



Commune de
Bourg-en-Lavaux

MUNICIPALITE

Rte de Lausanne 2
Case Postale 112
1096 Cully

T 021 821 04 14
F 021 821 04 00
info@b-e-l.ch
www.b-e-l.ch

AU CONSEIL COMMUNAL DE BOURG-EN-LAVAU

PREAVIS N° 21/2021

**Plafonds d'endettement et de cautionnement
Législature 2021-2026**

Date proposée pour la séance :

Commission des finances : 15 novembre 2021, 19h30

Salle des Combles, Maison-Jaune



LAVAUX
VIGNOBLE
EN TERRASSES



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Lavaux, vignoble en terrasses
inscrit sur la Liste
du patrimoine mondial
en 2007

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères communales,
Messieurs les Conseillers communaux,

Préambule

La fixation du plafond initial de début de législature est du ressort exclusif de la commune, sans autorisation préalable du canton. L'intervention de ce dernier n'est prévue que dans le cas où la commune devait, en cours de législature, dépasser le plafond d'endettement qu'elle s'est fixée en début de législature. La méthodologie de détermination des plafonds d'endettement et de cautionnement initiaux est laissée « libre » aux Communes.

Cadre légal

L'article 143 de la Loi sur les communes définit la pratique en matière d'emprunt et de cautionnement. En voici la teneur :

Art. 143 Emprunts

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 trouve dans l'obligation de modifier son plafond d'endettement en cours de législature, le Conseil d'Etat examine 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 se base sur l'article 22a du Règlement sur la Comptabilité des Communes (RCComm) qui stipule :

Art. 22a Réactualisation du plafond d'endettement

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.

Fixation du plafond d'endettement

Pour cette nouvelle législature, le document d' « aide à la détermination du plafond d'endettement 2021-2026 » transmis par la Direction des finances communales laisse le choix entre le calcul du plafond d'endettement brut ou net après déduction du patrimoine financier et des actifs financés par des taxes affectées. Il préconise aux communes de ne pas fixer un plafond d'endettement supérieur à un ratio de 250% de ses produits bruts financiers.

$$\text{Quotité de dette brute} = (\text{dette brute} / \text{recettes courantes}) \times 100$$

L'UCV suggère aux communes de fixer le plafond d'endettement au maximum de la capacité économique d'endettement de la commune et de réévaluer cette dernière périodiquement durant la législature. La capacité économique d'endettement d'une commune est son niveau d'endettement maximum (en francs), soutenable financièrement sur le long terme. Celle-ci nécessite une approche plus complexe des finances de la commune.

On entend par long terme une durée de 30 ans, car c'est la période maximale autorisée pour amortir les investissements réalisés. Cela assure que la dette contractée aujourd'hui sera remboursée totalement dans 30 ans lorsque l'investissement aura atteint sa durée de vie théorique.

Au-delà de cette capacité d'endettement, la commune 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) et les générations futures hériteraient de cette dette.

Détermination du plafond d'endettement 2021-2026

A la date du 31 décembre 2020, le montant des emprunts communaux se monte à CHF 30'800'000.

Afin de déterminer le montant des emprunts le plus élevé de la législature 2021-2026, la Municipalité s'est appuyée sur une planification financière. Les deux principaux composants de cette analyse sont, d'une part, un plan des investissements 2021-2026 préparé par la Municipalité (lequel se monte à environ 85 millions) et 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 (participation à la cohésion sociale, transports publics, etc.) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation) relève quasiment de l'utopie ! D'autant plus qu'une révision en profondeur du système péréquatif est toujours en attente. La Municipalité s'est cependant prêtée au jeu en établissant des hypothèses aussi réalistes que possible, tout en maintenant un certain degré de prudence.

Dans le tableau de calculs annexé, les éléments 2020 correspondent aux comptes, alors que ceux de 2021 et 2022 ressortent des budgets.

Parmi les principales hypothèses prises en compte pour la détermination de la marge d'autofinancement prévisionnelle, nous pouvons citer :

- Augmentation de 3 points d'impôts en 2023.
- Couverture du déficit relatif à la taxe déchets en 2024.
- En 2024, la vente effective de la parcelle O pour un montant de CHF 6'746'000.
- Les rentrées fiscales ont été ajustées en tenant compte de la mise en service des différents bâtiments sur le plateau de la gare.
- Les intérêts passifs évoluent de façon raisonnée en fonction de l'augmentation de la dette. Une brusque et forte augmentation des taux d'intérêts pourrait avoir des conséquences négatives importantes sur notre marge d'autofinancement.
- Les revenus du patrimoine ont été ajustés du droit de superficie du bâtiment Equitim ainsi que de la mise en service du bâtiment Plant Robert dès 2023.
- Les autres éléments restent stables par rapport au budget 2022, ou évoluant de manière marginale.
- Concernant le plan des investissements, ce dernier représente les intentions de la Municipalité et leurs différents coûts. L'historique nous montre que globalement ces derniers ne sont jamais entièrement réalisés dans l'année prévue et qu'un décalage se retrouve. C'est pourquoi, tout en restant prudent mais réaliste, le montant des investissements a été ajusté à 80% pour 2022, 70% pour 2023, 60% pour 2024 et 50% pour 2025 et 2026.

La mise en relation des deux paramètres cités plus haut (dépenses d'investissements nettes – marge d'autofinancement), ajoutés à l'endettement actuel, détermine un endettement maximum en cours de législature de l'ordre de CHF 90'000'000.-.

