

1. PREAMBULE

Au Conseil Communal de Lutry

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Conformément à l'art 143 de la loi sur les communes (LC), nous avons l'avantage de vous présenter le projet relatif à la fixation de « *plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnements* » dans le cadre de la politique d'emprunts pour la législature 2006 - 2011 qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Le présent préavis comprend quatre parties distinctes à savoir :

- La première partie définit l'historique, les objectifs et les dispositions légales relatifs à l'introduction de ces plafonds
- La deuxième partie décrit la méthode d'application pour la détermination du plafond en matière d'endettement
- La troisième partie tient compte des éléments déterminants pour la fixation des « *plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnement* » pour la législature 2006-2011
- La quatrième partie concerne le projet de fixation « *des plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnements* » proprement dit pour la législature 2006 - 2011

2. DISPOSITIONS RELATIVES AU PLAFOND D'ENDETTEMENT ET AUX RISQUES POUR CAUTIONNEMENTS

2.1 Historique

Depuis 1956, les communes avaient l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des communes, une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitaient contracter auprès de divers bailleurs de fonds.

Cette pratique, avec les années, est devenue toujours plus lourde à gérer et ne satisfait plus aux exigences souhaitées, à savoir:

- 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 y relatives.

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 « plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnements ».

2.2 Objectifs

Les principaux objectifs de l'introduction de ces plafonds sont :

- a. *Respecter les dispositions légales de la nouvelle Constitution vaudoise (art 139 et 140 Cst-VD)*
- b. *Garantir aux autorités communales un outil efficace permettant un meilleur suivi de la gestion des finances communales.*
- c. *Réagir et profiter plus rapidement des conditions du marché des capitaux, au vu de la diminution des autorisations légales à obtenir.*
- d. *Simplifier et diminuer la charge de travail administrative.*
- e. *Limiter les risques financiers des communes liés à l'octroi de cautionnements.*

2.3 Dispositions légales

Art 143 LC (Loi sur les communes)

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 soumises aux mêmes règles d'application que les emprunts.*

Ces plafonds peuvent faire l'objet de modifications en cours de législature, mais ils doivent auparavant être examinés par le Conseil d'Etat selon les nouvelles dispositions fixées par l'art. 22a du règlement sur la comptabilité des communes dont l'extrait est le suivant :

Art. 22a du RCom (Règlement sur la comptabilité des communes)

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 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.

2.4 Résumé de ces nouvelles dispositions

Le « *plafond en matière d'endettement* » pour les emprunts et le « *plafond de risques de cautionnements* » doivent être adoptés et votés par les organes législatifs communaux dans le courant des six premiers mois de chaque législature. Ils sont valables pour la durée de celle-ci.

En fin de législature, ces plafonds courent jusqu'à la reconduction de nouveaux plafonds fixés 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 les documents permettant un examen approfondi de la situation financière de la commune.

Un refus d'augmenter le plafond d'endettement peut être signifié par le Conseil d'Etat dans le cas où la nouvelle limite de plafond mettrait en péril l'équilibre des finances communales.

La présente recommandation s'applique également aux associations de communes, aux fédérations de communes, aux agglomérations, ainsi qu'aux autres regroupements de droit public.

Le « *plafond en matière d'endettement* » peut être soumis au référendum communal (art. 107 LEPD).

* * * * *

3. METHODE POUR LA DETERMINATION DU PLAFOND EN MATIERE D'ENDETTEMENT

Généralité

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.

Choix de la méthode pour la détermination du plafond en matière d'endettement

L'autorité cantonale de surveillance des finances communales recommande, pour les communes de plus de 800 habitants, d'utiliser une méthode plus complète nécessitant la mise en place d'une planification financière selon les directives ci-après :

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

Cette planification devra tenir compte de tous les éléments (évolution de la conjoncture, situation démographique, etc.) susceptible 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 déterminer 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 éventuelles au niveau du bilan, telle que la vente de titres du patrimoine financier, de terrains et autres éléments.

Raisons du choix de cette méthode

La Municipalité a décidé d'appliquer cette méthode car elle constitue un instrument de référence pour piloter les finances communales en donnant aux responsables politiques une vision précise de la situation financière de la Commune et de ses possibilités futures.

De plus, elle facilite les choix stratégiques et donne les moyens de traduire en chiffres les décisions et les projets.

Toutefois, compte tenu de la difficulté de prévoir l'évolution des charges en fonction notamment des incertitudes liées à d'éventuels transferts de nouvelles charges du Canton aux communes, le choix de cette méthode a essentiellement été motivé par l'utilité de son application et de son suivi dans le temps.

