



MUNICIPALITÉ

PRÉAVIS N° 2-2021

AU CONSEIL COMMUNAL

Fixation de plafonds en matière d'endettement et de cautionnements
ou autres formes de garanties pour la législature 2021-2026

Date et lieu proposés pour la séance de la Commission:

Lundi 8 novembre 2021, à 20h00,

Salle de Municipalité, rue de Lausanne 33, 2^e étage

Préavis déposé au Conseil communal le 11 novembre 2021

PRÉAVIS N° 2-2021

Fixation de plafonds en matière d'endettement et de cautionnements
ou autre formes de garanties pour la législature 2021-2026

Table des matières

1	Préambule.....	2
2	Dispositions légales	2
3	Méthodologie	3
3.1	Fixation d'un plafond en matière d'endettement	3
3.2	Fixation d'un plafond en matière de cautionnements ou autres formes de garanties	3
4	Evolution des paramètres financiers pour les années 2016-2020	4
5	Planification financière pour les années 2021-2026.....	5
6	Proposition du plafond en matière d'endettement pour la législature 2021- 2026 ...	7
7	Proposition du plafond en matière de cautionnements ou autres formes de garanties pour la législature 2021-2026.....	8
8	Autorisation d'emprunter.....	8
9	Conclusion de la Municipalité.....	9

Renens, le 18 octobre 2021

AU CONSEIL COMMUNAL DE RENENS,

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères communales, Messieurs les Conseillers communaux,

1 Préambule

Depuis maintenant trois législatures, l'obligation d'obtenir une approbation pour chaque emprunt et cautionnement auprès du Département en charge des communes a été remplacée par l'introduction de « Plafonds d'endettement et de cautionnements ou autres formes de garanties ».

Les objectifs visés par la fixation de plafonds d'endettement et de cautionnements ou autres formes de garanties sont les suivants:

- respecter les dispositions légales;
- 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 administrative.

La finalité de cette démarche est donc de pouvoir contracter des emprunts dans la limite des plafonds définis sans avoir à solliciter l'approbation du Canton, ceci afin de pouvoir préserver l'autonomie décisionnelle des autorités communales législatives et exécutives.

L'objet du présent préavis est donc bien entendu de répondre à une disposition légale vis-à-vis du Canton et non pas d'une obligation d'atteindre le plafond d'endettement.

Le plafond d'endettement pour les emprunts est calculé sur la base d'estimations, ce qui signifie que les résultats doivent être relativisés. Il s'agit de tendances qui ne tiennent pas compte des mesures qui seront inévitablement prises par les autorités communales pour garder sous contrôle les finances communales.

2 Dispositions légales

Conformément aux dispositions légales (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 dans le courant des six premiers mois de chaque législature. Il est valable pour la durée de celle-ci. Le Département en charge des relations avec les communes en prend acte.

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.

Dans cette limite, la commune peut gérer en toute autonomie ses emprunts sans qu'aucune autorisation préfectorale, ni cantonale, ne soit nécessaire.

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

Une fois accepté par le Conseil communal, le plafond d'endettement 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.

La commune est alors amenée à délivrer avec le budget et les comptes annuels une planification financière ainsi que tous documents permettant un examen approfondi de sa situation financière.

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. Les extraits des différentes dispositions légales se trouvent à l'annexe N° 1.

3 Méthodologie

3.1 Fixation d'un plafond en matière d'endettement

D'une manière générale, le plafond d'endettement est déterminé en fonction de la fortune ou de la dette communale et des besoins actuels et futurs d'investissements communaux, ainsi que de leur financement par l'autofinancement.

