

LETTRE AUX COMMUNES 1/2015

PLAFOND D'ENDETTLEMENT ET AUTORISATION D'EMPRUNT



Par le biais de la détermination d'un plafond d'endettement généralement en début de législature, chaque pouvoir législatif d'une commune octroie à son exécutif une autorisation d'emprunt à hauteur du maximum déterminé. L'Etat est tenu de ratifier cette autorisation générale d'emprunt après vérification de sa cohérence et de son respect par une analyse des montants donnés en rapport avec la situation financière de chaque commune.

Une commune est dépositaire d'un patrimoine, hérité ou acquis, financé par les deniers publics. Qu'il soit constitué de routes, de bâtiments, d'infrastructures sportives, de réseaux de distribution d'eau ou d'énergie, de terrains, de forêts ou de biens beaucoup plus intangibles mais néanmoins précieux comme le paysage ou la qualité de vie, ce patrimoine est nécessaire à la fourniture des prestations qui lui incombent. Il est certes possible de débattre sur la nécessité ou non de considérer la préservation de la qualité de vie et de l'environnement – au sens «espace de vie commun» – comme une prestation, il nous paraît cependant légitime d'affirmer qu'un des rôles premiers d'une commune est de préserver et de développer son patrimoine, ne serait-ce que pour rester en mesure de fournir les prestations définies par la loi et celles qui sont attendues par les habitants.

Pour cela, les autorités communales doivent projeter, débattre, planifier, voter et entreprendre des investissements. Elles doivent donc en premier lieu définir leur **besoin d'investissement** déterminé par le besoin de renouvellement d'infrastructures existantes correspondant aux prestations usuelles, par la nécessité de fournir de nouvelles prestations, ou par la nécessité de fournir les mêmes prestations à un plus grand nombre de personnes lorsque la population de la commune est en croissance.

Naturellement, ces investissements ont un coût. Une grande partie des débats portent donc bien légitimement sur leur financement. Mais de façon plus globale, ils doivent porter sur la **capacité financière** de la commune, sa capacité à supporter la totalité des charges financières liées à la fourniture des prestations, dont les infrastructures font certes partie intégrante mais n'en sont qu'une partie.

En effet, le coût d'un investissement est non seulement déterminé par la charge financière induite par le financement de l'infrastructure y relative, il est également déterminé par le coût du renouvellement de cette infrastructure au terme de sa durée de vie ainsi que par les autres coûts liés à la fourniture de la prestation associée.

Le montant nécessaire pour financer la construction ou le renouvellement d'une infrastructure est, la plupart du temps, très largement supérieur au volume de trésorerie annuelle généré par une commune. Pour entreprendre l'investissement en question, la commune doit donc recourir à l'emprunt et s'endetter.

En aucun cas la dette d'une commune n'est en soi le signe d'une mauvaise gestion. La dette n'est qu'un outil financier permettant de gérer les liquidités nécessaires à la réalisation des infrastructures, autrement dit d'en répartir les dépenses dans le temps. Qui dit endettement dit également charge financière liée au financement et au remboursement de la dette. Ces charges financières doivent être prises en compte dans le calcul du coût global des prestations, mais n'en sont qu'un des éléments. C'est ce coût global qui doit être mis en regard de la capacité financière de la commune.

Ceci dit, la dette est tout de même un facteur de risque qu'il est nécessaire d'évaluer. En effet, la capacité financière d'une commune est déterminée par nombre de paramètres qu'elle ne maîtrise pas: situation économique, nouvelles prestations exigées par la loi, transferts de charges, réformes fiscales, etc. Cette capacité est susceptible de changer rapidement alors qu'il peut être beaucoup plus difficile de réduire la dette à souhait, surtout si sa capacité financière se dégrade.

La dette doit donc faire l'objet d'une gestion professionnelle par la mise en place et le suivi d'un certain nombre d'indicateurs qui permettront de mettre en évidence suffisamment tôt toute évolution de la situation, non seulement financière, mais également économique de la commune.

Dans ce contexte, l'établissement d'un plafond d'endettement permet de fixer le cadre dans lequel la commune peut évoluer sans risque important de perte de maîtrise de ses finances.

Ce plafond est particulièrement utile lorsque la commune est confrontée à un besoin d'investissement important, par exemple lorsqu'elle fait face à une croissance importante et rapide de sa population et qu'elle doit anticiper la mise à

disposition des infrastructures qui en découlent. Certes, des nouveaux contribuables participeront au financement des investissements réalisés, mais le montant de ces contributions futures n'est pas connu alors que le montant des investissements nécessaires aujourd'hui n'est lui pas du tout hypothétique...