En effet, la planification financière permet également de mesurer en tout temps le niveau et la capacité d'endettement de la commune, améliorant ainsi les possibilités de contrôles de solvabilité et la gestion des risques.

Finalement, elle favorise l'élaboration du rating communal fixé par les bailleurs de fonds et permet d'obtenir des conditions d'emprunts représentatives de la situation financière réelle.

Éléments pour déterminer le plafond d'endettement 2006-2011

Les principaux éléments nécessaires pour la détermination du plafond d'endettement sont une planification sur les 5 prochaines années

- d'un plan prévisionnel des investissements
- d'un budget prévisionnel de charges et revenus de fonctionnement
- de bilans prévisionnels

* * * * *

4. ELEMENTS PRIS EN COMPTE POUR LA FIXATION DU PLAFOND EN MATIERE D'ENDETTEMENT 2006-2011

4.1 Généralités

Nous attirons spécifiquement l'attention du Conseil communal sur le fait que le présent préavis repose sur des simulations à long terme dont les chiffres estimés notamment en ce qui concerne les participations aux charges cantonales et péréquations intercommunales pourraient fortement varier compte tenu de la difficulté de prévoir l'évolution de ces charges à long terme.

En effet, plus de 60% des charges de fonctionnement reposent sur des projections dictées par l'Etat et sont influencées par les résultats des autres communes.

De plus, compte tenu des incertitudes financières pour les communes liées aux nouvelles mesures d'assainissement des finances cantonales ou à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RTP), la projection de ces charges de fonctionnement n'est de loin pas une tâche facile qui relève plus de « prémonitions » que de véritables prévisions.

Toutefois, afin de pouvoir déterminer au mieux les besoins de financement pour la législature en cours, la Municipalité s'est basée sur les derniers éléments connus à ce jour et a supputé une légère progression linéaire annuelle de l'ensemble de ces éléments pour les 5 années à venir.

Cependant, compte tenu de la faible marge de manœuvre dont la Municipalité dispose sur les charges de fonctionnement dites « maîtrisables », s'il s'avérait malheureusement que les autres charges de fonctionnement évoluent plus fortement que prévu ou que les recettes soient moins élevées, la Municipalité serait alors confrontée aux deux options suivantes :

1. Augmenter le taux d'imposition afin de palier au déficit financier
2. Modifier à la hausse le plafond d'endettement avec les risques que cela implique sur la situation financière communale.

4.2 Charges et revenus de fonctionnement

Hormis les participations aux charges cantonales et intercommunales décrites préalablement, les autres charges de fonctionnement reposent sur les éléments chiffrés des années précédentes et sur les évolutions.

Quant aux revenus et notamment ceux liés aux recettes fiscales, ils ont été réactualisés selon les derniers éléments en notre possession en tenant compte d'une augmentation de la population de l'ordre de 1.5% par année.

De plus, il a été tenu compte dans le budget prévisionnel, des incidences relatives aux dernières décisions du Conseil communal, à savoir notamment

- la transformation et de l'exploitation de nouveaux locaux affectés à la future police intercommunale et à la voirie
- l'ouverture prévisible d'une nouvelle garderie-nursery dans le futur complexe « Des Moulins »
- la création de 8 appartements subventionnés

4.3 Marge d'autofinancement

La marge d'autofinancement a été déterminée en fonction des charges et revenus de fonctionnement prévisionnels. Elle permet de connaître le montant disponible au financement de nouveaux investissements ou au désendettement par le remboursement d'emprunts existants.

4.4 Plan prévisionnel des investissements

Bien que les options prises par la Municipalité en matière d'investissements n'aient pas encore été adoptées par le Conseil communal, les éléments relatifs au plan prévisionnel des investissements 2006-2011 ont été intégrés dans la planification financière. Ces données sont indispensables pour déterminer le plafond d'endettement.

4.5 Bilan

Endettement brut

Au 31 décembre 2005, le montant total de l'endettement brut de la Bourse communale et des Services industriels s'élevait à **Fr. 36'998'000.-**.