La formule de calcul propose deux niveaux (1 ou 2) à choix pour le plafond d'endettement. Le tableau ci-après détaille les éléments qui la composent avec les chapitres comptables entre parenthèses:

	Dettes à court terme (920 + 921)
+	<u>Dettes à moyen et long terme (922 + 923)</u>
=	Endettement actuel
+	<u>Investissements futurs sur 6 ans (DIN) (5 - 61 - 62 - 66)</u>
=	Endettement maximum possible
+/-	<u>Marges d'autofinancement futures sur 6 ans (Résultat + 331 + 332 + 38 - 48)</u>
=	Plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)
-	Actifs circulants et financiers (à la valeur comptable) (910 + 911 + 912 + 913)
+/-	<u>Pertes/Gains sur réalisation du patrimoine financier sur 6 ans</u>
=	Plafond d'endettement net (niveau 2)

Afin de garantir la meilleure transparence auprès des autorités et des bailleurs de fonds, la Municipalité a décidé d'utiliser le plafond d'endettement brut admissible (niveau 1) comme cela a été le cas lors des trois dernières législatures. En effet, les variations des actifs circulants ainsi que les éventuels pertes/gains comptables sont très difficiles à évaluer d'une année à l'autre et par conséquent sont très aléatoires.

3.2 Fixation d'un plafond en matière de cautionnements ou autres formes de garanties

Le deuxième plafond que le Conseil communal doit fixer concerne les cautionnements simples et solidaires, ainsi que les autres formes de garanties. Pour rappel, le cautionnement est un contrat pour lequel une personne ou une entité morale s'engage envers le créancier principal à garantir le paiement de la dette contractée par le débiteur.

Il est conseillé que le plafond en matière de cautionnements ou autres formes de garanties n'excède pas le 50% de la limite du plafond d'endettement brut du niveau 1.

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.

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

4 Evolution des paramètres financiers pour les années 2016-2020

Entre 2016 et 2020, le total des marges d'autofinancement (revenus monétaires moins charges monétaires) s'est élevé à CHF 54.045 millions, soit une moyenne par année de CHF 10.8 millions. Ce total comprend les dividendes extraordinaires versés par la société anonyme Service intercommunal de l'électricité (SIE SA), ainsi que les taxes perçues pour les infrastructures communautaires.

Les investissements nets réalisés durant cette période se sont montés à CHF 63.607 millions. Ceux-ci ont donc été financés à raison de 85.0% par l'autofinancement.

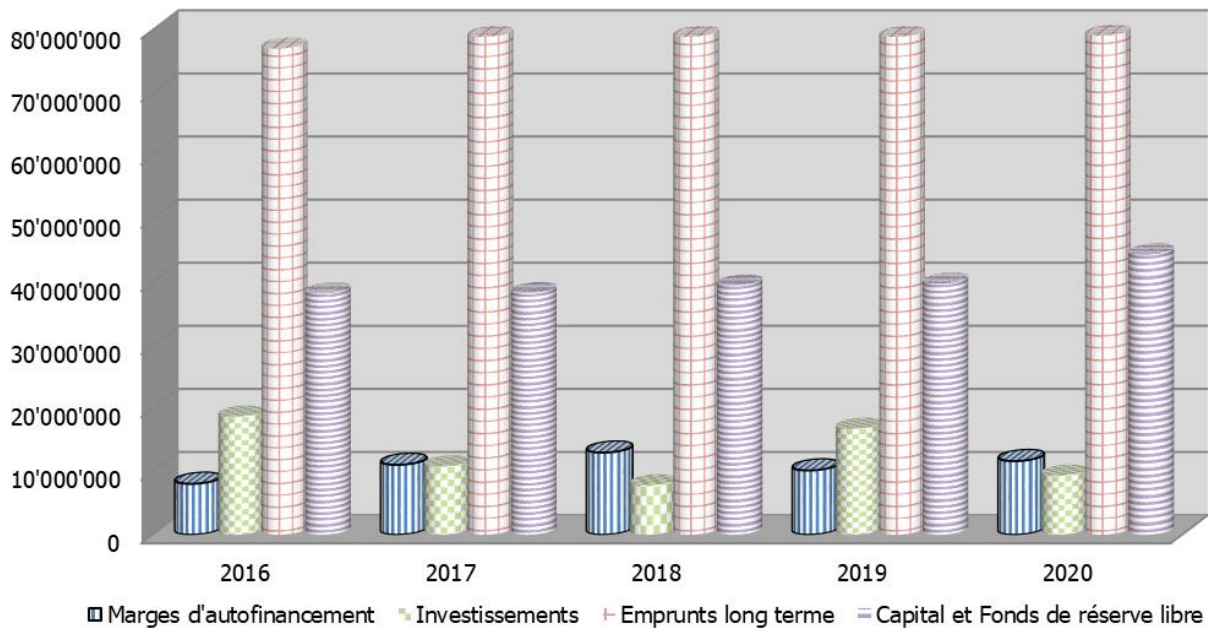
Ainsi, le bilan arrêté au 31 décembre 2020 représentant le patrimoine comptable de la Ville de Renens peut être qualifié de sain, si on se réfère aux recommandations en matière d'indicateurs financiers émises par la Conférence des autorités cantonales en matière de surveillance des finances communales.

