Plafond d'endettement pour la législature 2026-2031

Préavis présenté au Conseil communal en séance du 07.12.2026

Municipal concerné : M. Aurel Matthey, Syndic

Commune de Hautemorges
Route de Cottens 17 / CP 130
1143 Apples

Greffe municipal

T +41 21 800 90 20

greffe@hautemorges.ch
www.hautemorges.ch

Sommaire **2**
1. Préambule 3
1.1. Historique 3
1.2. Bases légales 3-4
2. Plafond d'endettement 4
2.1. Définition 4
2.2. Détermination 4-5
2.3. Plan des investissements 5
2.4. Situation actuelle 6
3. Plafond de cautionnement **6**
4. Conclusion **6-7**

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. Préambule

1.1. Historique

Jusqu'en 2005, 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.

Lors de la révision de la Constitution vaudoise, le Constituant avait retenu que l'autonomie communale devait être renforcée et les interventions cantonales limitées au contrôle de la légalité, et non plus à celui de l'opportunité. Dès lors, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, le Grand Conseil a accepté de supprimer les autorisations d'emprunts et de cautionnements, pour introduire la notion de « plafond d'endettement », permettant ainsi de simplifier la procédure et de limiter le contrôle de l'Etat à la légalité. Cette limitation de la surveillance cantonale de l'endettement communal est entrée en vigueur suite à une modification de la loi sur les communes (LC).

1.2. Bases légales

Dispositions légales traitant du plafond d'endettement

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 soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.

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. Plafond d'endettement

2.1. Définition

Le plafond d'endettement brut correspond au montant maximum des emprunts à court, moyen et long terme que la commune peut contracter, calculé sur le volume de ses entrées financières annuelles estimées pour la période 2026-2031 (impôts, taxes et diverses locations).

Le rapport entre ces deux chiffres, soit le montant de l'endettement par rapport au volume des entrées financières annuelles, se nomme la « Quotité de dette brute » et, selon les critères du Canton, est considérée comme « Critique » si cette dernière dépasse les 250%. La Municipalité a pris en compte ce taux de 250% comme limite pour l'élaboration de son plafond d'endettement.

Cependant, il est important de préciser que ce plafond correspond, comme écrit précédemment, au montant maximum des emprunts que la commune peut contracter. Ce montant ne correspond pas au montant des préavis d'investissements qui vous seront proposés. En effet, des préavis d'investissements peuvent être financés par la Marge d'Autofinancement (MA), surplus d'argent généré par l'activité annuelle de la commune.

2.2. Détermination

En premier lieu, il s'agit d'établir une planification financière jusqu'en 2031 afin d'estimer le montant des rentrées financières de la commune, élément central dans la fixation du plafond d'endettement.

Il s'agit donc, en se basant sur les données comptables des exercices précédents, ainsi que sur le projet de budget 2027, d'estimer l'évolution financière de la commune de Hautemorges jusqu'en 2031.

Néanmoins, cette évolution reste particulièrement sujette à des risques hors du champ d'influence de la Municipalité. L'évolution macroéconomique future, qui plus est en cette période incertaine essentiellement due à l'instabilité géopolitique actuelle et de son impact sur les prix (droits de douane, carburant/énergie, produits divers, etc.) peut amener des fluctuations importantes.
En effet, cette évolution pourrait se traduire par une baisse des revenus (fiscaux notamment) ou des augmentations des coûts et donc des charges dont l'impact est totalement imprévisible aujourd'hui. C'est pourquoi la Municipalité a souhaité rester prudente dans l'estimation de ses revenus 2027-2031. Durant la législature, une mise à jour annuelle de cette planification financière sera effectuée. Elle permettra à la Municipalité de pouvoir reconsidérer ses choix et ses priorités d'investissements, sur la base d'une situation qui se voudra être la plus actuelle possible.

Les revenus financiers ainsi estimés pour 2027 se montent à CHF 23'630'000.-. Si l'on y applique le ratio de quotité de dette brute maximum de 250%, le plafond d'endettement applicable à Hautemorges se monte à quelques CHF 59'075'000.-, que la Municipalité arrondit à CHF 59'000'000.00.

L'estimation de la marge d'autofinancement cumulée 2027-2031 est de CHF 8'321'000.-. Cette dernière devra être déduite du coût total des investissements mentionné dans le plan des investissements, afin de connaître le montant de l'endettement.
Cette estimation de cumul de MA se base sur les MA effectives réalisées sur les comptes 2022-2025 (en moyenne 2.4 millions/an), corrigées des impacts provenant de la planification des investissements 2027-2031.

2.3. Plan des investissements

La deuxième partie intervenant dans le choix d'un plafond d'endettement est le plan des investissements pour la législature. En plus de matérialiser la stratégie et les priorités de la Municipalité, ce plan permet de quantifier le besoin en financement de la commune pour les prochaines années.

Le plan des investissements qui se trouve en annexe a été établi par la Municipalité et montre les investissements souhaités ou nécessaires par domaine (ou fonction), l'estimation de leurs coûts et la répartition de ces derniers dans le temps.

Pour établir ce plan, la Municipalité a tenu compte des impératifs d'entretien ou de remplacement des infrastructures actuelles et nécessaires au bon fonctionnement de la commune, ainsi que des investissements liés au développement de la commune de Hautemorges.

