



Second rapport de la Commission des finances concernant le préavis de la Municipalité No 02/2018 relatif à une demande de crédit d'étude de CHF 500'000.00 pour la construction d'une salle de gymnastique triple sur la parcelle no 558 "Les Communaux"

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Dans son premier rapport relatif au présent préavis, la Commission des finances (ci-après: la Commission) expliquait que l'examen du crédit d'étude exigeait que soit d'abord tranchée la capacité de la Commune d'Etoy (ci-après: la Commune) à financer l'exploitation d'une salle triple. En effet, il s'agissait de garantir un usage économe des deniers publics. En l'absence de projections financières et, de ce fait, dans l'incapacité de se déterminer quant à la faisabilité financière du projet, la Commission proposait de renvoyer le présent préavis à la Municipalité pour étude complémentaire.

Lors de sa séance du 29 octobre 2018, le Conseil communal a décidé de renvoyer le préavis à la Municipalité. A cette occasion et lors d'une séance subséquente, le Conseil communal a insisté sur sa volonté de voir la Commission et la Municipalité réaliser en collaboration l'étude complémentaire. Depuis la séance du 29 octobre 2018, la Commission s'est réunie à sept reprises afin d'élaborer son second rapport. Elle tient à remercier la Municipalité et la boursière communale Ingrid Ciampi pour leur disponibilité, leur travail, ainsi que leur collaboration transparente et constructive.

Conception de l'analyse financière:

Au cours du mois de février, la Commission a proposé à la Municipalité d'utiliser comme base de travail un modèle d'analyse financière conçu par l'UCV (Union des communes vaudoises). Ce modèle permet d'estimer la faisabilité financière d'un investissement en étudiant l'évolution de concepts de résultat, ainsi que de divers indices sur la base des éléments ordinaires uniquement (à l'exclusion des recettes et amortissements extraordinaires). Ce modèle d'analyse financière offre ainsi la possibilité d'intégrer l'hypothèse d'un investissement projeté et de son exploitation afin d'évaluer son impact sur le ménage courant de la commune et de comparer cette hypothèse à celle d'une non réalisation dudit investissement. L'utilisation de ce modèle implique que soit introduit un volume conséquent de données financières, issues des comptes pour le passé et de projections pour le futur.

Au fil du mois de mars, la Municipalité et la boursière communale se sont attelées à cette tâche colossale en arrêtant comme base d'analyse les six années passées (2013-2018) et neuf années futures (2019-2027). La Municipalité a reçu la Commission en date du 25 mars afin de lui présenter le volumineux fichier de l'analyse financière, ses hypothèses de travail ainsi que les modifications qu'elle avait apportées au modèle de l'UCV. Suite à cela, la Commission s'est réunie à deux reprises en date des 8 et 10 avril afin d'étudier ledit fichier. De cette étude est ressorti un certain nombre de questions, portant principalement sur les projections financières. En effet, contrairement aux données relatives au passé que l'on peut extraire des comptes définitifs, les projections (ici jusqu'en 2027), bien qu'elles se fondent en partie sur ces derniers, exigent l'établissement d'hypothèses à moyen terme. Le 15 avril, la Commission a reçu une

délégation de la Municipalité accompagnée de la boursière communale. Lors de cette séance, les questions de la Commission ont toutes reçu des réponses circonstanciées et il a été possible d'éliminer toutes divergences relatives à l'analyse financière. En effet, la Commission a rejoint la Municipalité dans la très large majorité de ses hypothèses et des changements apportés au modèle de l'UCV, tandis que certaines questions de la Commission ont permis d'apporter des corrections de manière concertée. Grâce à cette coopération et au travail de la Municipalité, la Commission peut fonder son présent rapport sur une analyse financière de grande qualité dont le contenu ne souffre d'aucune divergence résiduelle.

