

**Fixation de plafonds en matière d'emprunts et de risques pour cautionnements  
pour la législature 2021 - 2026**

---

**AU CONSEIL COMMUNAL D'ETAGNIERES**

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

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 des divers bailleurs de fonds. Cette pratique, avec les années, est devenue toujours plus lourde. En effet :

- 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 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 la charge de ses emprunts.

Dans le but de simplifier cette procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité, le Grand Conseil a accepté, en 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 d'emprunts et de risques pour cautionnements ».

La modification et l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005 de l'article 143 de la Loi sur les communes définissent la nouvelle pratique. 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 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 validé l'introduction d'un nouvel article 22a dans le Règlement sur la Comptabilité des Communes dont voici le contenu :

#### **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.*

#### **Détermination du plafond d'emprunts 2021 – 2026**

A la date du 31 décembre 2020, le montant des emprunts s'élève à Fr. 9'252'500.- (Postes 921, 922 et 923 du bilan).

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, le plan des investissements 2021 – 2026 préparé par la Municipalité, 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 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, police, transports

publics, ...) ainsi qu'aux charges intercommunales (fonds de péréquation notamment) est très difficile tant les inconnues sont nombreuses. La Municipalité s'est cependant prêtée au jeu en établissant des hypothèses prudentes.

La mise en relation des deux paramètres cités plus haut (Dépenses d'investissements nettes – marge d'autofinancement), ajouté à l'endettement actuel, détermine un endettement maximum en cours de législature de l'ordre de Fr. 14'087'575.-. Tenant compte de la marge d'erreur possible liée aux hypothèses émises, la Municipalité souhaite pouvoir ajouter à ce montant, au titre de « Divers et imprévus », un supplément de l'ordre de Fr. 12'425.-, arrondissant ainsi le plafond demandé à **Fr. 14'100'000.-**.

Ce montant paraît important dans l'absolu. L'Autorité cantonale de surveillance des finances communales a établi un ratio en particulier, intitulé « Quotité de la dette brute », permettant d'évaluer l'endettement ainsi créé par rapport à la situation des finances communales. Celui-ci met en relation la dette communale avec le montant des revenus de fonctionnement financiers, c'est-à-dire sans tenir compte des prélèvements aux réserves et des imputations internes. L'échelle d'évaluation est la suivante :

|             |            |
|-------------|------------|
| < 50%       | Très bon   |
| 50% - 100%  | Bon        |
| 100% - 150% | Moyen      |
| 150% - 200% | Mauvais    |
| 200% - 300% | Critique   |
| > 300%      | Inquiétant |

Ce ratio pour notre commune est de 153.6% au terme de l'exercice 2020, donc mauvais et il a pour origine les investissements nécessaires réalisés lors de la précédente législature (2016-2021) puisque pendant cette période l'endettement a augmenté de Fr. 5'565'000.-.

L'analyse de ce ratio prise sur les dix dernières années relativise ce résultat (ratio de 144.74 % soit qualifié de moyen).

Le plafond maximum d'emprunt demandé fait passer ce ratio à 249 % en cours de législature, soit une qualification « critique ».

La même Autorité de surveillance a fixé le niveau d'intervention auprès des communes à la valeur de 250%, soit en plein milieu de la zone dite « critique ». Cela détermine, pour notre commune, la limite maximum à ne pas franchir à Fr. 14'156'340.-. Le montant souhaité de Fr. 14'100'000.- reste donc en dessous de cette cote d'alerte.

Il est utile de préciser ici que l'utilisation de ce plafond et la mise à jour du solde disponible se fera au cours de la législature, pour chaque demande de crédit soumise à l'approbation du législatif communal sous forme de préavis et nécessitant le recours à l'emprunt bancaire.

### **Fixation du plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties**

A ce jour, la commune est engagée à hauteur de Fr. 4'231'006.- en regard de cautionnements ou d'autres formes de garanties (ASIRE: Fr. 2'956'741.- ; Raiffeisen: Fr. 8'000.-; AEM : 1'276'265.-)

La limite recommandée par l'Autorité cantonale de surveillance ne doit en principe pas dépasser le 40% du montant du capital et des réserves ou le 50 % du montant des emprunts. En se basant sur

les comptes 2020, ces limites sont de Fr. 1'122'675.-si l'on se base sur le capital et les réserves et de Fr. 7'050'000.- si l'on se base sur le 50% du plafond d'emprunt demandé.

