

PLAFOND D'ENDETTEMENT : MODE D'EMPLOI

RÉSUMÉ

Ce mode d'emploi traite de l'évaluation du plafond d'endettement des communes vaudoises, ainsi que celui de cautionnement. Il propose une méthode basée sur l'évaluation de la capacité économique d'endettement de la commune, en lien direct avec sa situation financière exprimée par la marge d'autofinancement. Pragmatique et fiable, cette méthode peut être appliquée à l'aide de l'outil d'analyse financière et d'évaluation prospective (AFEP) disponible sur ucv.ch/afep. Les éléments permettant d'interpréter les résultats sont tous contenus dans le Manuel d'introduction à la gestion financière communale disponible sur ucv.ch/manuel.

Gianni Saitta,
Directeur jusqu'en juin
2021

conseils@ucv.ch
021 557 81 30

Février 2021

INTRODUCTION	2
DÉMARCHE	3
MÉTHODE DE CALCUL	4
AVANTAGE DE LA MÉTHODE	5
PRISE EN COMPTE DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES.....	7
PLAFONDS D'ENDETTEMENT ET DE CAUTIONNEMENT	8
PLAFOND D'ENDETTEMENT DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES.....	8
ÉVALUATION.....	9

Pour toute question ou conseil : conseils@ucv.ch

INTRODUCTION

Le présent mode d'emploi a pour objectif de proposer une méthode permettant d'estimer la capacité économique d'endettement de la commune et ainsi faciliter la fixation du plafond d'endettement pour la législature communale 2021-2026. Avec la méthode proposée dans ce document, il est nécessaire de distinguer le plafond d'endettement du plafond de cautionnement. Ce dernier ne doit pas être considéré comme de l'endettement, pour les raisons expliquées plus loin. Les éléments présentés dans ce document sont en grande partie extraits du Manuel d'introduction à la gestion financière communale, G. Saitta, UCV, 2020, disponible sur ucv.ch/manuel.

Pour investir dans des infrastructures nécessaires à la population, les communes peuvent avoir recours à l'emprunt. Le financement des investissements est ainsi disponible lorsqu'il est nécessaire. En contrepartie, la commune doit être en mesure de rembourser ses emprunts, au plus tard, à la fin de la durée de vie des investissements réalisés. Afin de s'en assurer, elle mettra en place une politique d'amortissement comptable, qu'il est possible de considérer comme une « épargne forcée ». Avant d'investir, la commune doit toutefois veiller à ce que le niveau de sa dette ne dépasse pas sa capacité économique d'endettement, à savoir la limite en CHF qu'elle est en mesure de supporter financièrement en termes d'endettement. Cela afin de ne pas léguer une dette aux générations futures ou être en situation de surendettement. Cette capacité économique d'endettement dépend des moyens financiers à disposition que la commune peut et/ou souhaite engager.

S'il existe plusieurs mécanismes de frein à l'endettement¹, le système des communes vaudoises consiste à déterminer un niveau maximum d'endettement appelé plafond d'endettement. Fixé pour la durée de la législature, ce plafond est une limite politique, déterminée en CHF, au-delà de laquelle la commune ne peut s'engager sans demander une autorisation au Conseil d'État. En principe, le plafond d'endettement devrait correspondre à la capacité économique d'endettement.

Les enjeux financiers actuels et futurs des communes, en particulier ceux liés à l'externalisation de la dette communale dans les associations de communes, nécessitent une réflexion sur le système actuel de plafonds d'endettement et de cautionnement. Toutefois, celle-ci ne peut se faire préalablement à la mise en place du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) dans les communes et à la révision législative qui en découle (LC² et RCom³).

En conséquence, l'UCV recommande de fixer le plafond d'endettement au maximum à la valeur de la capacité économique d'endettement de la commune et de réévaluer cette dernière périodiquement durant la législature. Quelle que soit la méthode utilisée pour évaluer ce plafond,

¹ Voir Manuel d'introduction à la gestion financière communales, G. Saitta, UCV, 2020, p. 126.

