

## Rapport de la Commission des finances

### Préavis municipal n° 10 relatif à la fixation du plafond en matière d'endettement et des risques pour cautionnements pour la législature 2021-2026

Gland, le 29 novembre 2021

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

La Commission des finances (ci-après : COFIN), composée de :

M.	Samuel Freuler	GdG; 1er membre
M.	Alain Bringolf	GdG; rapporteur
Mme	Ahimara Buffat	UDC
M.	Jean Egger	PLR
M.	Jérôme Frachebourg	GdG
Mme	Angelita Galvez	PS-Les Vert-e-s
Mme	Iulica Gorgoni	PS-Les Vert-e-s
M.	Roger Hemberger	PLR
M.	Evan Lock	GdG

s'est réunie les 9 et 15 novembre, le 18 novembre en présence de Monsieur le Municipal des finances Gilles Davoine, ainsi que du Boursier communal, Monsieur Julien Ménoret, ensuite les 22, 25 et 29 novembre.

#### Excusé :

9 novembre : Evan Lock

#### Remerciements

Les membres de la COFIN remercient MM. Gilles Davoine, Municipal des finances, ainsi que le chef du Service des finances et de l'économie, Julien Ménoret. Les informations fournies en toute transparence ainsi que leurs réponses orales et écrites aux questions de la commission ont permis l'élaboration de ce rapport.

#### Préambule

Dans les six premiers mois du début de législature, il revient à l'organe législatif communal de fixer un plafond d'endettement pour la période courant de 2021 à 2026. La notion de plafond d'endettement, a pour but de fixer la limite financière de l'endettement des collectivités publiques. Elle a été introduite par l'Etat de Vaud à partir de 2007, à la suite de la révision de la Loi sur les communes (LC). Depuis lors et jusqu'à hauteur du plafond déterminé, les communes peuvent gérer en toute autonomie leur endettement, sans en référer à l'Etat de Vaud.

## Définitions

La fixation du plafond d'endettement fait appel à plusieurs notions liées à la gestion de la dette. Le sujet étant relativement technique, il apparaît utile à la COFIN de rappeler en préalable, quelques définitions d'usage essentielles à la compréhension du sujet :

**Marge d'autofinancement** : pour simplifier, il s'agit du résultat net des comptes de la commune débarrassé des provisions et des amortissements. La marge d'autofinancement vise à ne conserver que la partie du compte de résultat avec des mouvements d'argent (de cash) : les recettes (produits avec encaissements) et les dépenses (charges avec décaissement). Les provisions et les amortissements étant des mouvements du compte de résultat sans mouvements d'argent, ils ne sont pas pris en compte. La marge d'autofinancement permet usuellement de

- financer des investissements sans recourir à l'emprunt
- rembourser les emprunts en cours.

**Capacité d'endettement** : il s'agit du niveau maximum d'endettement soutenable financièrement sur le long terme (au max. 30 ans), au-delà duquel la commune ne respecterait plus les critères de gestion de sa dette et ne serait plus en mesure de la rembourser dans les délais prévus. Selon la méthode de calcul de l'UCV, il s'agit de la marge d'autofinancement moyenne pendant une législature multipliée par 30, soit la dette max. qui peut être remboursée en 30 ans par le biais de la marge d'autofinancement.

**Poids de la dette** : il s'exprime sous forme de ratio (*dette nette / recettes fiscales + taxes*) qui indique le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette. Il est admis qu'un ratio supérieur à 2 est le signe d'un endettement excessif.

**Effacement de la dette** : également présenté sous forme de ratio (*dette nette / marge d'autofinancement*), il indique le nombre d'années nécessaire au remboursement de la dette par le biais de la marge d'autofinancement. Il est admis qu'un bon ratio doit correspondre à un cycle de génération (25 ans), autrement la charge du service et du remboursement de la dette actuelle incomberait aux générations futures. Ce ratio devrait également être proche de la durée de vie moyenne des investissements pour lesquels une dette a été contractée.

