

## Rapport N° 2021/15

### Plafond d'endettement pour la législature 2021-2026

---

Nyon, le 27 octobre 2021

Au Conseil communal de Nyon

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

La commission des finances (Cofin) s'est réunie le 7 octobre à la salle communale de Nyon pour l'examen du prévis n°2021/15. Étaient présent·e·s Mesdames Monique Chevallay Piguët, Armelle DuPasquier, Lourdes Dupertuis, Taïna Pieren et Messieurs Marius Diserens, Alexander Federau, Yves Félix (Président et rapporteur), Pierre Girard, Olivier Monge et Olivier Riesen. Mesdames Chloé Besse et Laure Damtsas étaient excusées.

La Cofin a reçu Monsieur le Municipal Claude Uldry et Madame la Cheffe du Service des finances Ying Cottier. La commission les remercie pour leur présence et pour les réponses apportées.

#### **Introduction**

Pour rappel, c'est la Loi sur les communes (LC) qui définit ce qu'il est possible de faire en matière d'emprunt et de dettes pour notre ville. L'autorisation d'emprunter relève de la compétence du Conseil communal, mais il peut la déléguer à la Municipalité (art.4 al.7 LC). Par ailleurs, les articles 143 LC et 100 du règlement du Conseil communal de Nyon déterminent que notre Conseil doit définir un plafond d'endettement au début de chaque législature. Il a vocation à rester inchangé tout au long de celle-ci.

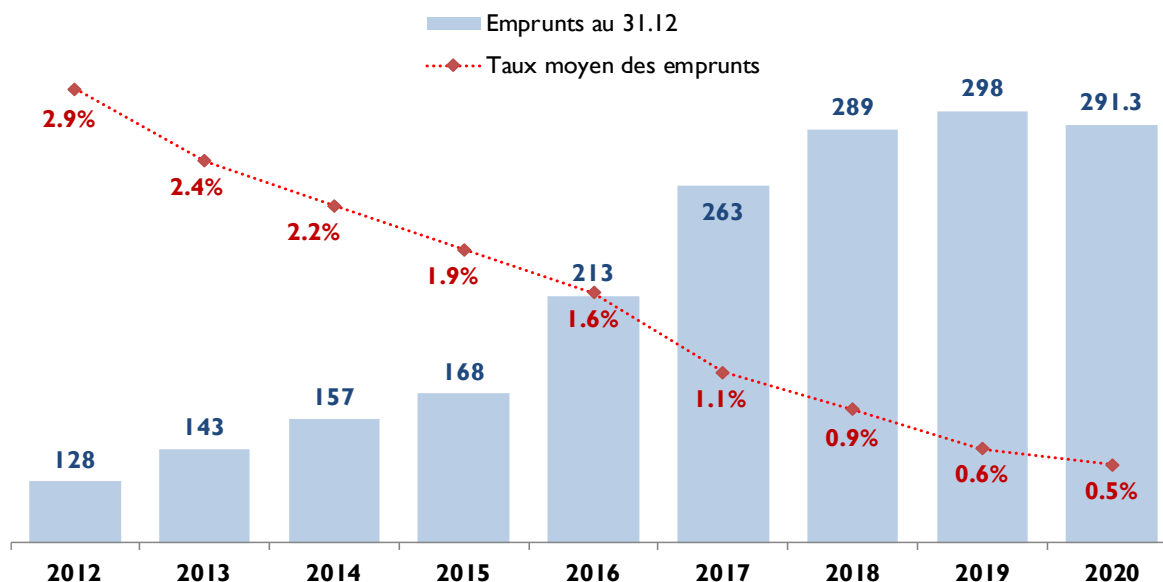
Si la commune souhaite modifier son plafond d'endettement en cours de législature, elle doit adresser une demande au Conseil d'État qui doit rendre une décision après examen approfondi de la situation financière de ladite commune. Une décision d'interdiction d'augmenter le plafond d'endettement peut être prise par le Conseil d'État dans le cas où la nouvelle limite de plafond met en péril l'équilibre financier de la commune. De mémoire de Cofin, cette situation n'est jamais arrivée à Nyon.