² Loi du 28.02.1956 sur les communes (LC).

³ Règlement du 14.12.1979 sur la comptabilité des communes (RCom)

il est indispensable que les résultats prennent en compte la situation financière réelle de la commune.

DÉMARCHE

Le plafond d'endettement est la limite maximale d'endettement global de la commune au-delà de laquelle cette dernière ne peut s'engager sans demander une autorisation au Conseil d'État.

Ce plafond d'endettement (art. 143 LC) est nécessaire pour les communes et les associations de communes (art. 115 LC) et est fixé pour la durée d'une législature. Il n'y a pas de méthode imposée aux communes pour déterminer ce plafond. Ce dernier ne devrait cependant pas dépasser la capacité économique d'endettement de la commune.

Si le plafond d'endettement est une limite politique dans la mesure où ce sont les autorités communales qui le détermine en début de législature, **la capacité économique d'endettement d'une commune est son niveau d'endettement maximum (valeur en CHF), soutenable financièrement sur le long terme.**

Ce long terme est une durée estimée à 30 ans, car elle est la période maximale autorisée pour amortir les investissements réalisés. Cette durée correspond aussi à une génération. En d'autres termes, la commune doit être capable de rembourser (effacer ou renouveler) sa dette en 30 ans au plus. Cela permet d'assurer que la dette contractée pour réaliser un investissement aujourd'hui sera remboursée totalement dans 30 ans, lorsque l'investissement aura atteint sa durée de vie (théorique).

Afin que cette durée de vie se reflète dans les comptes communaux, les communes déploient une politique d'amortissement comptable. En d'autres termes, elles répartissent le coût de l'investissement sur plusieurs années comptables, afin de faire supporter aux habitants la charge effective de ce qu'ils utilisent. Avec une durée de vie de 30 ans, l'amortissement comptable annuel est de 1/30 (3.33%) de la valeur de l'investissement. Les contribuables doivent ainsi supporter cette charge à l'aide des impôts payés.

Lorsque la commune encaisse ces impôts, elle dispose des liquidités correspondant à l'amortissement comptable annuel, ce qui « force » la commune à épargner. Elle pourra utiliser cette somme pour rembourser sa dette (ou financer un nouvel investissement). Ce montant disponible constitue en partie ou en totalité, selon la situation financière de la commune, **la marge d'autofinancement. Cette dernière est la différence entre les recettes courantes de la commune et ses dépenses courantes.** La marge d'autofinancement permet ainsi d'apprécier les moyens financiers résiduels qui pourront être utilisés pour rembourser une dette (ou financer de nouveaux investissements).

Dès lors, **pour déterminer la capacité économique d'endettement d'une commune, il faut déterminer sa marge d'autofinancement. Le lien entre ces deux valeurs est la durée de vie maximale des investissements, soit 30 ans.**

MÉTHODE DE CALCUL

La méthode de calcul présentée ici est extraite du Manuel d'introduction à la gestion financière communale, mentionné en introduction.

1. Afin de respecter l'équité intergénérationnelle, la commune doit s'assurer d'être en mesure de rembourser sa dette sur une période de 30 ans au maximum. Cette durée correspond également à la durée de vie maximale autorisée pour le calcul des amortissements comptables (obligatoires) (art. 17 RCom).
2. Lorsque l'équilibre budgétaire est respecté⁴, la marge d'autofinancement est égale au montant des amortissements comptables (obligatoires).
3. Puisque la commune doit être capable de rembourser sa dette en 30 ans au maximum et que les moyens financiers pour rembourser cette dette sont la marge d'autofinancement, alors la capacité économique d'endettement correspond à 30 fois la marge d'autofinancement.

$$(a) \mathbf{30} \times (b) \mathbf{\text{marge d'autofinancement}} = (c) \mathbf{\text{capacité économique d'endettement}}$$

- a. **30** : trente ans qui représentent la relation entre la situation financière, évaluée avec la marge d'autofinancement, et la capacité économique d'endettement.
- b. **marge d'autofinancement** : elle représente les moyens financiers dégagés par l'activité d'exploitation de la commune et qui sont à disposition pour rembourser la dette.
- c. **capacité économique d'endettement** : il s'agit de la limite économique d'endettement de la commune.

