

## Rapport N° 15 Plafond d'endettement pour la législature 2016-2021

---

Nyon, le 27 novembre 2016

Au Conseil communal de Nyon

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

### 1. Préambule

Conformément à l'article 143 de la Loi sur les communes, le Conseil communal doit fixer un nouveau plafond d'endettement au début de chaque législature. La Commission des finances (ci-après la COFIN) a examiné la proposition de nouveau plafond présenté par la Municipalité dans son préavis n° 15, le 17 novembre 2016.

Les commissaires suivants étaient présents : Mesdames Chiara Montecchio, Chloé Besse et Géraldine Limborg, et Messieurs Pierre Girard, Jacques Pittet, André Francis Cattin, Hans Rasmus Nilsson, Bastien Clerc, Xavier Paredès, Yvan Rytz, Frédéric Tschuy et Jacky Colomb et Luciano De Garrini (président et rapporteur).  
Messieurs David Vogel et Yves Félix étaient excusés.

Le préavis n°15 a été présenté dans ses généralités par M. Claude Uldry, Municipal des finances, par Mme Ying Cottier, Cheffe du Service des finances et par M. Lionel Thorens du Service des finances. La commission tient à les remercier vivement pour leurs explications et les réponses aux questions des commissaires.

### 2. Enjeux de la fixation de ce plafond d'endettement à CHF 360 millions

Avant tout, la COFIN recommande au Conseil d'accepter le plafond d'endettement proposé par la Municipalité. Les principaux enjeux de ce nouveau plafond de la dette sont mentionnés ci-dessous.

#### Approche adoptée par la Municipalité

Le contexte de l'établissement de ce plafond d'endettement est propre à un début de législature. Tout n'est pas encore totalement défini, notamment le programme de législature. Par conséquent, la Municipalité préfère fixer un cadre financier, en définissant le plafond d'endettement avant de finaliser son programme de législature. En résumé, la Municipalité ne veut pas s'engager sur des dépenses supérieures aux ressources financières dont elle peut disposer. Le plan défini par la Municipalité peut être résumé comme suit :

1. définition et décision du nouveau plafond d'endettement ;
2. définition du programme de législature, tenant compte du plafond d'endettement fixé ;
3. priorisation des investissements selon le plafond d'endettement et le programme de législature.

Cette approche convient à la COFIN car il s'agit d'une approche responsable. En revanche, le montant fixé initialement, sans connaître dans le détail les investissements prévus, peut engendrer des questions, d'une part, sur la justification d'une augmentation d'une telle ampleur et, d'autre part, sur la marge de manœuvre des autorités communales durant cette législature. La COFIN tente, par ce rapport, de répondre à ces questions.

Contexte particulier, la Municipalité hérite d'une intensité d'investissement élevée. Le plan des investissements présenté dans le préavis 22 sur le budget 2017 nous indique que 70% des investissements prévus en 2017 ont déjà été votés par le Conseil, pour un montant de CHF 45 millions. Sur l'ensemble de la législature, le Conseil a déjà voté pour CHF 105 millions. Elaborer un plafond d'endettement dans ces conditions implique une certaine retenue dans le montant à fixer comme endettement maximum, afin de se prémunir contre l'accroissement du risque financier lié à une dette trop importante. A l'inverse, la marge de manœuvre de la Municipalité s'en trouve d'autant réduite.

Enfin, il est aussi bon de noter que les contraintes légales quant à la fixation du plafond d'endettement se sont assouplies depuis la dernière législature. En effet, suite à des négociations sur le nouveau mode de calcul entre les associations de communes et l'Etat, qui n'ont pas abouties, les communes disposent d'un libre choix de variantes de calcul. La méthode choisie par la Municipalité de Nyon est celle de l'UCV, qui se base sur les projections de marges d'autofinancement sur 30 ans, correspondant à une génération et au délai habituel de remboursement d'une dette. Aussi, le choix de fixer un plafond d'endettement brut se justifie par souci de transparence envers notre Conseil et envers les créanciers existants et potentiels.