### Méthodes de détermination du plafond d'endettement :

- **Plafond d'endettement brut** – il tient compte de l'ensemble des dettes, y inclus les quotes-parts des dettes des associations de communes, ainsi que les cautionnements accordés.
- **Plafond d'endettement net** – méthode plus élaborée se déterminant sur la base des actifs à la valeur comptable. Outre les éléments mentionnés ci-dessus pour le plafond d'endettement brut, la méthode en net inclut encore les passifs transitoires et déduit les actifs financiers de la commune.

## Exposé

Ce préavis porte sur deux points clés :

1. la détermination de la méthode de calcul du plafond d'endettement;
2. la fixation du seuil du plafond d'endettement.

La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) dans son document **Aide à la détermination du plafond d'endettement 2021-2026** du 26 août 2021 indique que «...lors de la fixation du plafond d'endettement en début de législature, l'organe législatif communal doit choisir entre un plafond

*d'endettement brut ou un plafond d'endettement net* ». Les caractéristiques des deux méthodes sont décrites dans les définitions ci-dessus :

1. Le préavis 2021/10 est basé sur un changement de détermination de la méthode du calcul du plafond d'endettement pour cette législature, puisqu'on passe de la méthode dite de « plafond brut » à celle du plafond d'endettement net. Dans les faits, la méthode brute a déjà été abandonnée en cours de la législature précédente. Ce changement de méthode serait justifié par une volonté de tenir compte du patrimoine financier et des investissements du patrimoine administratif dévolus à des secteurs autofinancés qui ont fortement augmenté en 2021 et dont la croissance devrait continuer lors des cinq prochaines années. Ainsi, la méthode dite « du plafond net » permet de distinguer le financement des valeurs patrimoniales qui ont une valeur de marché et dont le rendement permet de diversifier les sources de revenus de la commune.
2. La marge d'autofinancement moyenne budgétée pour les années 2021-25 est estimée par la Municipalité à CHF 6'140'000.- et. pour comparaison, la marge d'autofinancement moyenne effective pendant les 5 années précédentes s'est chiffrée à 8.1 millions.  
En corolaire, le plan d'investissement – cf. Annexe C du préavis - inclut :
  - les sommes des disponibilités ;
  - les postes débiteurs ouverts ;
  - les préavis déjà approuvés en cette législature ainsi que ceux encore à venir d'ici 2026.

Les besoins de financement arrêtés par le plan d'investissement, se chiffrent à quelque CHF 272 millions. Ce qui signifie que le besoin d'endettement estimé se situerait aux environs de CHF 240 millions en tenant compte de la marge d'autofinancement. Par hypothèse et en mettant de côté le crédit d'investissement devisé à CHF 70 millions pour la réalisation du conséquent projet de Gare-Sud, le déficit de financement restant, à couvrir par l'emprunt, est évalué à quelque CHF 170 millions. Cependant, il faut tenir compte qu'en réalité, à part sur certains investissements financiers particuliers (p. ex. achat du bâtiment du WWF), les factures sur crédits accordées sont fractionnées sur une période pouvant s'étendre sur plusieurs années, ce qui lisse la dette dans le temps.

Au sujet des cautionnements et autres formes de garanties, depuis la dernière législature, ils sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts, suivant ainsi les préconisations de l'art. 143 LC (2016). Ils sont dès lors inclus dans le plafond d'endettement. Pour rappel, en anticipant l'acceptation du préavis N° 11 en faveur de la Fondation pour le logement des familles glandoises, la commune consentirait à ce jour à des cautionnements et garanties à hauteur de CHF 7.3 millions. Afin de mettre ce chiffre en perspective, ce montant était de quelque CHF 11 millions en 2016.

