

PRÉAVIS N° 2021/15

AU CONSEIL COMMUNAL

Plafond d'endettement pour la législature 2021-2026

Délégué municipal : M. Claude ULDRY

1^{re} séance de la commission

| | |
|------|-------------------------|
| Date | D'entente avec la COFIN |
| Lieu | D'entente avec la COFIN |

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

I. Introduction

En vertu de l'art. 4 al. 7 de la Loi sur les communes (LC), l'autorisation d'emprunter et les cautionnements sont des attributions du Conseil communal. Cependant, ce dernier peut déléguer à la Municipalité le choix du moment et la détermination des modalités d'emprunts. Par ailleurs, l'art. 143 LC dispose que le Conseil communal fixe, au début de chaque législature, le plafond d'endettement qui détermine le montant maximum que la Commune peut emprunter pour financer ses projets. Le présent préavis a ainsi pour objet de définir le plafond pour la législature 2021-2026.

Durant la première partie de la précédente législature, la Municipalité a réalisé de nombreuses infrastructures nécessaires au développement de la Ville, mais avec un accroissement important de l'endettement. Dès 2018, elle a opéré une rigoureuse priorisation des investissements et un programme d'économies, ce qui a eu pour conséquences d'augmenter la marge d'autofinancement et de diminuer légèrement la dette. La Ville de Nyon se trouve donc face à des exigences antagonistes. D'un côté, elle doit continuer à investir dans un contexte de croissance démographique ; de l'autre, elle est contrainte de se limiter à un endettement soutenable. Dans ce contexte, il s'agit de trouver un équilibre entre les ressources disponibles et les besoins, tout en minimisant les risques financiers.

Pour la législature 2021-2026, la Municipalité propose de fixer le nouveau plafond consolidé à CHF 410 millions, soit CHF 380 millions pour le plafond d'endettement et CHF 30 millions pour le plafond de cautionnement. Cette hausse permettra ainsi de continuer à investir dans les projets à forte valeur ajoutée. D'autres, moins prioritaires, pourront néanmoins être réalisés si tant est que la situation financière le permette. Le programme de législature et la priorisation des investissements sont en cours de réalisation. Le plafond d'endettement permet de fixer un cadre dans les choix à opérer. La méthode de fixation du plafond est présentée ci-après.

2. Recommandations relatives à la fixation du plafond d'endettement

2.1 Recommandation du Canton

Le Canton émet des recommandations aux communes quant à la fixation du plafond d'endettement. Les dernières recommandations édictées datent du 26 août 2021. Elles prévoient de :

- faire le choix entre un plafond d'endettement brut ou net ;
- prendre en considération un plafond d'endettement, qui intègre les dettes de la Commune, mais également celles des associations intercommunales auxquelles la Commune appartient (en fonction des quotes-parts communales), ainsi que les cautionnements consentis et prévus.

2.2 Recommandation de l'Union des Communes vaudoises (UCV)

De son côté, l'UCV préconise de fixer le plafond d'endettement en fonction de la capacité économique. Pour calculer cette dernière, il convient de multiplier une marge d'autofinancement de référence par trente. Cette marge est évaluée sur la base des comptes des années précédentes et d'une estimation de la situation future de la Commune.

Le schéma ci-dessous résume le processus :