A titre de comparaison, le plafond d'endettement pour la précédente législature était de CHF 60'000'000.-.

Ce montant de 90 millions est important dans l'absolu.

Le ratio de quotité de dette brut à fin 2020 est de 121%, qualifié de moyen. Le plafond de 90 millions fait passer ce ratio à environ 226%, en 2026 soit une qualification « critique ».

Comme expliqué plus haut, la valeur maximale estimée est de 250%, ce qui correspondrait à une limite d'endettement maximale de 99.4 millions. Le montant souhaité de 90 millions reste certes en-dessous de cette cote d'alerte, mais s'en approche toutefois.

Il est également intéressant de parler de la seconde méthode de calcul proposée par l'UCV, soit : « La détermination du plafond d'endettement fondée sur la capacité économique d'endettement de la Commune, à savoir le niveau maximum d'endettement en francs soutenable financièrement à long terme ».

Sur la base de la moyenne de notre marge d'autofinancement de 2021 à 2026, soit environ CHF 2'750'000, et en partant du principe que la totalité de celle-ci est affectée au remboursement de la dette sur une durée de 30 ans, la capacité économique d'endettement à 30 ans serait d'un peu plus de 72.5 millions. Toutefois, au regard de l'évolution de notre capacité d'endettement au cours des années, nous nous apercevons que cette capacité passe de 0 en 2021 (marge d'autofinancement négative) à 120 millions en 2026.

Ces éléments, bien que théoriques, sont intéressants et primordiaux, car il est indispensable de prendre en compte la situation financière réelle de la commune. Ils permettent de se faire une idée plus précise de l'évolution de la marge d'autofinancement qui serait « souhaitable » pour notre commune.

Fixation du plafond de cautionnement 2021-2026

Au 31 décembre 2020, les engagements hors bilan – cautionnements – sont les suivants :

- ASCL : CHF 15'657'305.-
- SPBMC : CHF 300'000.-
- Lavaux Express : CHF 32'500.-
- Fondation Conservation Maison Buttin-de Loës : CHF 500'000.-
- Cabane du Rio de l'Enfer : CHF 120'000.-

Soit au total CHF 16'609'805.-.

Selon les recommandations de l'UCV, le plafond de cautionnement peut se monter à 50% du plafond d'endettement, ce qui correspond à 45 millions. Ce niveau est largement suffisant pour couvrir nos cautionnements, ainsi que notre quote-part à l'ASCL, tout en laissant une marge à la Municipalité pour d'éventuels futurs engagements hors bilan.

Précisons ici également que les cautionnements éventuellement accordés seront soumis à l'approbation du législatif communal sous forme de préavis et que la limite disponible sera tenue à jour.

La Municipalité vous propose dès lors de fixer les plafonds suivants pour la durée de la législature 2021-2026 :

Plafond d'emprunts (brut) : CH 90'000'000.-.

Plafond de risques pour cautionnements
et autres formes de garanties : CHF 45'000'000.-.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères communales et Messieurs les Conseillers communaux, de prendre les décisions suivantes :

le Conseil communal de Bourg-en-Lavaux

vu le préavis N° 21/2021 de la Municipalité du mardi 2 novembre 2021;
ouï le rapport de la Commission des finances chargée de son étude ;
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

- 1. de fixer le plafond d'endettement brut communal pour la législature 2021-2026 à CHF 90'000'000.- ;**
- 2. de fixer le plafond de cautionnement communal pour la législature 2021-2026 à CHF 45'000'000.-.**

Préavis adopté par la Municipalité dans sa séance du mardi 2 novembre 2021

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

La secrétaire

Jean-Pierre Haenni

Sandra Valenti

Annexe : plan des investissements + détail des calculs

Délégué de la Municipalité : Monsieur Jean-Pierre Haenni

Tableau de bord

Bourg-en-Lavaux

	Comptes	Budget	Budget	Evaluation	Evaluation	Evaluation	Evaluation
Résultats	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dépenses d'exploitation* (sauf 380 & 39)	33'999'087	36'565'400	37'070'529	37'563'275	38'403'335	39'053'641	39'996'237
Recettes d'exploitation** (sauf 480 & 49)	33'990'072	32'838'500	33'909'900	36'575'282	44'224'085	39'046'735	39'826'780
SOLDE DE FONCTIONNEMENT EPURE (SFE)	-9'015	-3'726'900	-3'160'629	-987'993	5'820'750	-6'906	-169'456
Amortissements comptables + réserves affectées	2'384'169	2'726'600	2'728'529	2'702'265	3'105'907	3'416'507	3'906'924
MARGE D'AUTOFINANCEMENT (MA)	2'375'154	-1'000'300	-432'100	1'714'272	8'926'657	3'409'601	3'737'467
Dépenses d'investissements nets (DNI)	4'045'230	-7'512'880	-12'624'868	-12'109'265	-9'318'000	-14'712'500	-14'462'500
SOLDE FINANCIER (SF)	-1'670'076	-8'513'180	-13'056'968	-10'394'993	-391'343	-11'302'899	-10'725'033
Endettement prévisionnel	30'800'000	39'313'180	52'370'148	62'765'141	63'156'484	74'459'383	85'184'416
Dépenses d'investissements nets selon plan		7'512'880	15'781'085	17'298'950	15'530'000	29'425'000	28'925'000
Proportion des dépenses d'investissements nets prise en considération		100%	80%	70%	60%	50%	50%