#### **Situation actuelle**

En 2011, suite à un amendement de la Cofin, le plafond d'endettement non consolidé initialement prévu de 250 millions de francs a été ramené à 225 millions (+ 24,2 millions de cautionnements). En 2016, le plafond d'endettement adopté par le Conseil communal à la quasi-unanimité était de 360 millions de francs, plus les 30 millions de francs prévus pour le plafond de cautionnement.

L'endettement actuel de la Ville est à 281,3 millions de francs et devrait avoisiner les 285 millions à la fin de l'année. Lors de la présentation du budget 2021, le Service des finances estimait que la dette se monterait à 316,3 millions au 31 décembre 2021 ; la Ville a donc une dette inférieure à ce qui était prévu.

Lors de la séance de l'examen des comptes 2020 (le 02.06.21), le Service des finances a donné à la Cofin plus de détails sur la situation de la dette. Voici notamment ce qui a été montré :



Deux remarques peuvent être faites. Premièrement, la Municipalité a réduit la dette en 2020 ; ceci a été rendu possible par l'effet combiné d'une marge d'autofinancement en hausse, une maîtrise des charges, une priorisation des investissements et des recettes fiscales meilleures que prévu.

Deuxièmement, l'on constate une baisse continue des taux moyens d'emprunts grâce à des renouvellements et des nouveaux emprunts faits à des taux très avantageux. Concrètement, entre les comptes 2019 et les comptes 2020 par exemple, les intérêts de la dette ont baissé d'environ 284'000 francs. D'ailleurs, si l'on se réfère aux indicateurs d'analyse de l'IDHEAP présentés dans le préavis n°259/2021 (arrêté d'imposition 2022), l'intérêt moyen de la dette conserve la notation de 6 sur 6 (considéré comme très faible).

Ainsi, comme le préavis l'indique, la Municipalité souhaite fixer un plafond d'endettement consolidé à 410 millions de francs pour la législature 2021-2026 (380 pour la dette et 30 millions pour les cautionnements).

### **Méthode de calcul**

Comment est-ce que la Municipalité arrive à 380 millions de plafond pour la dette ? Dans un premier temps, il faut savoir si nous parlons de dette brute ou nette : (1) la dette brute est la totalité des engagements financiers envers des tiers externes. (2) La dette nette correspond à la dette brute diminuée des capitaux (liquidités ou créances détenues par la collectivité exigibles à court terme). Par souci de lisibilité et transparence, la Municipalité opte pour la dette brute. D'après les chiffres du Canton, 94% des communes vaudoises utilisent un plafond exprimé en dette brute. Pour celles et ceux que cela intéresse, l'endettement nette est consultable dans les comptes.

Elle utilise la méthode préconisée par l'Union des communes vaudoise (UCV) : pour obtenir la capacité économique d'endettement, il faut multiplier par 30 la marge d'autofinancement. Ce chiffre trente correspond à la durée de vie maximum des investissements, conformément à l'article 17 du

règlement sur la comptabilité des communes (RCCom). Concrètement, un investissement est amortissable sur 30 ans au maximum.

Quant à la définition de la marge d'autofinancement utilisée dans le calcul, Monsieur le Municipal Claude Uldry a expliqué à la Cofin que le Service des finances utilisait une moyenne sur les années précédentes et à venir, en prenant en compte un coefficient sur la base de la différence entre budgets et comptes. Sans que le calcul ait été détaillé à la Cofin, le montant retenu est de 12,5 millions de francs.

Lorsque l'on regarde la recommandation du Canton concernant la détermination du plafond d'endettement, elle est relativement floue. Il propose la formule indicative suivante :

$$\frac{\text{Dette brute} \times 100}{\text{Revenus courants}}$$

Il préconise de ne pas aller au-delà d'un ratio de 250% et reconnaît qu'il s'agit d'une limite très large. En ce sens, il ne s'agit pas d'une méthode pratique et applicable pour un pilotage optimal.