Le montant maximum de cautionnement prévu pour notre commune pour l'ASIRE pendant la prochaine législature est de Fr. 3'513'975.- et la garantie Raiffeisen reste de Fr. 8'000.-.

La Municipalité n'envisage pas d'accorder de nouveaux cautionnements et n'a pas de demandes en ce sens. Toutefois, il existe la possibilité que les communes soient susceptibles d'être sollicitées notamment dans le cadre d'emprunts à cautionner pour des associations intercommunales (par exemple la STEP de l'AEM dont le plafond d'endettement est de 4 Mo).

Afin d'anticiper une éventuelle démarche de ce type, la Municipalité souhaite établir le plafond de risques pour cautionnements au maximum possible soit à **Fr. 7'050'000.-**.

Précisons également que les cautionnements éventuellement accordés seront soumis à l'approbation du législatif communal sous forme de préavis et que la limite disponible sera ici aussi 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) : **Fr. 14'100'000.-**

Plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties : **Fr. 7'050'000.-**

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

## CONCLUSIONS

LE CONSEIL COMMUNAL D'ETAGNIERES,

- vu le préavis municipal N° 6/09-2021 Finances, du 30 septembre 2021,
  - vu le rapport de la commission de gestion et des finances,
- considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

## DECIDE

De fixer les valeurs suivantes pour la législature **2021 – 2026** :

1. Plafond d'emprunts (brut) : **Fr. 14'100'000.-**
2. Plafond de risques pour cautionnements et autres engagements : **Fr. 7'050'000.-**.

---

Préavis approuvé par la Municipalité dans sa séance du 30 août 2021  
Objet soumis à l'approbation du Conseil communal du 30 septembre 2021

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic



Pascal Favre



La Secrétaire



Evelyne Thomet

Annexes:

Plan des dépenses d'investissements

Simulation des plafonds d'emprunts et de risque de cautionnements



## Tableau des dépenses d'investissements sur 10 ans

|   | A voter en |                  |                |                  |                |                |                |                |                |                  | Total            |                   |
|---|------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|-------------------|
|   | 2017       | 2018             | 2019           | 2020             | 2021           | 2022           | 2023           | 2024           | 2025           | 2026             |                  |                   |
| Plan directeur - Urbanisme  | Volé       | 21'978           | 30'388         | 33'650           | 20'456         | 20'000         | 20'000         |                |                |                  |                  | 146'482           |
| Crédit d'ouvrage garderie, école et locaux communaux              | Volé       | 2'541'434        |                | 3'826            |                |                |                |                |                |                  |                  | 2'545'260         |
| Collège-Salle de l'Etang: place de jeux, terrains synthétique     | Volé       | 193'960          |                |                  |                |                |                |                |                |                  |                  | 193'960           |
| Participation suppression passage à niveau LEB Les Ripas          | Volé       |                  | 539'621        | 18'910           |                |                |                |                |                |                  |                  | 558'531           |
| Part. Signal. et feux passages à niveau LEB (RC401/Rue des Créts) | Volé       |                  |                |                  | 456'468        |                |                |                |                |                  |                  | 456'468           |
| Crédit d'étude trafic RC 401, Rues Bourg et Créts                 | Volé       |                  | 25'866         | 15'151           |                |                |                |                |                |                  |                  | 41'017            |
| Crédit d'ouvrage feux signal. trafic RC 401, Rues Bourg et Créts  | Volé       |                  | 21'1399        | 67'437           |                |                |                |                |                |                  |                  | 278'836           |
| Collège: isolation périphérique, vitrages, accès et chauffage     | Volé       |                  | 20'082         | 1'405'844        | 42'780         |                |                |                |                |                  |                  | 1'468'706         |
| Immeuble Rue du Bourg 1 (fenêtres rez)                            | Volé       |                  |                | 47'098           |                |                |                |                |                |                  |                  | 47'098            |
| Crédit d'étude restauration ancienne église d'Assens              | Volé       |                  |                |                  | 31'217         |                |                |                |                |                  |                  | 31'217            |
| Pré des Sauges: Trolley et réfection route                        | Volé       |                  |                |                  | 300'277        | 234'723        |                |                |                |                  |                  | 535'000           |
| Crédit d'ouvrage restauration ancienne église d'Assens            | 2021       |                  |                |                  |                |                | 330'000        |                |                |                  |                  | 330'000           |
| Urbanisme: PQCh de l'Etang Nord                                   | 2021       |                  |                |                  |                |                | 100'000        |                |                |                  |                  | 100'000           |
| Véhicules de voirie   | 2022       |                  |                |                  |                |                |                | 40'000         |                |                  |                  | 40'000            |
| Places de jeux  | 2022       |                  |                |                  |                |                |                | 70'000         |                |                  |                  | 70'000            |
| Salle de l'Etang entretien hall et extérieurs                     | 2023       |                  |                |                  |                |                |                |                | 170'000        |                  |                  | 170'000           |
| Eclairage public: conversion LED                                  | 2024       |                  |                |                  |                |                |                |                |                | 75'000           |                  | 75'000            |
| Acquisition immobilière/Aménagements routiers centre village      | 2025       |                  |                |                  |                |                |                |                |                |                  | 701'2425         | 701'2425          |
|   |            |                  |                |                  |                |                |                |                |                |                  |                  | 0                 |
|   |            |                  |                |                  |                |                |                |                |                |                  |                  | 0                 |
| <b>Totalisation des dépenses d'investissements sur 10 ans</b>     |            | <b>27'573'72</b> | <b>827'366</b> | <b>1'591'916</b> | <b>851'198</b> | <b>254'723</b> | <b>450'000</b> | <b>110'000</b> | <b>170'000</b> | <b>75'000</b>    | <b>7'012'425</b> | <b>14'100'000</b> |
| <b>Cautionnements (et autres formes de garanties) sur 10 ans</b>  |            | <b>0</b>         | <b>0</b>       | <b>0</b>         | <b>0</b>       | <b>8'000</b>   |                |                |                | <b>1'276'275</b> | <b>3'513'975</b> | <b>4'798'250</b>  |