Le plafond d'endettement brut fixé à CHF 220.0 millions lors de la précédente législature (2016-2021) ne sera donc pas atteint à fin 2021. L'endettement brut estimé au 31 décembre 2021 va se monter à environ CHF 99.1 millions. On peut expliquer globalement cette différence par le décalage à cette nouvelle législature des grands chantiers (tram, Bus à haut niveau de service-BHNS, équipements techniques à Malley, sites scolaires) et par les marges d'autofinancement générées entre 2016 et 2021.

Le tableau et le graphique ci-après illustrent les propos tenus précédemment:

Tableau synthétique					
Libellés	Comptes 2016	Comptes 2017	Comptes 2018	Comptes 2019	Comptes 2020
Marge d'autofinancement totale	8'077'927	11'079'460	13'021'226	10'192'510	11'673'972
Résultat viré à capital	-868'391	-130'180	354'042	265'213	410'874
Investissements nets	18'731'268	10'854'808	7'846'873	16'799'537	9'374'591
Endettement net par habitant	1'956	1'890	1'649	1'962	1'838

Marges d'autofinancement / Investissements / Emprunts long terme / Capital et Fonds de réserve libre



5 Planification financière pour les années 2021-2026

Les deux principaux composants permettant de déterminer un plafond d'endettement sont d'une part, le plan des investissements 2021-2025 (2026-2030) adopté par la Municipalité le 27 septembre 2021 et d'autre part, les marges d'autofinancement prévisionnelles qui pourraient être dégagées pour chaque année de législature à venir.

Il faut absolument être conscient que le fait d'établir ce type d'analyse sur six ans relève de l'utopie tant les incertitudes sont nombreuses.

Le plan des investissements répertorie l'ensemble des projets connus à ce jour. Le total des investissements nets pour les années 2021 à 2026 ressortant du plan des investissements 2021-2025 (2026-2030), adopté par la Municipalité le 27 septembre 2021, se monte à **CHF 142.0 millions**. A cela s'ajoute un montant total de **CHF 15.0 millions** pour d'éventuelles acquisitions de biens immobiliers par la Commune d'une part, dans le cadre du droit de préemption prévu par la L3PL et d'autre part, pour d'autres opportunités (voir préavis autorisation générales pour la législature 2021-2026).

On relèvera parmi les principaux investissements planifiés ceux de nature régionale, tels que les infrastructures en lien avec le tram, les équipements techniques à Malley, le BHNS et ceux de nature communale, tels que la rénovation de la Salle de spectacles, la construction, l'agrandissement ou la rénovation de différents sites scolaires, la rénovation du parc d'éclairage public et enfin, les investissements liés au réseau d'évacuation des eaux usées.

Le deuxième élément déterminant pour la planification est la marge d'autofinancement. La Municipalité a décidé de retenir pour hypothèse une marge d'autofinancement moyenne par année de CHF 5.0 millions jusqu'en 2024 et ensuite de CHF 4.0 millions, ceci afin de tenir compte d'une

rétraction de la marge d'autofinancement moyenne eu égard au développement des prestations et des nombreux projets à venir. Cependant, la Municipalité se fixe pour objectif d'atteindre au moins une marge d'autofinancement positive moyenne par année se situant entre CHF 4.0 et CHF 5.0 millions; critère indispensable pour pouvoir accéder à l'emprunt.

Le tableau synthétique ci-après reprend les principales composantes de la détermination du plafond d'endettement et montre la progression théorique de l'endettement brut pour les prochaines années si tous les investissements figurant au plan des investissements venaient à être réalisés.