Avec cette méthode, il y a un rapport direct entre la situation financière de la commune, évaluée à l'aide de la marge d'autofinancement, et sa capacité économique d'endettement. La collectivité garantit ainsi sa capacité à générer les liquidités nécessaires pour rembourser sa dette.

Deux approches différentes sont alors possibles :

- a. **Définir un niveau d'endettement avec les moyens financiers à disposition** : dans ce cas, la marge d'autofinancement déterminée à partir de l'activité d'exploitation permet de calculer la limite maximale d'endettement.

⁴ Solde de fonctionnement épuré égal à zéro. Pour plus d'information, voir « Le principe de l'équilibre budgétaire », dans Manuel d'introduction à la gestion financière communale, G. Saitta, UCV, 2020, p. 99.

marge d'autofinancement × 30

- b. **Définir les moyens financiers nécessaires pour soutenir un niveau d'endettement souhaité ou réel** : dans ce cas, l'endettement souhaité ou réel permet de définir la marge d'autofinancement nécessaire.

capacité économique d'endettement souhaitée ou dette nette / 30

Ces deux approches figurent dans les schémas ci-dessous, extraits du manuel cité en introduction, proposant des présentations différentes. Les deux approches sont identifiées par les lettres correspondantes.

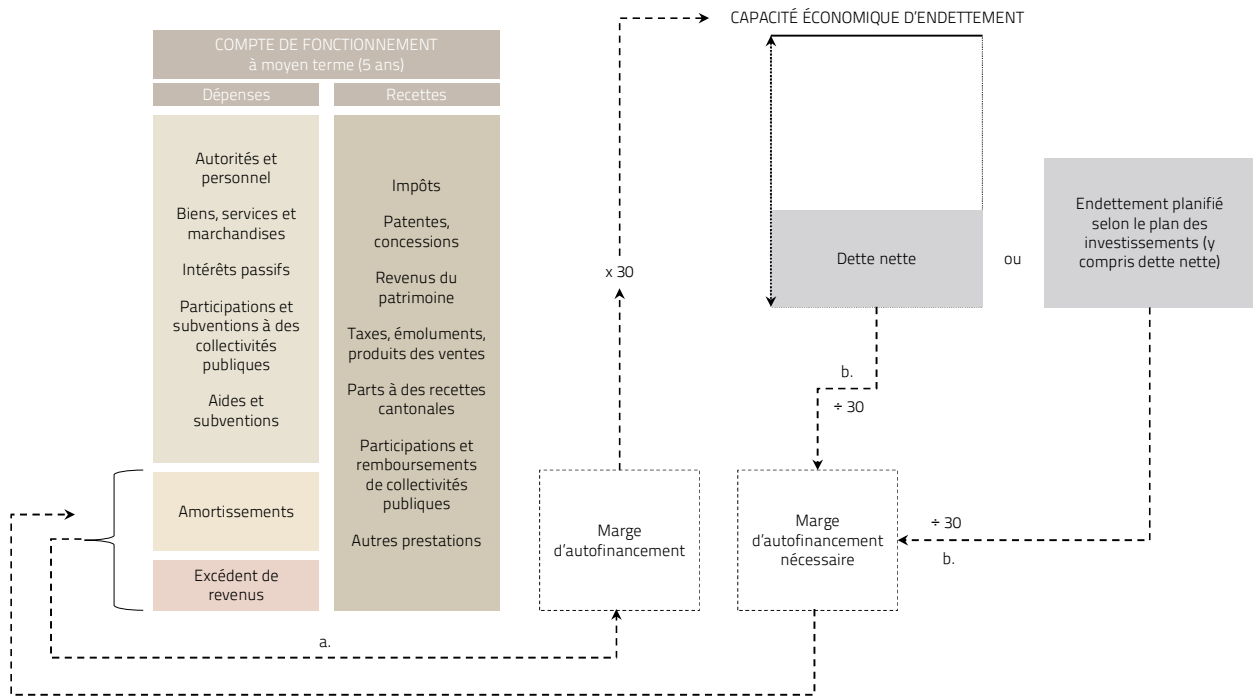
AVANTAGE DE LA MÉTHODE

Cette partie est extraite du Manuel d'introduction à la gestion financière publique.

Cette méthode de calcul de la capacité économique d'endettement a de nombreux avantages :

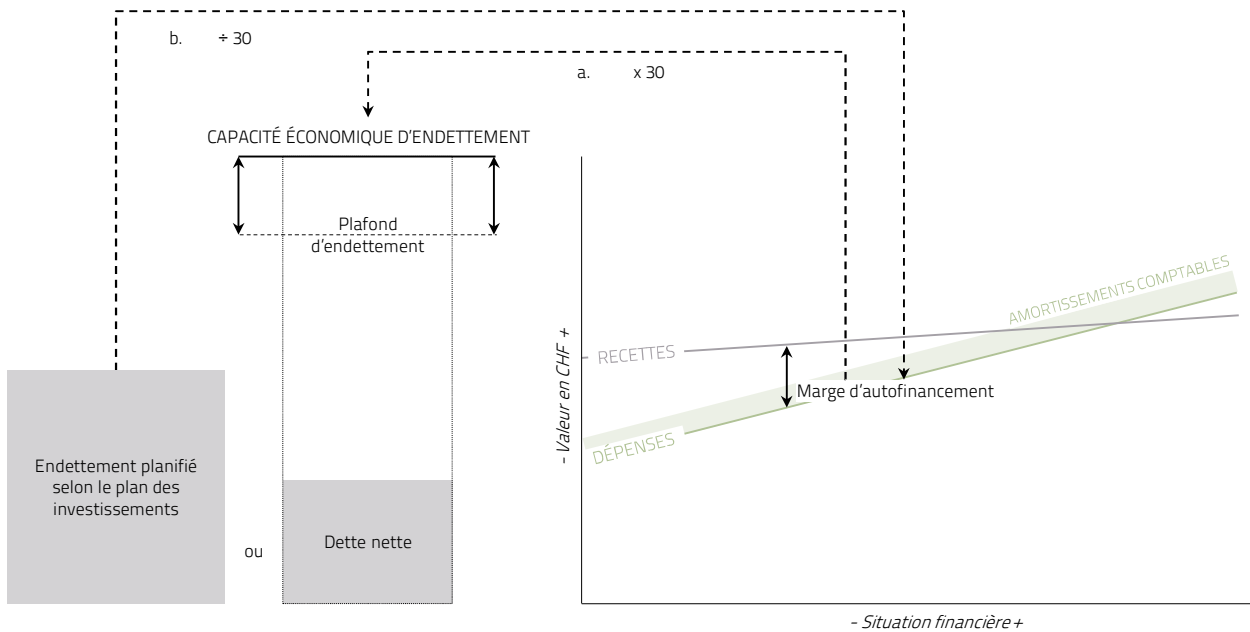
- a. **Situation financière** : elle tient compte de la situation financière de la commune, mesurée à l'aide de la marge d'autofinancement.
- b. **Évolution** : les éléments inclus dans le calcul évoluent : la marge d'autofinancement ou la dette nette. Par conséquent, c'est une méthode dynamique lorsqu'elle est appliquée régulièrement.
- c. **Pilotage à court et long termes** : cette méthode permet de définir des valeurs-cibles stratégiques pour le pilotage communal à court (budget) et long termes (programme des investissements). Elle permet de définir la marge d'autofinancement nécessaire au fur et à mesure du développement communal.
- d. **Prise en compte des associations de communes** : en supportant une partie des déficits des associations de communes dont elle fait partie, une commune intègre ces charges dans son activité d'exploitation. Par conséquent, la marge d'autofinancement prend en compte ces relations et se répercute sur la capacité économique d'endettement de la commune.