Sur la base de ce plan des investissements initial, le montant total de ces derniers pour cette législature 2026-2031 se monte à quelques CHF 45'085'000.-. Ce plan est ambitieux, tant dans la diversité des domaines concernés, que dans le nombre de travaux souhaités et leur planification temporelle. Il matérialise parfaitement le volume et la variété des besoins relatifs au maintien et au développement des infrastructures et prestations pour notre commune.

Il est à préciser que le présent préavis ne porte que sur une validation par le Conseil du montant global et maximum d'endettement (Plafond d'endettement) et non sur la validation des objets proposés dans le plan des investissements en annexe. Durant la législature, la Municipalité soumettra au Conseil un préavis propre à chaque investissement.

2.4. Situation actuelle

Comme mentionné précédemment, le plafond d'endettement brut maximum pour la législature 2026-2031 proposé pour Hautemorges se monte à CHF 59'000'000.-.

Si l'on déduit de ce plafond l'endettement déjà cumulé de la commune au 31.12.2026, estimé à quelques CHF 22'070'000.-, le solde d'endettement disponible se monte donc à CHF 36'930'000.-.

En opposition à ce solde d'endettement disponible de CHF 36'930'000.-, il y a le montant des investissements évoqués dans le plan des investissements, soit CHF 45'085'000.-, desquels il y a lieu de déduire la MA cumulée de CHF 8'320'000.-, soit CHF 36'765'000.-, qui se traduit par le besoin de financement par l'emprunt.

Il est à constater que ce besoin de financement externe de CHF 36'765'000.- est légèrement inférieur au solde d'endettement disponible de CHF 36'930'000.- et reste sous le plafond d'endettement maximum demandé par la Municipalité de CHF 59'000'000.- à fin 2031.

Comme évoqué sous le point précédent « 2.3 Plan des investissements », les souhaits et besoins en investissements sont nombreux et variés, et, globalement, semblent trop lourds financièrement pour la situation de revenus actuelle de Hautemorges. La Municipalité a, durant l'élaboration de cette planification financière, déjà pris en compte des augmentations d'impôts ou de taxes, qui seront nécessaires au fil de la réalisation de ces investissements. Ces dernières vous seront soumises en volume et en temps voulus selon l'avancement de la réalisation de ce plan d'investissement.

A l'heure actuelle, une augmentation estimée de 3 pts d'impôts, ainsi qu'une augmentation des taxes d'épuration paraissent nécessaires.

Cette situation met en évidence le fait que les revenus actuels de Hautemorges ne sont pas adaptés aux souhaits et besoins futurs exprimés par la Municipalité à travers son plan d'investissements 2026-2031 et que les revenus devront être augmentés afin de pouvoir suivre ce plan d'investissement.

3. Plafond de cautionnement

Ce plafond doit couvrir les risques et engagements hors bilan pris par la commune, tels que des prêts LADE, des engagements solidaires et plus particulièrement les quotes-parts des dettes des diverses associations intercommunales dont l'activité n'est pas autofinancée. Selon les recommandations du Canton, ce plafond de cautionnement ne doit pas dépasser la moitié du plafond d'endettement. Ainsi, la Municipalité propose de fixer le montant du plafond de cautionnement à CHF 29'500'000.-.

4. Conclusion

Ce plan d'investissement présente une vue d'ensemble des priorités que la Municipalité souhaite traiter durant la législature et de ce qu'elle entend réaliser si les projets peuvent avancer sans freins extérieurs, tout en sachant que les procédures administratives cantonales, les oppositions de tiers et d'autres contraintes non prévisibles peuvent retarder ou empêcher leur réalisation. Plusieurs décisions d'investissement devront encore être précisées à la lumière des études en cours ou à lancer, les constats nécessaires n'étant pas encore disponibles, le plan d'investissement est appelé à évoluer.

Pour la deuxième législature de Hautemorges, ce plan des investissements est conséquent et très ambitieux. Il matérialise surtout les nombreux dilemmes qui se présentent sur les choix à faire entre les besoins de maintien et de mise en conformité des infrastructures actuelles, le développement de celles-ci et la création de nouvelles prestations. Ces choix doivent néanmoins s'adapter à la situation financière de la commune, à savoir, son volume de revenus annuels (qui détermine le plafond maximum d'endettement) et le volume d'argent épargné annuellement, la MA, qui permet de financer des investissements sans recourir à l'emprunt (ou qui permet de rembourser des emprunts arrivés à échéance afin de désendetter la commune). Il est évident que cette étude reste globale et que l'impact de chaque investissement, ainsi que l'éventuel besoin d'augmentation des impôts ou taxes, sera déterminé précisément et individuellement lors de la présentation des préavis y relatifs.

Une validation d'un plafond d'endettement à hauteur de CHF 59'000'000.00, outre un signal de confiance envers votre exécutif, procure à la Municipalité une excellente possibilité de projection stratégique ainsi qu'une flexibilité d'action dans la gestion et le développement de la commune de Hautemorges.

En conclusion et au vu de ce qui précède, la Municipalité vous propose, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de voter les conclusions suivantes :

Le Conseil communal de Hautemorges

- Vu le préavis no 18/2026
- Ouï le rapport de la Commission des finances
- Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide

- De fixer, pour la législature 2026-2031 :
  - Le plafond d'endettement à CHF 59'000'000.-
  - Le plafond de cautionnement à CHF 29'500'000.-

Le présent préavis ainsi que les documents annexes ont été adoptés par la Municipalité dans sa séance du 9 novembre 2026

POUR LA MUNICIPALITE

Le syndic Le secrétaire

A. Matthey J. Urben

Annexe : Plan des investissements 2026-2031