TABLEAU SYNTHETIQUE (en milliers)						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Investissements	13'100	32'700	33'800	34'800	28'300	14'300
Marge d'autofinancement	5'000	5'000	5'000	5'000	4'000	4'000
Endettement brut	99'100	126'800	155'600	185'400	209'700	220'000

RATIO						
Indicateur	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Quotité de la dette brute	87.4% Bon	108.9% Acceptable	132.3% Acceptable	156.2% Mauvais	176.5% Mauvais	183.5% Mauvais

Formule de la quotité de la dette brute:

$$\text{dette brute} \times 100 / \text{revenus courants}$$

Valeurs indicatives:

- < 100% = Bon
- 100% - 150% = Acceptable
- 150% - 200% = Mauvais
- > 200% = Critique / inquiétant

Source: Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales

La Direction des finances communales suggère aux communes de ne pas fixer un plafond d'endettement supérieur au ratio de 250%. Il s'agit d'une limite très large, car un ratio de plus de 150% peut déjà être qualifié de mauvais et un ratio de plus de 200% de critique.

6 Proposition du plafond en matière d'endettement pour la législature 2021- 2026

Sur la base de la planification financière pour les années 2021-2026 établie au point 5, il est désormais possible de déterminer le plafond d'endettement pour cette législature (voir le tableau détaillé en annexe N° 2).

	Dettes à court terme à fin 2020 (920 + 921)	10'017'487
+	<u>Dettes à moyen et long terme à fin 2020 (922 + 923)</u>	80'993'279
=	Endettement actuel	91'010'766
+	<u>Investissements futurs sur 6 ans (DIN) (5 - 61 - 62 - 66)</u>	156'989'234
=	Endettement maximum possible	248'000'000
-	<u>Marges d'autofinancement futures sur 6 ans</u> (résultat + 331 + 332 + 38 - 48)	28'000'000
=	Plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)	220'000'000
-	Actifs circulants et financiers (à la valeur comptable) (910+911+912+913)	52'500'000
+/-	<u>Pertes/gains sur réalisation du patrimoine financier sur 6 ans</u>	0
=	Plafond d'endettement net (niveau 2)	167'500'000

La Municipalité a décidé d'utiliser le plafond d'endettement brut admissible (niveau 1) comme cela a été le cas lors des trois dernières législatures.

Ainsi, la Municipalité propose au Conseil communal de fixer le nouveau plafond d'endettement brut admissible (niveau 1) à:

CHF 220.0 millions

A noter que le plafond d'endettement proposé à ce Conseil pour la législature 2021-2026 reste inchangé par rapport à la précédente législature.

7 Proposition du plafond en matière de cautionnements ou autres formes de garanties pour la législature 2021-2026

Ce plafond doit tenir compte des engagements hors bilan actuellement accordés par la Commune et des éventuels besoins futurs. Au 30 juin 2021, les engagements hors bilan sous forme de cautionnements et de quote-part sur les emprunts d'associations se montent à CHF 42.59 millions et se présentent comme suit:

Cautionnements	Limites de cautionnements approuvés au 01.07.2016	Cautionnement approuvé en 2018	Cautionnement approuvé en 2020	Total cautionnements approuvés au 30.06.2021
<i>Cautionnements:</i>				
CACIB SA		5'000'000.00		5'000'000.00
CADOuest	3'700'000.00		2'300'000.00	6'000'000.00
CSM SA	10'000'000.00			10'000'000.00
Coopérative Cité-Derrière	3'250'000.00			3'250'000.00
Coopérative Logacop	5'000'000.00			5'000'000.00
Coopérative Piscine de Renens	9'800'000.00			9'800'000.00
Coopérative du Refuge de Renens	270'000.00			270'000.00
Coopérative du Tennis Club Renens	2'400'000.00			2'400'000.00
Sous-total	34'420'000.00	5'000'000.00	2'300'000.00	41'720'000.00
<i>Quote-part sur emprunts d'associations :</i>				
Polouest 29% de CHF 3'000'000.-	870'000.00			870'000.00
Total	35'290'000.00			42'590'000.00

Le plafond pour cautionnements ou autres formes de garanties a été fixé lors de la précédente législature à CHF 50.0 millions. Le recours au cautionnement a été utilisé à deux reprises durant la dernière législature (CACIB SA - Préavis N° 34-2018 et CADOuest SA - préavis N° 66-2020).