## **Informations**

- La fixation d'un plafond d'endettement n'est pas une carte blanche à s'endetter jusqu'au plafond déterminé. D'ailleurs, la politique de la Municipalité est de conserver une marge par rapport au plafond afin que l'endettement effectif reste toujours moins élevé que le plafond déterminé. Cette prudence est nécessaire car il faut conserver une zone de sécurité au cas où la marge d'autofinancement serait moins élevée que prévue. Au vu de l'expérience des précédentes législatures, un certain nombre de projets budgétés ne peuvent, pour différentes raisons, se réaliser pendant cette législature, favorisant ainsi un endettement effectif en-deçà du plafond.
- Contrairement au plafond brut appliqué jusqu'ici à Gland, le choix d'un plafond d'endettement net permet de tenir compte de la valeur du patrimoine financier au bilan, ce dernier n'étant, en principe, pas amorti – sauf en cas d'effondrement de la valeur du patrimoine, auquel cas il serait procédé à un amortissement extraordinaire.

- Pour cette législature, la Municipalité a décidé d'appliquer la méthodologie recommandée par l'Union des Communes Vaudoises (UCV) qui est mieux adaptée à la réalité des finances d'une ville. Cette méthode tient compte de manière dynamique de l'actualisation des flux de trésorerie futurs (discounted cash flows) et prend en compte la capacité économique d'emprunt en incluant le patrimoine financier.
- Basée sur la méthodologie de l'UCV, la Municipalité a déterminé la capacité maximum d'endettement supportable sur une évaluation prospective :

Résultats	2016	2017	2018	2019	2020	BU 2021 révisé	BU 2022	Projections 2023	Projections 2024	Projections 2025	
Dépenses d'exploitation (sauf 38 & 39)	56 287 121	63 971 105	63 551 248	73 569 740	70 272 373	70 963 100	71 604 900	73 823 778	76 219 210	78 649 451	
Recettes d'exploitation (sauf 48 & 49)	57 344 077	69 010 844	66 940 807	82 239 198	70 996 577	71 382 949	70 193 900	72 275 131	74 893 140	77 610 040	
<b>SOLDE DE FONCTIONNEMENT EPURE (SFE)</b>	<b>1 056 957</b>	<b>5 039 740</b>	<b>3 389 558</b>	<b>8 669 457</b>	<b>724 204</b>	<b>419 849</b>	<b>-1 411 000</b>	<b>-1 548 647</b>	<b>-1 326 070</b>	<b>-1 039 411</b>	
Amort. comptables + réserves affectées	3 880 582	1 976 792	3 505 372	3 877 864	8 478 191	5 776 390	5 692 550	7 245 101	8 045 934	8 846 767	
<b>MARGE D'AUTOFINANCEMENT (MA)</b>	<b>4 937 538</b>	<b>7 016 532</b>	<b>6 894 931</b>	<b>12 547 322</b>	<b>9 202 395</b>	<b>6 196 239</b>	<b>4 281 550</b>	<b>5 696 453</b>	<b>6 719 864</b>	<b>7 807 357</b>	
Dépenses d'investissements nets (DNI)	5 445 952	7 796 544	4 987 060	8 738 666	10 183 852	-33 812 250	-17 069 179	-15 665 000	-15 665 000	-15 665 000	
<b>SOLDE FINANCIER (SF)</b>	<b>-508 414</b>	<b>-780 012</b>	<b>1 907 871</b>	<b>3 808 655</b>	<b>-981 457</b>	<b>-27 616 012</b>	<b>-12 787 629</b>	<b>-9 968 547</b>	<b>-8 945 136</b>	<b>-7 857 643</b>	
Références et indicateurs	2016	2017	2018	2019	2020	BU 2021 révisé	BU 2022	Projections 2023	Projections 2024	Projections 2025	
Dettes nettes (DN)	56 390 314	52 803 423	47 735 101	49 064 465	47 795 262	54 730 343	61 753 336	64 760 257	67 205 895	71 213 201	
Capacité économique d'endettement (CEE)	148 126 148	210 495 961	206 847 924	376 419 647	276 071 855	185 887 158	128 446 500	170 893 594	201 595 923	234 220 698	
Marge d'autofinancement minimum	1 879 677	1 760 114	1 591 170	1 635 482	1 593 175	1 824 345	2 058 445	2 158 675	2 240 197	2 373 773	
Poids de la dette	1.0	0.8	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	
Renouvellement de la dette	11	8	7	4	5	9	14	11	10	9	
<b>CAPACITE ECONOMIQUE D'ENDETTEMENT MOYENNE</b>	2016-2020		243 592 307			2021-2026		<b>184 208 775</b>			

