissement.

D'autre part, afin de nous assurer une bonne gestion des liquidités courantes et assumer le paiement des factures cantonales liées à la péréquation aux échéances fixées par l'Etat, nous avons souhaité garder une marge de manœuvre financière englobée dans l'augmentation escomptée du plafond d'endettement. La possibilité de recourir à un emprunt éviterait ainsi une facturation d'intérêts de retard à 5%.

Compte tenu des éléments précités et au vu des défis projetés, nous pensons qu'un plafond d'endettement de **CHF 27'000'000.00** est nécessaire.

Il est utile de préciser ici que l'utilisation de ce plafond et la mise à jour du solde disponible se feront au cours de la législature pour chaque demande de crédit nécessitant le recours à l'emprunt bancaire ; ces différents crédits faisant, bien sûr, l'objet de préavis et donc, de décision de la part du Conseil communal.

6. Détermination du plafond de cautionnement pour la 2016–2021

Selon les explications du SCL, le plafond de cautionnement n'est plus considéré comme indispensable par ce service, il nous dit que c'est l'analyse du risque de cautionnement qui importe le plus.

Les cautionnements que nous aurons à décider ces prochaines années concerneront essentiellement les remontées mécaniques ou la rénovation du parc des sports. Le risque sera donc de devoir reprendre les annuités sur les années de remboursement restantes.

Comme le propose l'UCV, nous allons utiliser le seul critère qu'il reste pour calculer le plafond de cautionnement maximum : 1.25 fois les revenus courants. Pour notre Commune, selon nos chiffres 2015, nous obtenons CHF 14'150'000.00.

A ce jour, les engagements de cautionnement de la Commune représentent un montant de CHF 122'560.00. Ils concernent :

- Selon acceptation du Conseil communal dans sa séance du 4 octobre 2007, préavis 15/2007, en faveur du CAS section Chaussy, cautionnement du prêt LIM permettant couvrir les frais de rénovation de la Cabane des Diablerets à concurrence de CHF 27'200.00. Au 31 décembre 2015, le cautionnement restant est de CHF 19'040.00. Vu le petit montant et la capacité financière du CAS, le risque de ce cautionnement est considéré comme nul par la Municipalité.
- Selon acceptation du Conseil communal dans sa séance du 24 juin 2010, préavis 05/2010, cautionnement du prêt de CHF 104'000.00 de la Banque Raiffeisen au Ski Training Center. Après les résultats de l'Erika Hess Open de l'hiver passé, le montant restant est de CHF 54'000.00. Tant que cette course s'organise, le risque de ce cautionnement est faible.
- Selon acceptation du Conseil communal dans sa séance du 10 avril 2014, préavis 02/2014, cautionnement de CHF 75'700.00 relatif aux coûts de construction du parcours accrobranches au Droutsay. Etat au 31.12.2015 : CHF 49'520.00.

Dans les engagements de la commune, nous pouvons rajouter notre part dans les dettes de l'AISOL qui, à l'image du collège, sont des dettes à risque très faibles. Elles sont effectivement financées dans le cadre des charges scolaires annuelles demandées aux communes. Le 31 décembre 2015, l'AISOL avait un endettement de CHF 1'225'000.00. Avec 120 élèves sur 527, notre Commune est garante du 23 % de cette somme.

Dans le cadre des remontées mécaniques, nous devons cautionner à 100 % les prêts sans intérêt de la télécabine d'Isenau. Les autres constructions sur le domaine de TVGD SA seront cautionnées solidairement avec les Communes de Gryon et d'Ollon selon la répartition suivante :

- Le 25 % du cautionnement pour la commune territoriale de l'installation
- le 75 % restant réparti entre les communes selon le chiffre d'affaires des remontées mécaniques, soit 29 % pour notre commune, 53 % pour Ollon et 18 % pour Gryon.

Un autre gros engagement pourrait venir à la Commune, il s'agit du cautionnement de la rénovation du Parc des Sports.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes demandes de cautionnements qui pourraient être demandées à la Commune:

Objet	Montant (en CHF) à cautionner par notre commune
Isenau, prêt LPR sans intérêt à rembourser en 25 ans de 35% du montant total.	5'950'000.00
Télesiège Vioz Mazot, prêt LPR sans intérêt à rembourser en 25 ans de 30% du montant total.	2'106'000.00
Aménagement de la piste de la Jorasse, prêt LPR sans intérêt à rembourser en 25 ans de 45% du montant total.	607'500.00
Enneigement mécanique Meilleret – Louisalet, prêt LPR sans intérêt à rembourser en 25 ans de 35% du montant total	1'134'000.00
Rénovation du Parc des Sports, prêt LPR sans intérêt à rembourser en 25 ans de 25 % du montant total	1'500'000.00

Des négociations sont en cours concernant le Parc des Sports et les installations nécessaires aux Jeux olympiques de la jeunesse de 2020. En effet, ces derniers obligent TVGD SA à réaliser plus vite que prévu certains aménagements. Il est donc possible que les taux à cautionner varient.

Afin de se garder de la marge de manœuvre, la Municipalité vous propose, comme le préconise l'UCV, de fixer le plafond de cautionnement à la moitié du plafond d'endettement, soit à CHF 13'500'000.00.

Lors des demandes de cautionnement, l'analyse du risque sera primordiale. Nous devons le faire, quel que soit l'objet à cautionner et savoir dire non si toutes les garanties financières ne sont pas présentes.

Précisons également que fixer un plafond n'est pas une obligation de l'atteindre et que tous les cautionnements éventuellement accordés seront soumis à l'approbation du législatif communal sous forme de préavis.

7. Conclusions

Fondée sur l'exposé qui précède, la Municipalité prie le Conseil communal de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL D'ORMONT-DESSUS

VU le préavis municipal n° 08-2016, relatif à la fixation de plafonds en matière d'emprunts et de risques pour cautionnements pour la législature 2016-2021 ;

Ouï le rapport de la commission des finances chargée de l'étudier ;

Attendu que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour de cette séance ;

DECIDE

De fixer les valeurs suivantes pour la législature 2016-2021 :

1. Plafond d'endettement : **CHF 27'000'000.00** ;
2. Plafond de risques pour cautionnements et autres engagements : **CHF 13'500'000.00**.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance extraordinaire du 21 septembre 2016.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic :

Ph. Grobety



Le secrétaire :

C. Fuhrer

Annexe : plan des dépenses d'investissements

Délégation municipale à disposition de la commission : la Municipalité in corpore.