

Préavis N° 24-2016 au Conseil communal

relatif

à la fixation de plafonds en matière d'endettement et de risques pour
cautionnements pour la législature 2016-2021

Date proposée pour la séance de Commission :

**Mercredi 9 novembre 2016, à 20h00
Castelmont, salle 3**

Délégué de la Municipalité : Alain Gillièron

Prilly, le 11 octobre 2016

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

Le but du présent préavis est de poser un cadre financier pour la législature 2016-2021, ceci vis-à-vis de l'Etat. Il détermine un plafond d'endettement et un plafond de risques pour cautionnements ou autres formes de garanties, ainsi qu'une autorisation d'emprunter en fonction de la prévision des dépenses à engager annuellement. La détermination des montants est basée principalement sur le plan des investissements et les projets que la Municipalité souhaite réaliser. Ce préavis repose essentiellement sur l'article 143 de la Loi sur les communes du 28 février 1956, état au 1^{er} juillet 2013, ainsi que sur les articles 98 et 100 du Règlement du Conseil communal entré en vigueur au 1^{er} juillet 2015.

Il se décompose de la manière suivante :

1. Introduction
2. Bref historique
3. Dispositions légales
4. Plafond d'endettement
5. Cautionnements et autres formes de garanties
6. Autorisation d'emprunter

1. Introduction

Ce plafond permet de déterminer un cadre financier général mais ne doit pas être considéré comme étant une autorisation générale d'emprunter. En effet, suivant les besoins de trésorerie et de prévisions d'emprunt non prévues au budget, la Municipalité sollicitera l'autorisation du Conseil afin de procéder à de nouveaux emprunts. De plus, tout projet d'importance fera l'objet d'une demande particulière sous la forme d'un préavis ad hoc.

Pour construire ce préavis, la Municipalité a tout d'abord établi le plan des investissements 2016-2021. Il a été aussi largement tenu compte des réflexions actuellement menées en vue d'élaborer le programme de législature présenté lors de la même séance. Ce préavis identifie un certain nombre de projets nécessaires et/ou à caractère obligatoire que la Municipalité espère mener à réalisation. Ce point sera largement repris sous chiffres 4 et 6 du présent document.

2. Bref historique

Depuis 1956, les communes ont l'obligation d'obtenir, auprès du département en charge des relations avec les communes (Département des institutions et de la sécurité - SCL, Secteur financier et finances communales), une approbation pour chaque emprunt et cautionnement qu'elles souhaitent contracter. Cette solution, avec les années, était devenue toujours plus lourde. En effet :

- elle introduisait un contrôle éventuel en opportunité de la part de l'État, 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'État 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'État à la légalité, le Grand Conseil a accepté en mai 2005, dans le cadre de la Loi sur les communes, de supprimer les autorisations d'emprunts et de cautionnement auprès du Canton, pour introduire la notion de «plafond d'endettement».

3. Dispositions légales

L'ensemble des bases légales liées à ce préavis sont :

- a) Plafond d'endettement, cautionnement et autres formes de garanties - Loi sur les communes : 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'État 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'État dans le cas où la nouvelle limite de plafond mettrait en péril l'équilibre financier de la commune.*
- ⁴ Le Conseil d'État 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. »*
- b) Règlement sur la comptabilité des communes : article 22a (décision du Conseil d'État du 7 juin 2006) - 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'État.*
- 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. »*

4. Plafond d'endettement de la Ville de Prilly

Afin de déterminer le montant des emprunts le plus élevé de la législature 2016-2021, la Municipalité s'appuie sur une planification financière. Les deux principaux composants de cette analyse sont, d'une part, le plan des investissements 2016-2021 et, d'autre part, la réunion d'un ensemble d'hypothèses relatives à l'évolution du compte de fonctionnement et 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 ne fournit qu'une projection de l'évolution de l'endettement 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, etc.) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) relève quasiment de l'utopie tant les inconnues sont nombreuses. A ceci viennent s'ajouter la révision de la péréquation et les incidences de RIE3, dont il a beaucoup été fait état dans le préavis de fixation du taux fiscal, et dont les effets seront étalés sur 3 ans. La Municipalité s'est cependant prêtée à ces projections en établissant des hypothèses extrêmement prudentes (voir annexes).

La mise en relation des deux paramètres cités plus haut (dépenses d'investissements nettes - marge d'autofinancement), ajoutés à l'endettement, a déterminé pour la législature précédente une prévision d'un endettement maximum en cours de législature 2011-2016 de l'ordre de CHF 93'000'000.-. C'est ce plafond que le Conseil communal a voté en 2011.

Ce montant paraissait important dans l'absolu. 5 ans plus tard, il y a lieu toutefois de le relativiser, car au moment du dépôt de ce préavis pour les 5 prochaines années, la dette effective se monte à CHF 51 millions (CHF 4'313.- par habitant) ceci en regard du plafond de CHF 93 millions voté en 2011. On voit donc que même avec de forts investissements dans ces 5 dernières années, la Ville de Prilly n'a de loin pas atteint le plafond fixé il y a 5 ans.

Il est utile de préciser 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.