Le plafond maximal aurait même pu être fixé à quelque CHF 184 millions. Notre exécutif considère cependant qu'un **plafond fixé à CHF 175 millions sera suffisant jusqu'en 2026**.

- Cependant, dans l'hypothèse que tous les préavis figurant dans le plan d'investissement soient acceptés en l'état par le Conseil communal - citons les plus conséquents que sont Gare-Sud : CHF 70 millions, Collège de Mauverney : CHF 30 millions, Collège de Grand-Champ : CHF 20.3 millions, Vieux-Bourg : CHF 17 millions etc., il serait envisageable que le plafond d'endettement doive être réhaussé en cours de législature. Auquel cas, la Municipalité devrait en faire la demande auprès du Conseil d'Etat. Celui-ci, se déterminerait alors à la lumière de la situation financière de la commune, avant d'autoriser le rehaussement du plafond d'endettement.
- Mentionnons également que si l'endettement devait significativement se rapprocher du plafond fixé, des choix devront être faits sur certaines réalisations à entreprendre. Un autre levier possible serait d'augmenter le coefficient fiscal de la commune. Cette solution n'est toutefois pas privilégiée par la Municipalité.
- La structure des préavis figurant dans le plan des investissements (Annexe C du préavis) est également instructive. En prenant tous les investissements y figurant, on constate que si les investissements de plus CHF de 5 millions ne représentent que 8.82% des demandes de financement budgétées, ils comptent cependant pour 68.45% du total des investissements.

#### Total investissements en cours et budgétés

	Investissements CHF	% de l'investissement	Nbr préavis	% des préavis
< 1 mio	22 402 277	8.24%	64	62.75%
1 mio <> 5mio	63 359 867	23.31%	29	28.43%
> 5mio	186 050 536	68.45%	9	8.82%
	<b>271 812 680</b>	<b>100.00%</b>	<b>102</b>	<b>100.00%</b>

- Les projections pour 2025 évaluent la dette nette à CHF 71 millions.

Plafonds d'endettement net (formule: endettement net x 100 / revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés)												
Mauvais > 150%	DN / 425 427, 431, 40, 41	Designation	2016	2017	2018	2019	2020	Budget 2021 révisé	Budget 2022	Projections 2023	Projections 2024	Projections 2025
		Dette nette (DN)	56 390 314	52 803 423	47 735 101	49 064 465	47 795 262	54 730 343	61 753 336	64 760 257	67 205 889	71 213 201
Revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés	39 551 768	46 104 607	47 621 531	58 135 783	46 615 990	47 548 310	48 499 276	49 469 262	50 458 647	51 467 820		
En %	142.6%	114.5%	100.2%	84.4%	102.5%	115.1%	127.3%	130.9%	133.2%	138.4%		

C'est en se basant sur ces projections que la Municipalité affirme que « *les recommandations du Service des communes sont respectées jusqu'en 2025 selon les estimations faites* ».