## **Discussions**

Dans l'ensemble, les discussions au sein de la Cofin ont tourné autour de quatre points :

### **Montant de la dette**

Une partie de la commission s'est montrée inquiète du montant de la dette de la Ville de Nyon. Si l'on regarde le rapport du Canton sur les finances communales vaudoises en 2019 (publié en mai 2021)<sup>1</sup>, Nyon est effectivement considérée comme une ville ayant un endettement très haut. D'autres commissaires ont tenu à rappeler que cette dette correspond exclusivement à des investissements proposés par les Municipalités qui se sont succédées et consentis par le Conseil communal. En d'autres mots, la couverture des charges est assurée à Nyon : la dette ne finance pas le ménage communal mais uniquement les investissements.

Par ailleurs, pour évaluer la situation générale autour de la dette, c'est une série d'indicateurs qu'il faut prendre en compte : la marge d'autofinancement, le poids des intérêts, des amortissements et de la dette brute par rapport aux revenus, la couverture des charges, etc. Dans le rapport précédemment cité, le Canton propose deux classifications générales qui sont la synthèse de plusieurs indicateurs : 1) autofinancement et investissements ; 2) endettement et coût de l'endettement. Il ressort que Nyon n'est ni considérée à risque ni à surveiller, mais comme cas standard. Autrement dit, des lectures différentes de la dette existent en fonction de ce que l'on observe.

Quant à la capacité à rembourser la dette, elle dépend de la marge d'autofinancement de la Ville. Et là surgit un enjeu politique : quelle part de la marge doit y être consacrée ? D'aucuns diront que les investissements pour la Ville sont plus importants à court terme et que ceux-ci priment, pour autant que la dette soit soutenable au regard de nos revenus et des taux d'intérêts ; d'autres diront que le remboursement est une priorité afin de ne pas laisser une ardoise trop élevée aux générations futures. Un choix politique que la Municipalité devra opérer tout au long de la législature : un endettement soutenable, sans pour autant négliger les investissements.

---

<sup>1</sup>[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/territoire/communes/finances\\_communales/Les\\_finances\\_communales\\_en\\_2019.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/finances_communales/Les_finances_communales_en_2019.pdf)

## **Calcul de la marge d'autofinancement**

L'estimation de la marge d'autofinancement, primordiale pour fixer le plafond d'endettement, n'a pas fait l'unanimité au sein de la Cofin. En effet, plusieurs se sont demandé-e-s pourquoi ce montant et pas un autre. De l'aveu de Monsieur le Municipal Claude Uldry, le montant de 12,5 millions de francs est une estimation « raisonnable » basée sur l'écart entre les comptes et les budgets, sur une période donnée. Ainsi, il apparaît évident qu'en fonction de la durée et des montants retenus, le chiffre n'est pas le même. Prenons un exemple : si l'on se fie uniquement aux comptes (situation réelle de nos finances) sur la période 2012-2020 (repères qui figurent dans le préavis), nous avons une marge d'autofinancement moyenne hypothétique de 15,9 millions. Et selon le calcul de l'UCV, cela donnerait à la Ville un plafond d'endettement de 477 millions, soit 100 millions de plus que ce qui est proposé. A l'inverse, si l'on se focalise sur les budgets (où la marge d'autofinancement a largement tendance à être sous-évaluée), le plafond serait bien inférieur.

La Cofin comprend qu'il y a un enjeu pour la Municipalité d'avoir une marge de manœuvre suffisante, tout en proposant un plafond qui ne soit pas « effrayant » ; elle souligne le fait que le sommet de ce plafond peut varier en fonction des choix opérés. Rien qu'avec le choix de 12,5 millions de marge d'autofinancement, le plafond retenu de 380 millions a été arrondi 5 millions au-dessus. Des commissaires ont regretté ce choix, d'autres saluent une petite marge de manœuvre supplémentaires.