Afin de pouvoir envisager, durant cette législature, des projets communaux où il sera éventuellement nécessaire d'octroyer un cautionnement allant dans le sens de ceux réalisés jusqu'à ce jour, la Municipalité propose au Conseil communal d'augmenter le plafond de cautionnement pour la législature 2021-2026 à:

CHF 60.0 millions

Ce nouveau plafond de cautionnement porté à CHF 60.0 millions reste inférieur au 50% du plafond en matière d'endettement, tel que mentionné au chapitre 3.2.

8 Autorisation d'emprunter

Comme lors des dernières législatures, la Municipalité propose d'adjoindre dans ce préavis l'autorisation pour la Municipalité d'emprunter jusqu'à hauteur de l'endettement brut maximum déterminé ci-dessus.

Pour des raisons de cohérence, et pour ne pas débattre deux fois du même objet, le présent préavis propose de lier le plafond d'endettement et l'autorisation d'emprunter. La Municipalité se permet de rappeler que l'autorisation d'emprunter représente une enveloppe financière dans laquelle elle pourra évoluer pour contracter et renouveler des emprunts à long terme, afin de réaliser les investissements en cours et les investissements futurs qui seront soumis séparément à l'approbation du Conseil communal. De plus, comme cela a été fait jusqu'à ce jour, le mode de financement continuera d'être mentionné dans chaque préavis d'investissement déposé au Conseil communal.

L'article 4, alinéa 7 de la Loi sur les communes précise que, une fois l'autorisation d'emprunter octroyée par le Conseil communal, celui-ci peut laisser à la Municipalité « le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt », ce qui est proposé.

Comme chaque année, une information sera donnée quant à l'évolution de nos emprunts.

A relever que la plupart des communes introduisent le principe conjoint de l'autorisation d'emprunter dans leur préavis sur le plafond d'endettement.

9 Conclusion de la Municipalité

En acceptant de fixer le plafond d'endettement brut à **CHF 220.0 millions** et le plafond en matière de cautionnements ou autres formes de garanties à **CHF 60.0 millions** pour la législature 2021-2026, le Conseil communal se définit une marge de manœuvre à l'instar de ce qui a été réalisé durant les trois précédentes législatures. Ces plafonds sont en adéquation avec les projets menés par la Ville actuellement.

En outre, il y a lieu d'insister sur le fait que les emprunts dépendent des budgets, des comptes et des préavis qui seront adoptés durant la législature. Par conséquent, les besoins de financement dépendent uniquement des décisions qui seront prises par le Conseil communal.

Le présent préavis répond à une obligation légale de façon à éviter des blocages limitant l'autonomie communale. La décision à prendre a donc une dimension plus administrative que politique étant donné que les projets ayant des incidences sur l'endettement devront être validés de toute manière par le Conseil communal.

Ainsi, la Municipalité arrêtera les mesures qui s'imposent au moment de l'établissement des budgets, des comptes et des préavis d'investissements, et le Conseil communal aura toujours le choix de les accepter ou de les refuser.

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

CONCLUSIONS

LE CONSEIL COMMUNAL DE RENENS,

Vu le préavis N° 2-2021 de la Municipalité du 18 octobre 2021,

Où le rapport de la Commission désignée pour étudier cette affaire,

Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

DECIDE

D'adopter le plafond d'endettement brut (niveau 1) à hauteur de **CHF 220.0 millions** pour la durée de la législature 2021-2026.

D'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à hauteur de l'endettement brut maximum déterminé ci-dessus.

De laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités des emprunts (selon art. 4 ch. 7 LC).

D'adopter le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties de **CHF 60.0 millions** pour la durée de la législature 2021-2026.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 18 octobre 2021.