Contenu et résultat de l'analyse financière:

Explications générales:

L'analyse financière telle que validée appelle un certain nombre de précisions quant à son contenu et aux hypothèses retenues. Tout d'abord, la Municipalité a choisi d'exclure les éléments extraordinaires uniquement pour le futur et non pour le passé, préférant baser ce dernier sur les valeurs effectives figurant dans les comptes définitifs afin de conserver la vision des marges d'autofinancement historiques. Autrement dit, les projections pour le futur ont été circonscrites à l'ordinaire sur la base du passé effectif. Cela étant, la proportion des recettes extraordinaires que l'on peut considérer comme structurelle a tout de même été retenue pour le futur, à savoir CHF 380'000 pour les comptes affectés et CHF 300'000 pour les impôts conjoncturels. En effet, ces montants doivent être qualifiés de structurels, car ils correspondent à la proportion récurrente – non volatile – desdites recettes. C'est pourquoi il sied d'en tenir compte pour estimer aussi fidèlement que possible les futurs résultats, contrairement aux recettes strictement extraordinaires qui constituent un financement aléatoire pouvant permettre d'amortir de manière anticipée certains investissements.

Les hypothèses retenues par la Municipalité, soit les niveaux et taux de croissance des dépenses et recettes futures, sont généralement prudentes. Ainsi, les projections de charges reflètent les enjeux futurs pour le fonctionnement de la Commune qu'il s'agisse de son périmètre décisionnel (mobilité douce, routes, personnel, etc.) ou des charges liées (facture sociale, péréquation, etc.). A titre d'exemple, il a été tenu compte d'une augmentation annuelle de 4% de 2019 à 2024 puis de 5% dès 2025 de la facture sociale. Aucun investissement majeur – par exemple Clos-Devant ou la nouvelle STEP – n'a été retenu dans les projections, leur réalisation et échéance étant pour l'instant incertaines. Par ailleurs, une baisse du coefficient fiscal communal de 61 à 59.5 points a été appliquée dans l'analyse à partir de 2020 en raison de la convention passée entre l'Etat et les communes portant sur la reprise par celui-ci de l'AVASAD. Rappelons en effet que la baisse de 1.5 point des coefficients fiscaux communaux doit servir à neutraliser l'augmentation correspondante du coefficient fiscal cantonal de 154.5 à 156 points.

Afin de trancher la capacité de la Commune à financer la construction, puis l'exploitation d'une salle triple, la Commission a étudié, sur la base de l'analyse financière, l'évolution de deux concepts de résultat (marge d'autofinancement et solde de fonctionnement épuré), ainsi que de trois indices (poids et renouvellement de la dette ainsi que coefficient fiscal d'équilibre) – voir annexes en pages 7 et suivantes. Elle a également analysé le niveau d'endettement net et l'impact sur le plafond à l'endettement en 2021, soit l'année probable de mise en service de la salle triple. Ces notions appellent des explications:

- Marge d'autofinancement : elle représente les moyens financiers résiduels générés par l'activité de fonctionnement de la commune à la fin de l'exercice. Ces liquidités pourront être utilisées pour rembourser des emprunts, financer de nouveaux investissements ou reconstituer des capitaux propres. Il s'agit d'un concept de résultat offrant une vision strictement financière, notamment utile dans le cadre de la gestion de la dette.
- Solde de fonctionnement épuré: il représente les moyens financiers générés par l'activité de fonctionnement de la commune à la fin de l'exercice, sachant que, contrairement à la marge d'autofinancement, la somme des amortissements obligatoires a été réservée. C'est pourquoi le solde de fonctionnement épuré offre une vision de gestion – et non strictement financière – du résultat de la commune. Il s'agit du concept de résultat le plus important, car il permet d'évaluer la marge de manœuvre réelle de la commune, notamment pour supporter le coût d'exploitation de nouveaux investissements.
- Poids de la dette: cet indice détermine le nombre d'années nécessaires à la commune pour rembourser sa dette nette, dans l'hypothèse théorique où toutes ses recettes fiscales y seraient affectées. Un nombre d'années supérieur à 2.5 est synonyme d'un endettement trop conséquent.
- Renouvellement de la dette: il s'agit du nombre d'années nécessaires à la commune pour rembourser sa dette nette, dans l'hypothèse théorique où toute sa marge d'autofinancement y serait affectée. Idéalement, le nombre d'années devrait être inférieur à 30 ans, soit la durée de vie maximale des investissements.
- Coefficient fiscal d'équilibre: il s'agit du coefficient fiscal qui aurait permis l'équilibre des comptes pour une année donnée. La comparaison entre le coefficient fiscal d'équilibre et le coefficient fiscal effectif permet d'évaluer la santé financière de la commune. Ainsi, si le premier se trouve en-dessus du second, cela signifie que les comptes de la commune sont négatifs. Par conséquent, des mesures devront être prises si cette tendance se confirme.
- Endettement net: il s'agit de la différence entre le total des engagements financiers de la commune envers des tiers externes (c'est-à-dire l'endettement brut) et ses capitaux – liquidités ou créances exigibles à court terme.