Bien que la méthode de détermination choisie soit celle préconisée par l'UCV, la COFIN tient cependant à rappeler que les recommandations du Service des communes ont la teneur suivante :

*« La direction des finances communales suggère aux communes de ne pas fixer un plafond d'endettement supérieur au ratio de 250% de ses produits bruts financiers. 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 (source : Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales, <https://kkaq-cacsfc.ch/fr/>).*

L'interprétation de cette phrase laisse penser qu'il s'agit bien du montant du plafond net fixé que l'on devrait prendre en compte. En d'autres termes, ce n'est pas la projection de l'endettement net mais le plafond d'endettement net lui-même qui doit répondre au critère des 250% ou moins (cf. p. 8 du préavis). Or selon ce calcul, le ratio ainsi obtenu se situerait entre 368% (2021) et 340% (2025) des « *revenus fiscaux et autres revenus réguliers non affectés* » dépassant ainsi largement le maximum préconisé de 250% !

Malgré le dépassement du ratio susmentionné (qui ne constitue qu'une recommandation et non une obligation légale) et compte tenu des informations obtenues par la COFIN auprès de la Municipalité sur le bienfondé de la méthode de calcul de l'UCV, la COFIN est favorable à la fixation à hauteur de CHF 175 millions du plafond d'endettement net de la commune.

## Vœux

1. Le financement de montants conséquents liés aux nombreux projets à venir, rend la Commission des finances très attentive au suivi de la situation d'endettement. La COFIN demande à la Municipalité de l'informer régulièrement de la situation, notamment si la marge d'autofinancement effective de la commune s'avérait inférieure aux prévisions budgétées.
2. De plus, la COFIN souhaite que la Municipalité applique la recommandation de l'UCV d'évaluer annuellement la capacité économique d'endettement, afin de déterminer si elle est toujours en adéquation avec le plafond et, si celle-ci est inférieure au plafond, d'en tenir compte pour les emprunts futurs.

## **Amendements**

Il est de la compétence du Conseil communal de choisir la méthode de calcul du plafond d'endettement (brut ou net). De même, dans les 6 premiers mois du début de chaque législature, le Conseil communal doit adopter un plafond d'endettement pour la durée de celle-ci.

La Commission des finances propose donc au Conseil d'amender les conclusions du préavis N° 10 en remplaçant :

- I. - de fixer le plafond en matière d'endettement et de risques pour cautionnements net à CHF 175 millions pour la durée de la législature 2021-2026.

par

- I. - d'adopter la méthode du « plafond en net » pour la détermination du plafond d'endettement et de fixer ce plafond en matière d'endettement et de risques pour cautionnements net à CHF 175 millions pour la durée de la législature 2021-2026.

## **Conclusions**

Le plafond d'endettement net de CHF 175 millions est très largement supérieur au précédent plafond (brut) déterminé en 2016 de CHF 128 millions, d'autant que le changement de méthode de détermination d'un « plafond net » accorde à la Municipalité, davantage de marge de manœuvre ainsi qu'expliqué plus haut.

Actuellement, la situation saine des finances Glandoises permet cependant d'envisager un programme d'investissements ambitieux pour notre commune. Ainsi et fondée sur ce qui précède, la Commission des finances recommande, à l'unanimité de ses membres, d'accepter les conclusions du préavis municipal n° 10 et de prendre la décision suivante :

### **LE CONSEIL COMMUNAL**

vu - le préavis municipal n°10 relatif à la fixation du plafond en matière d'endettement et de risques pour cautionnements pour la législature 2021-2026 ;

ouï - le rapport de la commission chargée de son étude ;

considérant - que cet objet a été porté à l'ordre du jour ;

### **d é c i d e**

- I. - d'adopter la méthode du « plafond en net » pour la détermination du plafond d'endettement et de fixer ce plafond en matière d'endettement et de risques pour cautionnements net à CHF 175 millions pour la durée de la législature 2021-2026.

## Signatures des membres de la Commission

Samuel Freuler 1 <sup>er</sup> membre	Alain Bringolf Rapporteur	Ahimara Buffat Membre
Jean Egger Membre	Jérôme Frachebourg Membre	Angelita Galvez Membre
Iulica Gorgoni Membre	Roger Hemberger Membre	Evan Lock Membre