Il était composé de :

- **Fr. 2'534'000.-** de dettes à court terme ou d'engagements courants (920+921)
- **Fr. 34'464'000.-** de dettes à moyen et long terme (922+923+925)

Actifs circulants ou réalisables

En contrepartie de l'endettement brut, le montant total de l'actif réalisable de la Bourse communale et des Services industriels s'élevait au 31 décembre 2005 à **Fr. 29'516'000.-** composé de :

- **Fr. 9'870'000.-** de disponibilités (910)
- **Fr. 19'676'000.-** de débiteurs et comptes courants (911+913)

Il a volontairement été fait abstraction de la rubrique 912 « placement du patrimoine financier », dans le calcul des actifs réalisables, la plupart de ces derniers ne pouvant pas être réalisés à court terme.

Insuffisance de trésorerie

Il ressort de ces chiffres, que l'insuffisance de trésorerie globale de la Commune de Lutry se chiffrait au 31 décembre 2005 à **Fr. 7'482'000.-**.

Toutefois, sans les disponibilités réelles des Services Industriels qui s'élevaient à **Fr. 1'085'000.-**, l'insuffisance de trésorerie de la **Bourse communale** se montait à Fr. 8'567'000.- au 31 décembre 2005

Capital et réserves

Le montant global du capital et des réserves au 31 décembre 2005 s'élevait à Fr. **14'677'000.-** dont :

- Fr. 12'243'000.- pour la Bourse communale
- Fr. 2'434'000.- pour les Services industriels

5. ELEMENTS PRIS EN COMPTE POUR LA FIXATION DU PLAFOND DE RISQUES POUR CAUTIONNEMENTS 2006-2011

5.1 Généralités

En premier lieu, il s'agit de faire un récapitulatif des différents cautionnements simples et solidaires (art 492 et ss CO) existants dans la Commune.

De plus, une analyse devrait alors être établie et chiffrée pour évaluer les futurs besoins de cautionnements pour la durée de la législature.

Quoi qu'il en soit, la limite recommandée pour la fixation du plafond de risques pour les cautionnements ne doit pas excéder **50%** de la limite du plafond d'endettement brut (niveau 1) et ne pas dépasser en principe **40%** du capital et des réserves de la Commune.

5.2 Situation actuelle

Le montant global des cautionnements actuels s'élève à **Fr. 9'155'000.-** composé de cautionnements solidaires en faveur :

- du Tennis Club de Lutry en couverture des créances BCV Fr. 430'000.-
- de l'Hoirie Bernard Rickli en couverture des emprunts du bâtiment à loyers modérés « Des Champs » Fr. 3'000'000.-
- de la CLL Coopérative du logement de Lutry en couverture des emprunts du bâtiment à loyers modérés « Des Champs » Fr. 5'700'000.-
- de l'Association Lavaux Express en couverture des créances auprès de la Raiffeisen Fr. 25'000.-

5.3 Cautionnements futurs

Dans son préavis n° 1068/2003, relatif notamment à la création d'appartements à loyers modérés dans le complexe « des Moulins », la Commune de Lutry s'était engagée à cautionner la CLL afin de permettre à cette dernière d'obtenir des prêts hypothécaires à taux préférentiels.

Ce montant représente un cautionnement de **Fr. 969'000.-** qui est à l'heure actuelle le seul nouveau cautionnement autorisé.

* * * * *

6. FIXATION DES PLAFONDS EN MATIERE D'ENDETTEMENT ET DE RISQUES POUR CAUTIONNEMENTS

6.1 Types de plafonds à communiquer à l'Autorité de surveillance

Le présent préavis a pour objectif de fixer trois types de plafond pour la législature 2006 à 2011 à communiquer à l'autorité cantonale de surveillance des finances communales d'ici au 31 décembre 2006, à savoir :

1. Le plafond d'endettement brut, soit :

endettement brut actuel
+ lignes de crédit non utilisées
+ investissements futurs pour les 5 prochaines années
<u>- marge d'autofinancement cumulée</u>
= plafond d'endettement brut (niveau 1)

2. Le plafond d'endettement net, soit :

= plafond d'endettement brut
- actifs circulants à la valeur comptable
<u>+/- pertes/gains sur réalisation du patrimoine financier</u>
= plafond d'endettement net (niveau 2)

3. Le plafond de risque pour cautionnements, soit :

+ cautionnements actuels
+ <u>cautionnements futurs pour les 5 prochaines années</u>
= plafond de risque pour cautionnements

6.2 Indicateurs financiers

Dans l'objectif de permettre au Conseil communal d'évaluer l'adéquation des montants fixés pour le plafond d'endettement, il est proposé **deux indicateurs financiers** qui ont été validés par les instances cantonales en charge de la surveillance des finances communales, à savoir:

A. Quotité de la dette brute (réf. page 13)

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

Les valeurs indicatives suivantes ont été retenues :

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

B. Quotité de la charge des intérêts (réf. page 13)

Cet indicateur détermine quelle part du revenu annuel a été absorbée par les intérêts nets (intérêts passifs (-) revenus des capitaux).