### **Position de la COFIN sur le choix du calcul pour la fixation du plafond d'endettement**

La détermination du plafond d'endettement en se basant sur les marges d'autofinancement projetées sur les 5 prochaines années convainc la COFIN. Cette méthode se base évidemment sur des projections qui ne peuvent garantir une fiabilité à 100%. Néanmoins, elle permet d'engager la réflexion sur les risques financiers à anticiper. Fixer le plafond d'endettement en se basant sur une durée de 30 ans de marge d'autofinancement permet de rendre tangible une période de remboursement de cette dette virtuelle qui devra être remboursée avant que la prochaine génération ne prenne le relais. La COFIN a aussi compris les mécanismes de projections financières et ne trouve rien à redire à la méthode utilisée.

### **Discussions autour des méthodes alternatives**

Si cette méthode choisie recueille l'unanimité des membres de la COFIN, certains de ses membres ont tout de même voulu connaître la valeur économique, ou vénale, des actifs de la ville afin de mettre en relation la valeur du patrimoine nyonnais et la limite de dette proposée par la Municipalité. Ces valeurs ne sont évidemment pas connues des services de la ville, pour plusieurs raisons. Avant tout, la méthodologie d'évaluation risquerait d'être contestable, compte tenu de l'éventuel changement d'affectation du bien par l'éventuel acquéreur. De plus, ces évaluations coûtent cher, de CHF 2'000.- à CHF 4'000.- par bien immobilier, selon les biens à évaluer.

Après de bonnes discussions, la majorité de la COFIN considère que la valorisation du patrimoine à mettre en relation avec le montant du plafond d'endettement n'est pas recommandée. Elle préfère mentionner les valeurs inscrites dans le préavis sur les comptes 2015, dernier état disponible :

#### **Etat au 31.12.2015 - selon préavis 271 - Comptes 2015**

Immeubles patrimoine financier ( <i>valeurs ECA</i> ) :	28.7 millions
Immeubles patrimoine administratif* ( <i>valeurs ECA</i> ) :	388.1 millions
Titres et placements du patrimoine financier ( <i>valeur de marché</i> ) :	4.8 millions
Titres et placements du patrimoine administratif ( <i>valeur de marché</i> ) :	0.0 million

<b>Total</b>	<b>421.6 millions</b>
--------------	-----------------------

\* *Cumul du patrimoine administratif inclus et non inclus dans le calcul de la taxe pour l'équipement communautaire*

*Note: le mobilier communal n'est pas inclus, de même que le Fonds Fischer. Les montants ci-dessus ne reflètent pas les valeurs inscrites au bilan de la ville.*

### Principaux facteurs significatifs influençant la fixation du plafond d'endettement

La COFIN prend acte avec satisfaction de la plupart des éléments pris en compte par le Service des finances pour élaborer les projections financières de la marge d'autofinancement. Les principaux facteurs pris en compte sont les suivants :

- RIE III, autant du côté des recettes des impôts (moins CHF 4 millions de 2019 à 2021), que de la nouvelle formule de la péréquation (CHF 1.1 millions de 2019 à 2021) ;
- Évolution de la population ;
- L'évolution des dépenses de péréquation a été établie en suivant le mode de calcul de ces dépenses.

Néanmoins, elle rend attentif sur certains éléments qui n'ont pas été pris en compte dans les projections<sup>1</sup> :

- Non prise en compte d'un scénario de sortie des Services industriels des comptes de la ville. Cette hypothèse contient cependant plusieurs éléments significatifs devant encore être déterminés et approuvés par le Conseil, ce qui rend l'ébauche d'un scénario relativement compliquée pour peu de fiabilité au bout du compte. En revanche, la COFIN demande à ce que le futur préavis concernant l'autonomisation des SIN intègre une simulation de l'impact sur le plafond d'endettement ;
- Les effets financiers de la mise en application du nouveau cadre réglementaire des collaborateurs de l'administration communale.