Figure 1 : Schéma de la capacité économique d'endettement



Source : Manuel d'introduction à la gestion financière publique, G. Saitta, UCV, 2020

Figure 2 : Graphique de la capacité économique d'endettement



Source : Manuel d'introduction à la gestion financière publique, G. Saitta, UCV, 2020

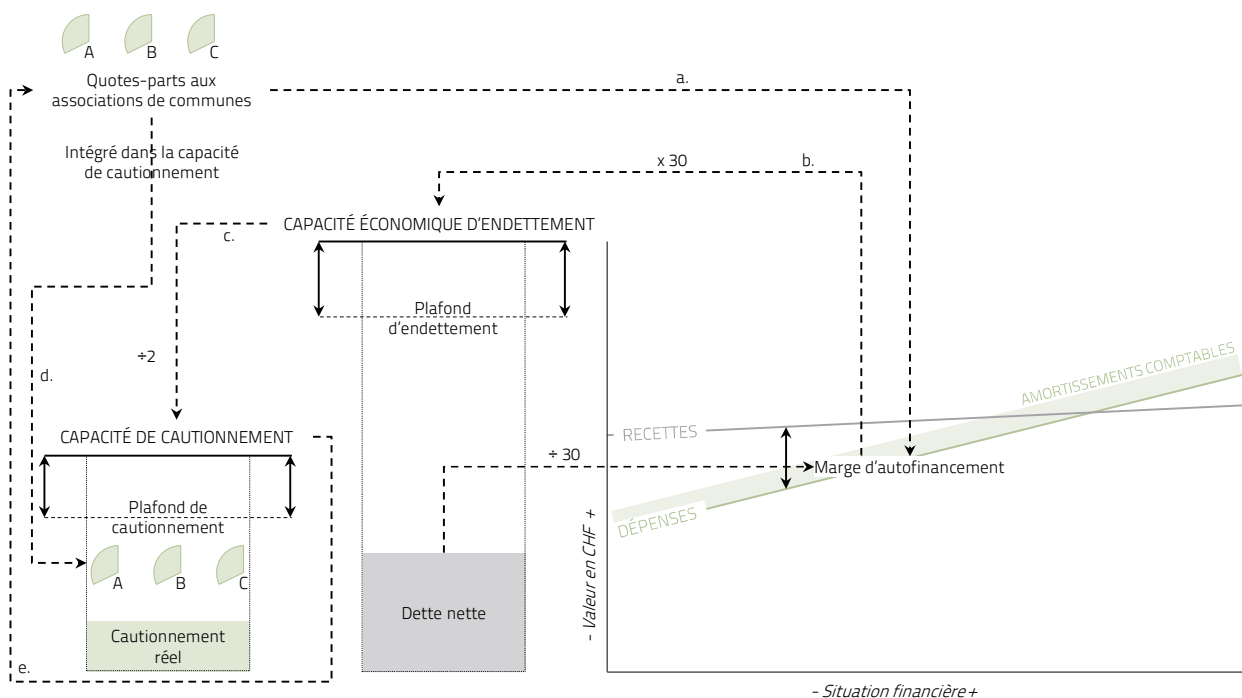
PRISE EN COMPTE DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

Cette partie est extraite du Manuel d'introduction à la gestion financière publique.

La méthode proposée pour évaluer la capacité économique d'endettement d'une commune tient compte de l'endettement intercommunal. La figure ci-dessous permet d'illustrer cette relation.