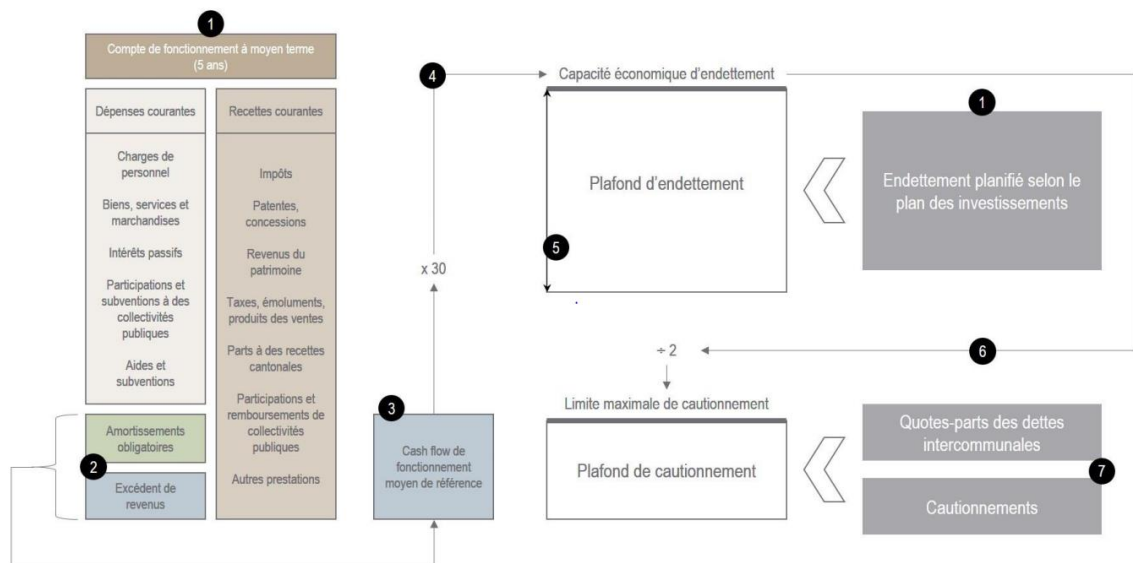


Figure 1 - Processus de fixation du plafond d'endettement selon la méthodologie de la capacité économique d'endettement de l'UCV (Source: UCV)

3. Plafond d'endettement

Comme lors de la précédente législature, la Municipalité s'est basée sur la méthodologie de l'UCV. Cette dernière vise à déterminer quel niveau d'endettement peut être considéré comme supportable financièrement sur le long terme. Pour cela, il est nécessaire de déterminer quels moyens financiers doivent être mis à disposition pour absorber cette dette sur une durée de trente ans.

Une durée de trente ans permet en effet de respecter la durée maximale d'amortissement prévue dans la loi sur les communes, mais également de s'assurer que la dette est soutenable sur une génération. La logique ici est de considérer que la Commune doit pouvoir mettre à disposition les moyens financiers nécessaires pour rembourser cette dette et en payer les intérêts, sans en laisser l'héritage aux générations qui suivront.

Cette méthode présente l'avantage de tenir compte à la fois des charges, mais également des produits. D'autres méthodes avaient été présentées par l'UCV et le Canton lors de la précédente législature, mais celles-ci ne prenaient pas en considération les produits.

Dans ses calculs, la Municipalité n'a pas souhaité retenir la possibilité de proposer un plafond d'endettement net (après déduction des actifs du patrimoine financier). En effet, par souci de transparence (connaître en tout temps le niveau de la dette) et de lisibilité auprès du Conseil communal, mais également auprès de ses créanciers et prêteurs potentiels, elle privilégie le choix de l'endettement brut. De plus, elle préfère également attendre le nouveau plan comptable MCH2 qui permettra de clarifier au bilan les actifs intégrant le patrimoine administratif et ceux intégrant le patrimoine financier, afin d'éventuellement proposer un plafond d'endettement net.

3.1 Planification financière 2021-2026

Sur la base des hypothèses présentées plus haut, une planification financière peut être établie pour la législature 2021-2026. Les résultats de cette planification sont synthétisés dans le tableau suivant :