## Commune d'Etagnières

## Plafond d'endettement

| Année de référence            | 2020  | 2021  | 2022      | 2023  | 2024  | 2025  | 2026      |
|-------------------------------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-----------|
| Nombre d'habitants            | 1 148 | 1 155 | 1 165     | 1 175 | 1 185 | 1 190 | 1 200     |
| Charges de fonctionnement     |       |       | 5 174 143 |       |       |       | 6 023 931 |
| Intérêts passifs              |       |       | 50 059    |       |       |       | 38 118    |
| Actif disponible fin d'année  |       |       | 1 919 265 |       |       |       | 9 830 783 |
| Revenus de fonctionnement     |       |       |           |       |       |       |           |
| Intérêts des actifs           |       |       |           |       |       |       |           |
| Endettement total fin d'année |       |       |           |       |       |       |           |

| RUBRIQUES  | 2020             | 2021             | 2022              | 2023             | 2024             | 2025             | 2026              | Total             |
|--|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Dépenses d'investissement (DI)                                   | 851 198          | 254 723          | 450 000           | 110 000          | 170 000          | 75 000           | 7 000 000         | 8 059 723         |
| Recettes d'investissement (RI)                                   | 7 296            | 0                | 0                 | 0                | 0                | 0                | 350 000           | 350 000           |
| <b>Dépenses investissements nets</b>                             | <b>843 903</b>   | <b>254 723</b>   | <b>450 000</b>    | <b>110 000</b>   | <b>170 000</b>   | <b>75 000</b>    | <b>6 650 000</b>  | <b>7 709 723</b>  |
| Charges de fonctionnement  | 5 174 143        | 4 938 861        | 4 906 217         | 5 018 320        | 5 082 482        | 5 129 933        | 5 227 183         | 30 302 995        |
| Revenus de fonctionnement  | 6 023 931        | 5 395 305        | 5 391 142         | 5 604 132        | 5 582 795        | 5 622 467        | 5 662 536         | 33 258 378        |
| <b>Marge d'autofinancement</b>                                   | <b>849 788</b>   | <b>456 444</b>   | <b>484 925</b>    | <b>585 812</b>   | <b>500 313</b>   | <b>492 534</b>   | <b>435 353</b>    | <b>2 955 383</b>  |
| Modification endettement net                                     | -5 885           | -201 721         | -34 925           | -475 812         | -330 313         | -417 534         | 6 214 647         | 4 784 340         |
| Ligne de crédit non utilisée                                     |                  | 500 000          | 500 000           | 500 000          | 500 000          | 500 000          | 500 000           |                   |
| <b>Emprunts 921+922+923</b>                                      | <b>9 252 500</b> | <b>9 131 514</b> | <b>9 096 589</b>  | <b>8 620 776</b> | <b>8 290 463</b> | <b>7 872 929</b> | <b>14 087 575</b> |                   |
| Actif disponible   | 1 919 265        | 1 500 000        | 1 500 000         | 1 500 000        | 1 500 000        | 1 500 000        | 1 500 000         | 9 000 000         |
| <b>Endettement net Niveau 2)</b>                                 | <b>7 917 518</b> | <b>7 715 796</b> | <b>7 680 871</b>  | <b>7 205 059</b> | <b>6 874 745</b> | <b>6 457 211</b> | <b>12 671 858</b> | <b>48 605 541</b> |