Marge d'autofinancement:

L'objectif initial de l'analyse financière consistait à déterminer si la Commune disposerait à moyen terme, en excluant les recettes extraordinaires et en intégrant l'exploitation de la salle triple, d'une marge d'autofinancement suffisante pour financer le service des dettes de la Commune, incluant celle relative à la construction de ladite salle. L'analyse financière permet de répondre par l'affirmative à cette interrogation, la marge d'autofinancement demeurant largement positive sur la période 2019-2027. C'est pourquoi la Commission est d'avis que la réalisation du projet ne générerait pas de risques significatifs quant à la gestion de la dette communale.

Solde de fonctionnement épuré:

Comme expliqué précédemment, le solde de fonctionnement épuré constitue un concept de résultat plus pertinent que la marge d'autofinancement, lorsqu'il s'agit d'évaluer la situation financière réelle et la marge de manœuvre de gestion d'une commune. Ainsi, un solde de fonctionnement épuré positif signifie que la commune est capable de rembourser ses dettes ou de reconstituer ses capitaux propres et, par conséquent, de poursuivre sa politique d'investissement.

Pour rappel, aucun autre investissement majeur – par exemple Clos-Devant ou la nouvelle STEP – n'a été retenu dans les projections de l'analyse financière. Ont néanmoins été intégrés sur la période 2019-2027 des investissements structurels relatifs à la déchetterie (total de CHF 150'000), aux bâtiments (total de CHF 3'100'000) et aux routes (total de CHF 900'000), dont les amortissements obligatoires sont inclus dans le solde de fonctionnement épuré.

Il ressort de l'analyse que le solde de fonctionnement épuré marque une tendance à la baisse aussi bien dans l'hypothèse de la réalisation du projet, que dans celle du statu quo. Néanmoins, dans la première, la solde de fonctionnement épuré devient plus rapidement négatif, soit déjà en 2026. Dans la seconde hypothèse, les chiffres négatifs devraient être atteints en 2029. Ainsi, même en l'absence d'un autre investissement majeur, la Commune risquerait de manquer de moyens financiers à moyen terme et de ne pas pouvoir poursuivre sa politique d'investissement, à moins que des mesures ne soient prises – augmentation des recettes ou réduction des dépenses. La nécessité d'augmenter les recettes interroge bien évidemment le niveau du coefficient fiscal communal. Nous verrons ci-dessous que ce dernier, en miroir au solde de fonctionnement épuré, ne permettrait probablement plus de garantir l'équilibre des comptes à partir de 2026.

Endettement:

En cas de construction de la salle triple, les indices du poids et du renouvellement de la dette demeureraient bas par rapport aux maxima, respectivement 2.5 et 30 ans. Néanmoins, l'endettement net par habitant s'élèverait en 2021 – année de mise en exploitation de la salle triple – à CHF 3'290, ce qui nous ferait entrer de peu dans la catégorie du haut endettement fixée entre CHF 3'000 et 5'000 selon les recommandations du Service des communes et du logement. Il s'agirait cependant d'un « pic d'endettement » dû à la mise en exploitation; l'endettement net redescendrait dès 2022, sauf à réaliser de nouveaux investissements.

La situation est quelque peu différente en ce qui concerne l'endettement brut. En effet, la construction de la salle triple porterait l'endettement brut de la Commune aux alentours de CHF 20 millions en 2021. Or, le plafond d'endettement – qui comprend les patrimoines financier et administratif réunis – a été fixé à CHF 34 millions pour la législature 2016-2021. Par conséquent, la construction de l'immeuble Clos-Devant ou la réalisation de tout autre investissement majeur – choisi ou imposé – à moyen terme porteraient l'endettement brut de la Commune aux environs du plafond. Il est utile de rappeler que ce dernier a été arrêté à un niveau considéré comme particulièrement élevé.