Planification Financière 2021-2026

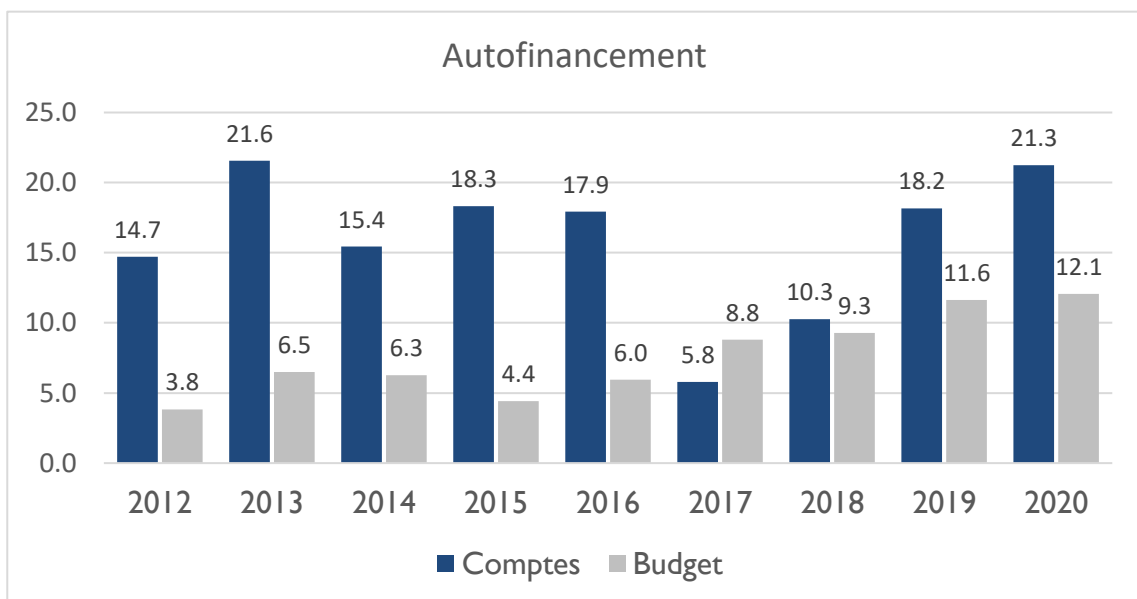
| en KCHF | Comptes 2017 | Comptes 2018 | Comptes 2019 | Comptes 2020 | Budget 2021 | Plan 2022 | Plan 2023 | Plan 2024 | Plan 2025 | Plan 2026 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| EXCEDENT DE CHARGES / (RECETTES) | 3'486 | 6'077 | -222 | -52 | 10'479 | 13'199 | 13'732 | 14'028 | 14'856 | 15'568 |
| Recettes fiscales | -96'538 | -99'024 | -99'962 | -107'781 | -102'141 | -103'821 | -105'476 | -107'165 | -108'577 | -110'012 |
| Marges contributive Services Industriels | -3'453 | -3'810 | -3'239 | -3'117 | -3'339 | -3'300 | -3'300 | -3'300 | -3'300 | -3'300 |
| Autres recettes (hors SIN) | -33'879 | -34'085 | -38'135 | -37'744 | -37'936 | -38'990 | -39'107 | -39'224 | -39'342 | -39'460 |
| 422 Revenus des capitaux du patrimoine financier | -268 | -234 | -306 | -274 | -232 | -232 | -232 | -232 | -232 | -232 |
| 423 Revenus des immeubles du patrimoine financier | -1'925 | -1'993 | -2'264 | -2'223 | -2'625 | -3'639 | -3'639 | -3'639 | -3'639 | -3'639 |
| 424 Gains comptables sur les placements patr. financier | -3 | -254 | -581 | -110 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 425 Revenus des prêts et part. patrimoine admin. | -24 | -26 | -26 | -23 | -24 | -24 | -24 | -24 | -24 | -24 |
| 427 Revenus des immeubles du patrimoine administratif | -6'012 | -6'041 | -6'190 | -5'564 | -6'154 | -6'216 | -6'233 | -6'250 | -6'267 | -6'284 |
| 430 Taxes légales de remplacement | -7 | -13 | -43 | 0 | -30 | -30 | -30 | -30 | -30 | -31 |
| 431 Emoluments | -4'314 | -270 | -643 | -1'950 | -2'867 | -2'878 | -2'890 | -2'902 | -2'913 | -2'925 |
| 432 Recettes pour des soins médicaux et dentaires | -90 | -83 | -88 | -10 | -85 | -85 | -86 | -86 | -86 | -87 |
| 434 Taxes de raccordement et d'utilisation | -8'304 | -9'987 | -8'658 | -8'654 | -8'250 | -8'283 | -8'316 | -8'349 | -8'383 | -8'416 |
| 435 Ventes et prestations de service | -1'052 | -1'022 | -1'110 | -890 | -982 | -986 | -990 | -994 | -998 | -1'002 |
| 436 Remboursements de tiers | -1'146 | -1'129 | -1'263 | -1'242 | -618 | -620 | -623 | -625 | -628 | -630 |
| 437 Amendes | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 439 Autres recettes | -1'390 | -2'031 | -1'778 | -2'789 | -1'546 | -1'552 | -1'558 | -1'565 | -1'571 | -1'577 |
| 451 Part. et rbts de collectivités publiques | -1'651 | -2'468 | -4'931 | -4'733 | -3'544 | -3'422 | -3'422 | -3'422 | -3'422 | -3'422 |
| 452 Part/Rbts de communes/assoc. comm. | -2'776 | -2'882 | -3'083 | -2'844 | -3'360 | -3'373 | -3'387 | -3'400 | -3'414 | -3'428 |
| 465 Participations et subventions de tiers | -4'916 | -5'652 | -7'172 | -6'439 | -7'619 | -7'647 | -7'676 | -7'705 | -7'734 | -7'763 |
| Charges de personnel (hors SIN) | 39'518 | 42'628 | 45'891 | 45'896 | 46'880 | 47'843 | 48'488 | 49'143 | 49'808 | 50'483 |
| 301 Personnel Administratif et d'exploitation | 29'358 | 31'605 | 33'947 | 34'940 | 35'359 | 36'178 | 36'678 | 37'186 | 37'701 | 38'223 |
| 303 Assurances sociales | 2'647 | 2'886 | 3'270 | 3'325 | 3'396 | 3'443 | 3'491 | 3'540 | 3'589 | 3'639 |
| 304 Caisses de pensions et prévoyance | 4'043 | 4'383 | 4'666 | 4'729 | 5'000 | 5'073 | 5'148 | 5'224 | 5'301 | 5'380 |
| 305 Assurances Accidents et Maladie | 1'949 | 2'233 | 2'389 | 1'360 | 1'452 | 1'473 | 1'494 | 1'515 | 1'536 | 1'558 |
| 306 Indemnisation et remboursements de frais | 208 | 203 | 177 | 141 | 215 | 216 | 216 | 217 | 218 | 219 |
| 307 Prestations complémentaires de prévoyance | 620 | 633 | 657 | 667 | 653 | 653 | 653 | 653 | 653 | 653 |