| Quotité de dette brute   | 153.60%          | 169.25%          | 169.73%           | 153.85%          | 148.50%          | 140.03%          | 248.79%           |                   |
| Quotité d'intérêts nets  | -14.05%          | -15.90%          | -15.89%           | -15.32%          | -14.03%          | -13.98%          | -13.06%           |                   |
| <b>Plafond d'emprunt maximum de la période</b>                   |                  |                  | <b>14 087 575</b> |                  |                  |                  |                   |                   |
| <b>Quotité de dette brute maximum de la période</b>              |                  |                  | <b>248.79%</b>    |                  |                  |                  |                   |                   |
| Plafond de risque de cautionnements (50% du plafond d'emprunts)  |                  |                  | 7 043 788         |                  |                  |                  |                   |                   |
| Plafond de risque de cautionnements (40% du capital et réserves) |                  |                  | 1 122 675         |                  |                  |                  |                   |                   |





**COMMUNE D'ETAGNIERES  
COMMISSION DE GESTION ET DES FINANCES**

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE GESTION ET DES FINANCES**

**Objet : Fixation de plafonds en matière d'emprunts et de risques pour cautionnements pour la législature 2021 – 2026**

**N° 06 / 09.2021 – Finances**

Monsieur le Président,

Mesdames & Messieurs les Conseillères et Conseillers,

La Commission de gestion et des finances, représentée par MM. Marlève, Isaaz et Chatelan, a rencontré le Syndic M. Pascal Favre en date du 30 août 2021, afin de recevoir des explications diverses relatives à l'objet du présent rapport.

Le développement complet de ces deux sujets se trouve dans le préavis municipal. Nous en avons pris connaissance avec attention. Le but de notre rapport est d'apporter, aux membres du Conseil communal, une proposition quant à la suite à donner au préavis de la Municipalité.

La Municipalité propose de fixer le plafond d'endettement de la commune à CHF 14'100'000. --, au vu des investissements planifiés pour la législature en cours et inventoriés sur le *Tableau des dépenses d'investissement*. Nous précisons cependant que malgré l'acceptation du plafond d'endettement, chaque dépense d'investissement devra faire l'objet d'un préavis municipal distinct qui sera soumis au Conseil communal, pour approbation.

D'autre part, la Municipalité propose également de fixer le plafond de cautionnement de la commune à CHF 7'050'000. --. Pour ce point également, malgré l'acceptation du plafond de cautionnement, chaque nouveau cautionnement devra faire l'objet d'un préavis municipal distinct qui sera soumis au Conseil communal, pour approbation.

Dès lors, la Commission de gestion et des finances approuve la demande telle que présentée par la Municipalité dans son préavis No 06/09.2021.

Elle propose donc au Conseil communal d'Etagnières, pour cette législature 2021-2026 :

- **De fixer le plafond d'emprunts (brut) à un montant de CHF 14'100'000.- ;**
- **de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres engagements à un montant de CHF 7'050'000.-.**

Etagnières, le 30 septembre 2021

**Au nom de la Commission**

Michael Chatelan  
Président

Laurent Vaney  
Vice-président

Karim Marlève  
Membre

Philippe Isaaz  
Suppléant