- La commune supporte sa part de charges d'exploitation de l'association de communes. Étant donné qu'il s'agit de dépenses courantes, la marge d'autofinancement de la commune est directement impactée, en principe à la baisse.
- La marge d'autofinancement permet de définir la capacité économique d'endettement de la commune.
- La capacité économique d'endettement est divisée par deux pour déterminer la capacité de cautionnement (limite maximale de cautionnement).
- La commune s'assure que ses quotes-parts aux dettes intercommunales ne sont pas supérieures à la valeur de sa capacité de cautionnement et, par là même, à son plafond de cautionnement.
- Le plafond d'endettement de l'association de commune devrait être limité en fonction des plafonds de cautionnement des communes qui la composent.

Figure 3 : Limite de l'endettement intercommunal



Source : Manuel d'introduction à la gestion financière publique, G. Saitta, UCV, 2020

PLAFONDS D'ENDETTEMENT ET DE CAUTIONNEMENT

Plafond d'endettement

Comme nous l'avons mentionné, le plafond d'endettement est déterminé en CHF et représente la limite maximale d'endettement global de la commune, au-delà de laquelle cette dernière ne peut s'engager sans demander une autorisation au Conseil d'État.

Nous recommandons :

- De fixer le plafond d'endettement à un niveau inférieur ou égal à la capacité économique d'endettement de la commune ;
- D'évaluer annuellement la capacité économique d'endettement, afin de déterminer si elle est toujours en adéquation avec le plafond. Si celle-ci est inférieure au plafond, nous recommandons d'en tenir compte pour les emprunts futurs.

Plafond de cautionnement

Comme mentionné ci-dessus, les communes vaudoises ont la possibilité de fixer un plafond de cautionnement. Il s'agit d'une limite en CHF concernant les cautionnements, au-delà de laquelle la commune ne peut s'engager. Ce plafond est une mesure du risque que la commune prend en cautionnant des entités externes. Si celles-ci ne devaient plus assumer leurs engagements financiers, la commune devrait prendre le relais.

Pour évaluer le plafond de cautionnement, il est possible de déterminer la capacité de cautionnement en divisant par deux la capacité économique d'endettement.

En principe, les quotes-parts à une dette intercommunale d'une commune ne représentent pas des cautionnements formels. Nous conseillons toutefois de les inclure dans l'évaluation du plafond de cautionnement, comme représenté dans la Figure 3. Cela permet de conserver une certaine cohérence entre les dettes intercommunales des associations et les communes membres.

PLAFOND D'ENDETTEMENT DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

Les associations de communes doivent également définir un plafond d'endettement. L'une des particularités d'une association de communes est qu'elle fonctionne sans contrainte budgétaire. Les recettes ne proviennent, en principe, pas de recettes fiscales ou de taxes mais le déficit budgétaire est réparti entre les communes selon une clé de répartition.

Dans cette logique, la marge d'autofinancement d'une association évoluera proportionnellement aux dépenses engagées uniquement, puisque les recettes sont toujours garanties par les communes membres. Afin de déterminer le plafond d'endettement d'une association de communes, nous conseillons :

- **De déterminer un plafond d'endettement dont les quotes-parts des communes ne dépassent pas leur plafond de cautionnement ;**
- **De tenir compte du fait que les plafonds de cautionnement des communes contiennent d'autres quotes-parts ou cautionnements, en plus de l'association de communes évaluée.**

ÉVALUATION

Afin d'évaluer la capacité économique d'endettement d'une commune, nous vous encourageons à consulter le Manuel d'introduction à la gestion financière communale (G. SAITTA, UCV, 2^e édition, Pully 2020) disponible sur ucv.ch/manuel et à **télécharger notre outil d'analyse financière et d'évaluation prospective (AFEP)**. Les principaux concepts de résultats et les indicateurs de gestion de la dette contenus dans l'ouvrage et l'outil permettent d'apprécier les résultats financiers.

Pour toute question ou conseil, contactez les spécialistes de l'UCV : conseils@ucv.ch