| 308 Personnel intérimaire | 360 | 326 | 479 | 461 | 481 | 481 | 481 | 481 | 481 | 481 |
| 309 Autres charges des autorités et du personnel | 334 | 360 | 306 | 275 | 324 | 325 | 326 | 328 | 329 | 330 |
| Autres charges (hors SIN) | 55'508 | 58'624 | 59'630 | 59'289 | 61'682 | 64'224 | 64'595 | 64'718 | 64'829 | 64'974 |
| 300 Autorités et commissions | 927 | 924 | 899 | 890 | 920 | 933 | 947 | 962 | 976 | 991 |
| 310 Imprimés et fournitures de bureau | 481 | 511 | 315 | 298 | 403 | 405 | 406 | 408 | 409 | 411 |
| 311 Achats mob., matériel, machines et véhicules | 1'643 | 1'799 | 1'341 | 1'152 | 1'227 | 1'245 | 1'250 | 1'255 | 1'260 | 1'265 |
| 312 Achats d'eau, d'énergie, de combustible | 1'661 | 1'839 | 2'155 | 2'216 | 2'503 | 2'513 | 2'523 | 2'533 | 2'543 | 2'553 |
| 313 Autres fournitures et marchandises | 1'405 | 1'731 | 2'061 | 1'980 | 2'622 | 2'693 | 2'704 | 2'714 | 2'725 | 2'736 |
| 314 Entretien des immeubles, routes et territoire | 5'037 | 5'237 | 4'876 | 4'725 | 4'512 | 4'606 | 4'588 | 4'636 | 4'654 | 4'673 |
| 315 Entretien d'objets mob. et install. techniques | 1'567 | 1'610 | 1'590 | 1'569 | 1'629 | 1'635 | 1'642 | 1'648 | 1'655 | 1'662 |
| 316 Loyers, fermages et redevances d'utilisation | 1'473 | 1'563 | 1'596 | 1'507 | 1'571 | 1'585 | 1'592 | 1'598 | 1'604 | 1'611 |
| 317 Réceptions et Manifestations | 449 | 607 | 531 | 450 | 512 | 562 | 564 | 566 | 568 | 570 |
| 318 Honoraires et Prestations de services | 3'692 | 3'687 | 3'686 | 3'622 | 4'054 | 4'078 | 4'094 | 4'111 | 4'127 | 4'144 |
| 319 Impôts, taxes, cotisations et frais divers | 1'431 | 1'483 | 1'619 | 1'622 | 1'601 | 1'613 | 1'619 | 1'625 | 1'632 | 1'638 |
| 322 Intérêts des dettes à moyen et long terme | 2'591 | 2'357 | 1'756 | 1'516 | 1'432 | 1'128 | 1'073 | 970 | 922 | 906 |
| 329 Autres intérêts | 60 | 39 | 39 | 30 | 40 | 40 | 40 | 40 | 41 | 41 |
| 330 Amort. patrimoine financier | 871 | 1'228 | 955 | 1'012 | 923 | 926 | 929 | 932 | 935 | 939 |
| 331 Amort. obligatoires patrimoine administratif | 7'897 | 8'168 | 8'990 | 10'753 | 11'715 | 12'161 | 12'209 | 12'258 | 12'307 | 12'357 |
| 332 Autres amort. patrimoine administratif | 0 | 1'000 | 1'258 | 868 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 351 Rbts, part. à des charges cantonales | 196 | 185 | 318 | 328 | 191 | 191 | 191 | 191 | 191 | 191 |
| 352 Rbts, part. à des charges d'autres comm. | 9'237 | 9'338 | 10'385 | 10'006 | 10'381 | 10'390 | 10'399 | 10'408 | 10'417 | 10'426 |
| 365 Aides, subventions à des institutions privées | 13'955 | 14'461 | 14'436 | 14'145 | 14'366 | 16'437 | 16'742 | 16'780 | 16'780 | 16'780 |
| 366 Aides individuelles | 935 | 856 | 824 | 598 | 1'083 | 1'083 | 1'083 | 1'083 | 1'083 | 1'083 |
| <i>* Transfert charges AVASAD au canton dès 2020 (2 Mios CHF)</i> | | | | | | | | | | |
| CHARGES PEREQUATIVES | 47'763 | 42'531 | 36'255 | 42'327 | 44'928 | 47'040 | 48'342 | 49'681 | 51'059 | 52'477 |
| Facture sociale | 36'525 | 30'306 | 27'487 | 30'866 | 33'145 | 34'140 | 35'164 | 36'219 | 37'306 | 38'425 |
| Péréquation directe | 9'481 | 10'575 | 7'234 | 9'767 | 10'000 | 11'100 | 11'378 | 11'662 | 11'953 | 12'252 |
| Réforme Policière | 1'757 | 1'650 | 1'534 | 1'694 | 1'783 | 1'800 | 1'800 | 1'800 | 1'800 | 1'800 |
| Imputations Internes (hors SIN) | -2'676 | -2'577 | -2'400 | -2'402 | -2'321 | -2'321 | -2'321 | -2'321 | -2'321 | -2'321 |
| Prél./Attrib. Fonds (hors SIN) | -2'757 | 1'789 | 1'736 | 3'481 | 2'726 | 2'525 | 2'511 | 2'495 | 2'699 | 2'727 |