### Marge de manœuvre de la Municipalité sur l'ensemble de la législature

La marge de manœuvre de la Municipalité sur les cinq prochaines années est illustrée par un bref calcul, présenté ci-dessous :

	<i>CHF millions</i>
Montant de la dette au 31 décembre 2016	-213
Total des dépenses d'investissements déjà votées	-105
<u>Marges d'autofinancement sur la législature (5*12 millions)</u>	<u>60</u>
Estimation de la dette à la fin de la législature après préavis votés avant fin 2016	-258
Plafond d'endettement proposé	360
<b>Marge de manœuvre de la Municipalité sur la législature</b>	<b>102</b>
<b>Marge de manœuvre par année</b>	<b>20.4</b>
<i>Moyenne des 5 dernières années (2011-2015)</i>	22.2
<i>Minimum durant les 5 dernières années (2011)</i>	14.1
<i>Maximum durant les 5 dernières années (2015)</i>	33.4

La marge de manœuvre se situe donc proche de la moyenne de ce qui a été dépensé lors de la précédente législature. Néanmoins, les projets en préparation dépassent largement le montant de CHF 21 millions par année. Bien sûr, le plan des investissements du budget doit être affiné suite à la priorisation des investissements. Mais le préavis 22<sup>2</sup> sur le budget 2017 et son plan des investissements prévoit les dépenses nettes suivantes du programme d'investissement (préavis non déposés) :

2017	19'479
2018	42'225
2019	84'743
2020	87'887
2021	47'100

<sup>1</sup> Certains de ces éléments sont indiqués dans le préavis 15 à la page 9.

<sup>2</sup> Le programme des investissements n'a pas fait l'objet d'une priorisation de la part de la Municipalité et comporte par conséquent des éléments à affiner. En revanche, il s'agit d'une bonne base pour se rendre compte des projets en préparation auprès des services.

La question ne se pose pas, il faudra faire des choix. Durant la séance de commission, la Municipalité ne nie pas que cette marge de manœuvre est relativement faible. Mais notre collège municipal part du principe que ce plafond d'endettement doit être fixé sur la base de ce qui peut être réalisé sans mettre en danger les finances communales. La Municipalité devra être créative, afin de permettre la réalisation des investissements qui pourraient faire dépasser le plafond d'endettement, par exemple en passant par des partenariats public-privé, ou encore public-public. Une chose est sûre, la Municipalité n'a pas l'intention à l'heure actuelle de prévoir un relèvement du plafond en cours de législature.

En ce qui concerne les choix de priorisation d'investissement, il y a notamment un élément que la COFIN avait mentionné lors de l'étude des comptes 2015, il s'agit de l'entretien de l'immobilier en mains de la commune. Le message de la COFIN était le suivant :

*« La COFIN prend note notamment que, pour l'année 2015, les dépenses de réparations sont de l'ordre de CHF 916'220 (budget CHF 531'500) alors que l'entretien planifié atteint CHF 491'287 (budget CHF 854'000). Ces écarts inquiètent la COFIN qui voit une potentielle dégradation de l'état des bâtiments appartenant à la Ville, constatant que les réparations sont largement en dépassement, alors que l'entretien planifié n'a pas pu être effectué comme prévu. Elle y voit un risque financier lié à cette dégradation. En effet, le montant nécessaire pour combler le retard pris dans l'entretien de ces bâtiment pourrait devenir significatif à terme. Afin de retrouver un « âge apparent » moyen de nos bâtiments qui soit acceptable, la COFIN demande donc à la Municipalité de proposer des solutions pour se couvrir contre ce risque financier. »*

La COFIN est toujours aussi inquiète, que compte tenu de la faible marge de manœuvre dont dispose la Municipalité durant la prochaine législature, l'entretien des bâtiments ne passe qu'au second plan et que le retard se creuse encore plus.

Enfin, il est à noter que la Municipalité aurait encore une marge de manœuvre réglementaire, partant du principe que si elle avait adopté une méthode de calcul selon l'établissement de la quotité brute à 250% des recettes courantes à la fin de la législature (estimation simplifiée selon l'UCV<sup>3</sup>). Selon cette méthode, le plafond d'endettement maximal de la commune aurait pu être de CHF 495 millions. La COFIN estime que le choix de la Municipalité est plus justifié, compte tenu du peu de visibilité sur les investissements qui seront réalisés durant la prochaine législature.