Proposition de hauteur du plafond d'endettement pour 2016-2021

En regard du budget et de son plan d'investissement (déjà en main de la COFIN et qui sera traité par le Conseil en décembre avec le budget) objets intimement liés à au programme de législature (présenté au Conseil au début de la séance traitant de ces plafonds d'endettement et de cautionnement), l'endettement total estimé se monte à CHF 106'630'394.-. La Municipalité propose de mettre ce plafond d'endettement à hauteur de **CHF 110 millions** jusqu'en 2021. Comme pour les 5 ans qui viennent de s'écouler, on peut raisonnablement penser que même avec toute la meilleure volonté du monde et eu égard aux forces disponibles pour étudier et préparer les projets pour ensuite pouvoir les réaliser (et par là les payer), un même écart entre le plafond fixé et les dépenses effectives devrait être également présent en 2021.

5. Cautionnements et autres formes de garanties

Une ville comme Prilly est bien entendu engagée dans des associations intercommunales, SA et autres SI. Au contraire de son ménage courant ou des investissements communaux pour lesquels c'est la caisse communale qui est sollicitée via la trésorerie ou les emprunts bancaires (voir chapitre 4), dans le cadre de sa participation aux instances précédemment citées, la Ville de Prilly doit fournir un cautionnement pour permettre à ces entités d'emprunter elles-mêmes. Ces futures demandes doivent être prévues dans le plafond de cautionnement.

Le total des cautionnements et garanties s'élevait à CHF 18'011'509.68 au 31 décembre 2015, auquel il faut ajouter les CHF 10'386'666.65 votés à fin 2015 mais non-engagés.

Ce total est constitué des garanties d'emprunts en faveur de la S.I. Sous Le Collège SA, du Tennis-Club de Prilly, du CIGM SA, de l'ASIGOS, de CadOuest SA et de la quote-part sur les emprunts de l'Association «Sécurité dans l'Ouest lausannois» (Polouest), soit un cautionnement déjà voté réparti de la manière suivante :

SI Sous le Collège SA :	CHF 2'771'405.13
Tennis-Club Prilly :	CHF 265'000.00
CIGM SA :	CHF 10'000'000.00
ASIGOS :	CHF 11'454'000.00
CadOuest SA :	CHF 3'700'000.00
Part Polouest :	CHF 207'771.20

Le futur développement de certaines de ces sociétés et autres associations cautionnées par la Ville de Prilly se base sur des plans d'investissements et autres futurs besoins que l'on peut identifier comme suit (détails voir annexe) :

- SI Sous Le Collège SA : reconstruction Grand.Vigne 11, rénovation Confrérie 36 et Combette 24;
- Centre Sportif de Malley SA (ex-CIGM SA) : construction du nouveau Centre sportif de Malley;
- CadOuest SA: développement du réseau sur Malley + Corminjoz + Broye.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous propose de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à **CHF 50 millions pour la durée de la présente législature 2016-2021.**

Il faut rappeler qu'un préavis distinct sera présenté au Conseil communal lors de chaque nouveau cautionnement émis et compris dans ce plafond de CHF 50 millions.

6. Autorisation d'emprunter

La Municipalité propose une autorisation d'emprunter basée sur la prévision des dépenses engagées annuellement au budget (exemple page 126 du budget 2016, CHF 12 millions).

Passé ce montant, la Municipalité devra présenter au Conseil Communal une nouvelle demande.

Conclusions

Il va sans dire que la Municipalité rêverait d'une absence de plafond d'emprunt comme pour certaines rares collectivités publiques qui n'ont pas de dette ! Ce n'est malheureusement pas le cas de la Ville de Prilly qui, pour faire face à de gros besoins actuels dans divers secteurs, se doit d'emprunter pour les réaliser, tout en arrivant jusqu'à aujourd'hui à dégager une marge d'autofinancement correcte pour assumer son ménage courant comme pour une partie de ses investissements. Il s'agit donc pour ces 5 prochaines années de permettre à notre ville et à sa Municipalité de poursuivre certains objectifs prioritaires, étant entendu que le Conseil communal aura toujours le dernier mot sur l'autorisation d'emprunter et de dépenser, plafond d'endettement ou pas !

En ce qui concerne le risque de cautionnement, on peut assurer que les garanties d'emprunts qui sont actuellement engagées sont toutes plus importantes les unes que les autres et on peut être également convaincu que leurs futurs investissements seront une réelle valeur ajoutée, ceci toujours au bénéfice de la population prillérane.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Prilly

- vu le préavis municipal N° 24-2016,
- ouï le rapport de la commission chargée d'étudier cet objet,
- considérant que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide

1. de fixer le plafond d'endettement brut à CHF 110 millions pour la durée de la législature 2016-2021;
2. de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à CHF 50 millions pour la durée de la législature 2016-2021;
3. d'autoriser la Municipalité, à emprunter à hauteur de la prévision des dépenses engagées annuellement au budget.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 10 octobre 2016.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

A. Gillièron

J. Mojonnet

Annexes : Plafond d'endettement et notice explicative
Liste des engagements hors bilan