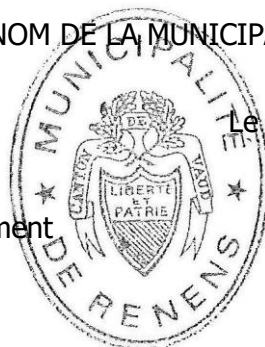
AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic:

Jean-François Clément

Le Secrétaire municipal:

Michel Veyre



Annexes: - N° 1 - Extraits des dispositions légales
- N° 2 - Tableau détaillé sur la fixation du plafond d'endettement

Membre de la Municipalité concerné: - M. Jean-François Clément, Syndic

Préavis N° 2-2021 - Fixation d'un plafond en matière d'endettement et de cautionnements ou autres formes de garanties pour la législature 2021-2026

ANNEXE N° 1 - Extrait des dispositions légales

Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956 (état : 01.09.2018)

Article 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.

Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) du 14 décembre 1979 (état : 01.07.2006)

Article 22a Réactualisation du plafond d'endettement

¹ 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.

² Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

- le budget et les comptes annuels de la commune concernée ;
- une planification financière.

³ 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.

Préavis N° 2-2021 - Fixation d'un plafond en matière d'endettement et de cautionnements ou autres formes de garanties pour la législature 2021-2026

ANNEXE 2 : Fixation du plafond d'endettement de la Commune : **RENENS**

Libellés	Rubriques	Cptes 2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Marge d'autofinancement *	Résultat + 331 + 332 + 38 - 48		5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000	4'000'000	4'000'000
Dépenses d'investissement	5		13'100'000	32'700'000	33'800'000	34'800'000	28'300'000	14'289'234
Recettes d'investissement	61 + 62 + 66							
<i>Insuffisance / Excédent de financement propres</i>			8'100'000	27'700'000	28'800'000	29'800'000	24'300'000	10'289'234
Dettes à court, moyen et long termes	920 + 921 + 922 + 923	91'010'766	99'110'766	126'810'766	155'610'766	185'410'766	209'710'766	220'000'000
Lignes de crédit non utilisées	Cptes courants							
Plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)		91'010'766	99'110'766	126'810'766	155'610'766	185'410'766	209'710'766	220'000'000
Patrimoine financier (valeur comptable)	910 + 911 + 912 + 913 + 925	52'683'394	45'500'000	46'500'000	47'500'000	48'500'000	49'500'000	52'500'000
Pertes / Gains sur réalisations du patrimoine financier	910 + 911 + 912 + 913 + 925							
Plafond d'endettement net (niveau 2)		38'327'372	53'610'766	80'310'766	108'110'766	136'910'766	160'210'766	167'500'000

Charges de fonctionnement épurées	30 + 31 + 32 + 330 + 35 + 36	100'816'968	108'429'200	111'471'100	112'617'700	113'717'700	114'817'700	115'917'700
Revenus de fonctionnement épurés	40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 + 46	112'490'940	113'429'200	116'471'100	117'617'700	118'717'700	118'817'700	119'917'700
* Marge d'autofinancement		11'673'972	5'000'000	5'000'000	5'000'000	5'000'000	4'000'000	4'000'000

Plafond d'endettement à communiquer à l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales dans le cadre de la remise du budget 2022 :

Plafond d'endettement brut admissible (niveau 1)	220'000'000	(prendre le montant le plus élevé ressortant du niveau 1)
Plafond d'endettement net (niveau 2)	167'500'000	(prendre le montant le plus élevé ressortant du niveau 2)
Plafond de risques pour cautionnements	110'000'000	(< 50% du plafond d'endettement brut admissible (niveau 1))

Calcul de la quotité de la dette brute :

Dettes brutes	920 + 921 + 922 + 923	91'010'766	99'110'766	126'810'766	155'610'766	185'410'766	209'710'766	220'000'000
Revenus de fonctionnement épurés	40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 + 46	112'490'940	113'429'200	116'471'100	117'617'700	118'717'700	118'817'700	119'917'700
Quotité de la dette brute	En aucun cas, supérieur à 250 %	80.90 %	87.38 %	108.88 %	132.30 %	156.18 %	176.50 %	183.46 %