Il convient cependant de souligner la difficulté d'établir une planification financière sur plusieurs années en raison de nombreuses inconnues qui ont des incidences importantes :

- les charges péréquatives ne dépendent pas uniquement des rendements d'impôts de la Commune, mais également de la performance fiscale des autres Communes, ainsi que des charges globales du Canton. De surcroît, un décalage important dans le temps se présente entre l'acompte au moment du budget N et le décompte final après bouclage des comptes N+2. A ces incertitudes s'ajoute une éventuelle réforme de la péréquation. Même si on peut espérer un allègement de la contribution nyonnaise, il n'est pas possible de le prendre en compte dans la planification financière et le calcul de la marge d'autofinancement ;
- la croissance démographique : s'il est possible d'anticiper à grands traits l'évolution de la population, la composition des ménages et la situation fiscale de ces nouveaux contribuables ne se prêtent que malaisément à la prévision. Il en découle une difficulté à estimer les recettes fiscales futures. Or celles-ci constituent le principal poste des produits de la Commune ;
- les impôts conjoncturels : les impôts relatifs au domaine immobilier ne sont souvent pas entièrement corrélés à la situation économique. Ces dernières années, la Ville a ainsi pu bénéficier de « bonnes surprises » par exemple pour les droits de mutation et l'impôt sur les gains immobiliers ;
- d'autres imprévus : certains aléas, comme la crise sanitaire, ne peuvent simplement pas être anticipés. Lors du début de la précédente législature, rien ne permettait de la prévoir. Comme l'ensemble des acteurs publics et privés, la Ville de Nyon vit au rythme de la pandémie et des incertitudes qu'elle génère. Emergence de variants, résistance aux vaccins, intervention des Autorités fédérales dans l'économie, impact de l'action des banques centrales sur l'inflation constituent autant d'inconnues qui font obstacles à la prévisibilité des charges et des recettes de la Commune.