Cela étant posé, seule une analyse globale des endettements brut et net garantit une représentation fidèle de l'endettement d'une commune. Dès lors que la construction de la salle triple n'exposerait pas la Commune à un endettement durablement haut, la Commission juge que le projet ne présente pas de risques d'endettement. Néanmoins, elle tient à souligner que la marge de manœuvre de la Commune quant à la réalisation de son plan d'investissement de la

législature serait réduite à moyen terme en raison du plafond d'endettement, mais aussi de son niveau d'endettement net. De plus, il est important de rappeler que le niveau actuellement bas des taux d'intérêt pourrait repartir à la hausse dans un futur proche, ce qui aurait pour conséquence d'alourdir considérablement le service de la dette.

Coefficient fiscal:

Au-delà de son impact sur les finances communales, tout investissement majeur doit également être appréhendé sous l'angle de son impact éventuel sur les contribuables. Il s'agit bien évidemment pour les élus d'agir en toute transparence et de présenter à la population les conséquences potentielles d'un tel investissement, quelle qu'en soit d'ailleurs son opportunité de principe. C'est exactement ce que l'analyse du coefficient fiscal d'équilibre et de son évolution nous permet d'accomplir.

Il ressort de cette analyse que la réalisation de la salle triple représenterait environ deux points supplémentaires de coefficient fiscal d'équilibre par rapport à l'hypothèse du statu quo. Néanmoins, l'évolution de ce coefficient marque une tendance à la hausse dans les deux hypothèses, à l'instar du solde de fonctionnement épuré. Cela s'explique par la croissance de la facture sociale, laquelle constitue le risque principal pour la Commune et ses contribuables si elle n'est pas réformée.

Concrètement, en l'absence de revenus extraordinaires allant au-delà des revenus structurels retenus dans l'analyse, l'équilibre des comptes semblerait assuré, sans augmentation d'impôts, jusqu'en 2025 dans l'hypothèse d'une réalisation de la salle triple et, probablement, jusqu'en 2029 dans l'hypothèse du statu quo. Par conséquent, quelle que soit l'hypothèse, il sera nécessaire de prendre des mesures à moyen terme afin de garantir l'équilibre des finances communales, sous réserve de revenus extraordinaires significatifs.

Partant, la Commission estime que la construction de la salle triple ne constitue pas à elle seule un motif de révision du coefficient fiscal communal pour l'instant. Elle souligne néanmoins que ce projet représente un delta potentiel de deux points supplémentaires de coefficient fiscal communal, sans pouvoir déterminer quand une concrétisation éventuelle de ce delta en une hausse d'impôts équivalente serait nécessaire.

Conclusions:

En conclusion, la Commission est d'avis, sur la base de l'analyse financière réalisée, qu'aucun motif financier ne s'oppose actuellement à la construction de la salle triple présentée dans le présent préavis et, *a fortiori*, au crédit d'étude qui en est l'objet. Dans l'hypothèse de la non-réalisation finale du projet, la Commission suggère que le montant du crédit d'étude utilisé soit porté en charge.

C'est pourquoi, la Commission, à l'unanimité, propose au Conseil communal:

DE DECIDER

1. d'accorder la demande de crédit de CHF 500'000.00 pour l'étude de la construction d'une salle de gymnastique triple;

2. d'accepter que ce montant soit prélevé sur les disponibilités de la trésorerie communale de l'exercice 2019;
3. d'accepter que l'amortissement de cette dépense se fasse dans le cadre du coût global de la future construction.

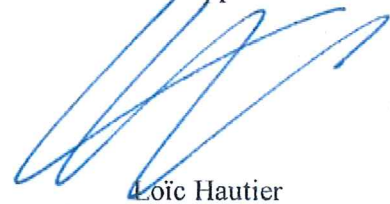
Pour la Commission des finances:

Le Président



Florian Magnollay

Le Rapporteur



Loïc Hautier

Etoy, le 1^{er} mai 2019