Les valeurs indicatives suivantes ont été retenues :

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

7. COMMENTAIRES FINAUX

1. Fixation des plafonds en matière d'endettement

Le *plafond d'endettement brut (niveau 1)* fixé selon le tableau de la page précédente à **Fr. 57'435'000.-** représente le montant d'endettement brut **maximum** autorisé pour la législature 2006-2011.

Sachant que ce plafond s'élève à ce jour à Fr. 38'998'000.-, l'augmentation de **Fr. 18'437'000.-** correspond, par conséquent, au montant d'emprunt maximum accordé par le Conseil communal pour la législature 2006-2011.

Ce montant sera destiné essentiellement à financer les futurs investissements nets estimés à plus de 30 mios durant les 5 prochaines années.

Même si ce montant de **Fr. 57'435'000.-** semble élevé au vu de la situation d'endettement actuelle, il peut cependant toujours être qualifié de « bon » selon les indicateurs financiers établis par les instances cantonales en charge des finances communales (réf p. 12).

En effet, le ratio permettant de calculer la « *quotité de la dette brute* » (endettement brut/revenus annuels) indique une valeur du plafond d'endettement brut de **98 %**, soit juste encore dans la fourchette des « 50% - 100% = bon ».

Toutefois, même s'il est réjouissant de constater que malgré une faible marge d'autofinancement, la situation d'endettement de la Commune demeure « supportable », il est utile de rappeler que la charge d'intérêts prévisible devrait se situer à plus de 2.19% des revenus annuels globaux à fin 2011, ceci malgré les faibles taux d'intérêts dont ont pu bénéficier les emprunts actuels.

C'est pourquoi, la mise en place d'une planification financière s'avère être une solution indispensable à une gestion efficiente des besoins de trésorerie et de planification des emprunts.

Quant au *plafond d'endettement net (niveau 2)* fixé à **Fr. 29'935'000.-**, il correspond au solde des emprunts, après déduction des actifs circulants (trésorerie+débiteurs) ou tout simplement à l'insuffisance de liquidités.

Il est utile de préciser que l'utilisation et l'évolution du plafond d'endettement brut durant la législature 2006-2011, fera l'objet d'une communication lors de chaque préavis ayant recours au financement au moyen d'un emprunt.

2.

Fixation du plafond de risque pour cautionnements

Compte tenu des cautionnements actuels maximum de Fr. 9'155'000.- et des futurs cautionnements déjà prévus pour Fr. 969'000.-, la Municipalité a souhaité conserver une certaine marge de manœuvre en vue d'éventuels demandes de cautionnement à venir et par conséquent à fixer le *plafond de risque pour cautionnements* à **Fr. 15'000'000.-** pour la législature 2006-2011.

Ce montant représente environ 26 % du plafond d'endettement brut (niveau 1), soit la moitié de la limite autorisée par les instances cantonales en charges des finances cantonales.

Toutefois, même s'il est supérieur à 40 % du capital et des réserves de la Commune, ce montant demeure raisonnable au vu des faibles risques encourus sur les cautionnements actuels.

Les éventuels cautionnements à venir feront bien entendu l'objet d'un préavis pour approbation au Conseil communal mentionnant également l'évolution de ce plafond.

RECAPITULATION DES CREDITS SUPPLEMENTAIRES

DEMANDES AU BUDGET 2006

Crédits supplémentaires demandés

BOURSE COMMUNALE

I. Comptes de fonctionnement budgétaires	Fr. 381'000.--
	<hr/> <hr/>
II. Comptes d'investissement du bilan	Fr. 85'000.--
	<hr/>

CONCLUSIONS

Fondés sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous demander, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, qu'il vous plaise de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Lutry

- Vu le préavis de la Municipalité
- Ouï le rapport de la Commission des finances

décide

d'accorder les crédits supplémentaires demandés au budget de l'année 2006 de la Bourse communale, tels que présentés sur la récapitulation ci-contre.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, à l'expression de notre considération distinguée.

Approuvé en séance de Municipalité du 6 novembre 2006.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic

Le Secrétaire

W. BLONDEL

D. GALLEY

Municipal délégué : M. J.-A. CONNE, Municipal des Finances