3.2 Evolution de la marge d'autofinancement sur la période 2012-2020

Il est constaté que la marge d'autofinancement dans les comptes est meilleure que dans le budget. En tenant compte de l'écart entre les comptes et le budget, la marge d'autofinancement moyenne est estimée à CHF 12.5 millions. En multipliant celle-ci par trente, la capacité économique d'endettement de la Commune s'élève à CHF 375 millions, soit CHF 380 millions en arrondissant.



3.2 Latitude de la Commune

L'endettement actuel de la Commune s'élève à ce jour CHF 281.3 millions et devrait atteindre CHF 285 millions en fin d'année, ce qui signifie une augmentation de CHF 72 millions par rapport à la fin de l'année 2016. En fixant un plafond à CHF 380 millions, la Commune disposera d'une marge de CHF 95 millions pour cette législature.

Il convient de préciser que la Municipalité continue à prendre des mesures pour augmenter sa capacité d'autofinancement. Parmi celles envisagées figurent l'augmentation de recettes, par exemple au travers de points d'impôt affectés à de grands projets d'investissement, la poursuite de l'optimisation de l'administration, un éventuel ralentissement du rythme des investissements ou encore le recours à des partenariats public-privé.

4. Plafond des cautionnements

L'Etat demande aux collectivités de tenir compte du degré de risque des cautionnements accordés. Contrairement à d'autres communes environnantes, Nyon n'est pas membre d'associations intercommunales ayant pour but la construction de bâtiments scolaires. La Ville réalise elle-même ces ouvrages.

En revanche, la Ville cautionne notamment plusieurs coopératives d'habitations ainsi que l'achat d'énergie par les Services industriels en faveur d'Enerdis Approvisionnement. La Ville est membre de plusieurs associations intercommunales, telles que la Police Nyon Région (PNR) et le Service de Défense Incendie et Secours (SDIS) Nyon-Dôle. Celles-ci ne présentent aucune dette à ce jour.

A l'heure actuelle, les cautionnements de la Ville de Nyon s'élèvent à CHF 9.2 millions, principalement en faveur de coopératives d'habitations. La Municipalité propose de maintenir le plafond de cautionnement à CHF 30 millions pour la législature 2021-2026.

De la sorte, le plafond d'endettement consolidé de la Ville de Nyon s'élèverait à CHF **410 millions** (CHF 380 millions de plafond d'endettement et CHF 30 millions de limite de cautionnement).

5. Conclusion

La Municipalité estime que le recours à l'emprunt est un outil nécessaire au développement d'une cité dynamique comme Nyon. Le plafond d'endettement doit être adapté à la capacité économique de la Ville et suffisant pour ne pas devoir être rehaussé en cours de législature avec l'aval du Canton. Il permet également de donner un cadre financier pour l'élaboration du programme de législature.

Attentive à la situation financière de la Commune, la Municipalité est convaincue qu'un endettement raisonnable préserve la capacité d'action des autorités. Elle s'engage, pour les cinq années à venir, à contenir la dette à un niveau soutenable, tout en maintenant des prestations de qualité.

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

Le Conseil communal de Nyon

vu le préavis N° 2021/15 concernant le plafond d'endettement pour la législature 2021-2026,

ouï le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'adopter le plafond d'endettement consolidé de CHF 410 millions pour la législature 2021-2026, soit :
 - a. CHF 380 millions de plafond d'endettement ;
 - b. CHF 30 millions de plafond de cautionnement ;
2. d'autoriser la Municipalité à emprunter, respectivement cautionner, jusqu'à ce que l'endettement consolidé atteigne le plafond d'endettement et de cautionnement ;
3. de déléguer à la Municipalité la compétence de déterminer le choix du moment, ainsi que les modalités d'emprunts et de cautionnements.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 13 septembre 2021 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :



La Secrétaire a.i. :

Daniel Rossellat

Marine Paschoud