Quoi qu'il en soit, la Cofin rappelle qu'il s'agit d'un montant maximal (aucune nécessité ou obligation de l'atteindre) et que le Conseil communal reste compétent pour l'acceptation ou non de crédits d'investissements.

## **Investissements**

A ce stade, le programme de législature n'est pas fixé : nous ignorons quels sont les axes prioritaires de la Municipalité et quelle énergie elle souhaite y consacrer. Certain-e-s commissaires auraient voulu avoir des informations à ce sujet, pour savoir si le plafond d'endettement proposé est en phase avec les prévisions d'investissements. Ces documents auraient permis à la Cofin de prendre une décision plus éclairée. Ce sera lors de l'examen du budget 2022 que la commission aura un début de réponse.

C'est avant tout une question de méthode : faut-il d'abord fixer une limite proportionnée à nos moyens financiers sur laquelle seront calqués nos investissements ? Ou est-ce au contraire nos velléités d'investissements qui doivent dicter la limite, au mépris peut-être de notre capacité économique réelle ? Après discussion, la Cofin reconnaît que la méthode retenue est adéquate, d'autant que les plans d'investissements peuvent coulisser d'année en année.

## **Cautionnements**

La proposition de plafond de cautionnement est la même qu'en 2016, à savoir 30 millions de francs. Pour rappel, les communes ont la possibilité de cautionner une entité juridiquement distincte, comme par exemple une association de communes, une société anonyme ou une coopérative d'habitation. Cela signifie que la commune assumerait le déficit et/ou la dette de l'entité, dans le cas où cette dernière ne pourrait être en mesure d'assumer ses responsabilités en la matière. Lorsqu'il y en a, ces demandes de cautionnement passent également devant le Conseil communal.

A l'heure actuelle, les cautionnements de la Ville sont de 9,2 millions de francs et concernent surtout des coopératives d'habitation. La Municipalité estime que la reconduction d'un plafond à 30 millions est suffisante. La Cofin n'a pas de remarques particulières à ce propos.

## **Conclusions**

Qu'on le veuille ou non, la dette est un des outils à disposition de tout exécutif. La considérer de manière isolée, tel un bloc immuable, peut susciter frayeurs et incompréhension. Rappelons-nous que la dette est toujours à mettre en relation avec la maîtrise de nos charges, nos recettes fiscales, aux taux sur les marchés et chose plus importante encore, aux besoins de la population. Pour autant qu'elle soit soutenable au regard de la situation générale des finances de la Ville, la dette n'est pas un gros mot.

Une commune a constamment besoin d'investissements. Peut-elle les financer par la marge d'autofinancement ? Font-ils partie de nos priorités ? Est-ce que nos finances nous le permettent ? Est-ce que les taux sur les marchés sont attractifs ? Des questions qui, à n'en point douter, animeront les discussions au sein de la Municipalité ces prochaines années dans une optique de recours réfléchi à l'emprunt.

N'oublions pas l'essentiel : ce soir, nous fixons une limite à l'endettement basée sur la capacité financière de la Ville. Comme toute limite, rien ne nous oblige à nous en approcher, encore moins à la franchir. A ce propos, nous, Conseil communal, aurons toujours la possibilité d'agir sur la situation, en acceptant ou refusant les préavis.

Ainsi, pour toutes les raisons évoquées dans ce rapport, c'est une Cofin unanime qui vous recommande d'accepter les conclusions du préavis.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de prendre les décisions suivantes :

## **Le Conseil communal de Nyon**

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

**ouï** les conclusions du 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.

La Commission :

Mesdames Chloé Besse, Monique Chevallay Piguët, Laure Damsas, Armelle DuPasquier, Lourdes Dupertuis et Taïna Pieren,  
Messieurs Marius Diserens, Alexander Federau, Yves Félix (Président et rapporteur), Pierre Girard, Olivier Monge et Olivier Riesen.