### **Plafond d'endettement pour les cautionnements**

Le montant de CHF 30 millions de plafond de cautionnement est fixé en arrondissant vers le haut le plafond actuel, de CHF 24.2 millions. Bien que l'état actuel des cautionnements (activé) est de CHF 10.5 millions (selon préavis 271 – Comptes 2015), cette marge de manœuvre, relativement large pour le coup, permettra à la Municipalité de cautionner des projets de coopératives d'habitations, par exemple.

### **3. Conclusion**

La COFIN recommande donc au Conseil d'accepter le plafond d'endettement proposé par la Municipalité, fixé à CHF 390 millions, dont CHF 30 millions pour les cautionnements.

Bien qu'elle regrette de ne pas avoir plus d'éléments relatifs au programme de législature et au planning des investissements prévus les cinq prochaines années, la COFIN trouve l'approche de la Municipalité responsable. En effet, se baser sur une période de 30 ans, durée d'une génération, pour rembourser ce montant de dette par l'autofinancement est une manière raisonnable pour fixer cette limite d'endettement

Les autres éléments inconnus peuvent faire craindre à certains d'entre nous de n'avoir pas assez d'éléments pour voter le plafond proposé, entre autres, les inconnues liées à la RIE III, l'évolution des charges de la péréquations et de la facture sociale, et notamment la sortie des SIN. A ce propos, la COFIN demande à la Municipalité d'intégrer au prochain préavis sur l'autonomisation des SIN la simulation de l'impact de la sortie des SIN des comptes communaux sur le plafond d'endettement.

---

<sup>3</sup> [http://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Thèmes/Plafond\\_d\\_endettement/Plafond\\_d\\_endettement\\_-\\_Mode\\_d\\_emploi\\_-\\_08.2016.pdf](http://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Thèmes/Plafond_d_endettement/Plafond_d_endettement_-_Mode_d_emploi_-_08.2016.pdf)

Aussi, la COFIN a passablement débattu de la marge de manœuvre financière dont allait disposer la Municipalité pour proposer des nouveaux projets durant cette législature. Même si la COFIN peut entendre que la marge de manœuvre peut se révéler restreinte, elle soutient l'approche de la Municipalité à vouloir se fixer un cadre qui évite à la commune de s'endetter trop lourdement, tout en travaillant à des solutions alternatives à la dette, telles que des partenariats public-privé, ou public-public.

Enfin, si la COFIN devait émettre une préférence concernant la priorisation des investissements, elle mentionnerait l'entretien des bâtiments communaux. En effet, entretenir le patrimoine bâti régulièrement évite de faire porter la charge sur les futures générations.

Pour toutes les raisons évoquées, la COFIN recommande au Conseil d'accepter les conclusions du préavis 15 tel que présenté.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la (les) décision(s) suivante(s) :

## **Le Conseil communal de Nyon**

**vu** le préavis N° 15/2016 concernant le plafond d'endettement pour la législature 2016-2021,

**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 390 millions de francs pour la législature 2016-2021, soit :
  - a. 360 millions de francs de plafond d'endettement ;
  - b. 30 millions de francs de plafond de cautionnement ;
2. d'autoriser la Municipalité à emprunter jusqu'à ce que l'endettement consolidé atteigne le montant maximum autorisé ;
3. de déléguer à la Municipalité la compétence de déterminer le choix du moment, ainsi que les modalités de l'emprunt (selon art. 4, al. 7 de la Loi sur les communes).

La Commission :

Mesdames  
Géraldine LIMBORG  
Chiara MONTECCHIO

Chloé BESSE

Messieurs  
Xavier PAREDES  
Bastien CLERC  
Yves FELIX  
Frédéric TSCHUY  
André Francis CATTIN  
Jacky COLOMB  
Luciano DE GARRINI (président et rapporteur)

Jacques PITTET  
Yvan RYTZ  
Hans Rasmus NILSSON  
Pierre GIRARD  
David VOGEL