Il convient également de prêter une attention particulière aux risques relatifs aux cautionnements hors-bilan ou aux investissements réalisés par l'intermédiaire de structures parallèles (fondations, associations, autres regroupements de droit public, projets immobiliers, etc.). Si le recours à ces structures présente de nombreux avantages, il tend à rendre plus difficile une planification stratégique du fait d'une plus grande opacité des engagements financiers de la commune. Cet endettement potentiel n'est pas directement inclus dans l'endettement brut de la commune. En revanche, en cas d'insolvabilité de l'entité cautionnée, les montants en question pourraient se répercuter sur les dettes exigibles de la commune.

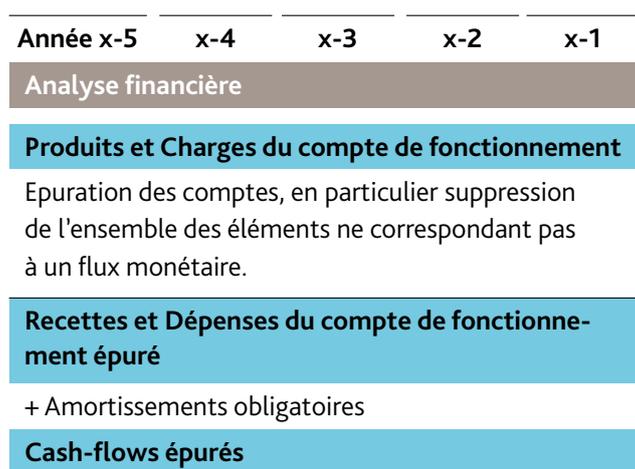
Nous détaillons ci-après quelques-uns des indicateurs que nous considérons lorsque nous calculons le plafond d'endettement d'une commune.

Cash-flow et cash-flows futurs

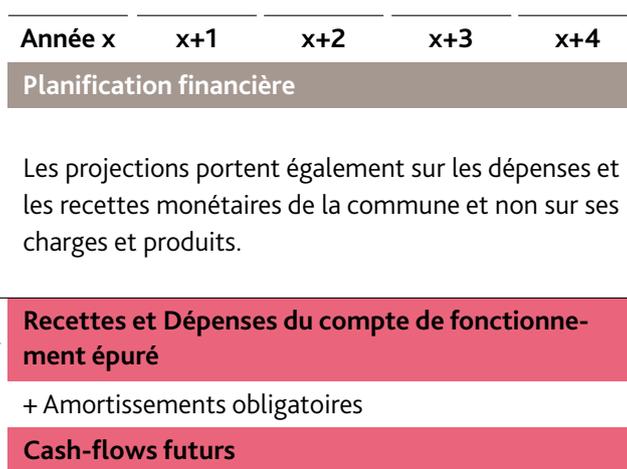
La notion usuelle de **cash-flow** représente la différence entre les recettes monétaires courantes et les dépenses monétaires courantes. Cette marge d'autofinancement sert à financer les investissements et/ou à rembourser les dettes. Cet indicateur est très important dans l'évaluation de la capacité d'investissement d'une commune. Il est obtenu par le retraitement de la comptabilité communale, notamment par l'épuration des comptes.

Une fois les cash-flows générés au cours des 5 dernières années connus, il est possible d'effectuer des projections en prenant en compte l'ensemble des éléments qui auront un impact financier : les projets de la commune et son plan d'investissements, notamment les projets ayant une influence sur la variation de la population et du nombre de contribuables, l'évolution de la capacité contributive des contribuables personnes physiques (par exemple en fonction du type de logements en construction) et personnes morales, les réformes légales, etc.

Nous établissons ensuite des scénarios sur la base d'un certain nombre d'hypothèses prises quant à l'évolution de quelques paramètres clés spécifiques à la commune. Le suivi dans le temps de l'évolution de ces paramètres et de la pertinence de ces hypothèses permet de mettre en évidence les tendances qui détermineront le futur financier de la commune.



Projection →



Besoins de financement

La prise en compte des investissements futurs, des recettes d'investissements, des emprunts et des cash-flows planifiés, permet d'évaluer la situation des liquidités par année et, le cas échéant, le montant des nouveaux emprunts que la commune devra contracter. Les nouveaux éléments comptables (amortissements obligatoires) et financiers (intérêts passifs) y relatifs seront ainsi introduits dans la planification.

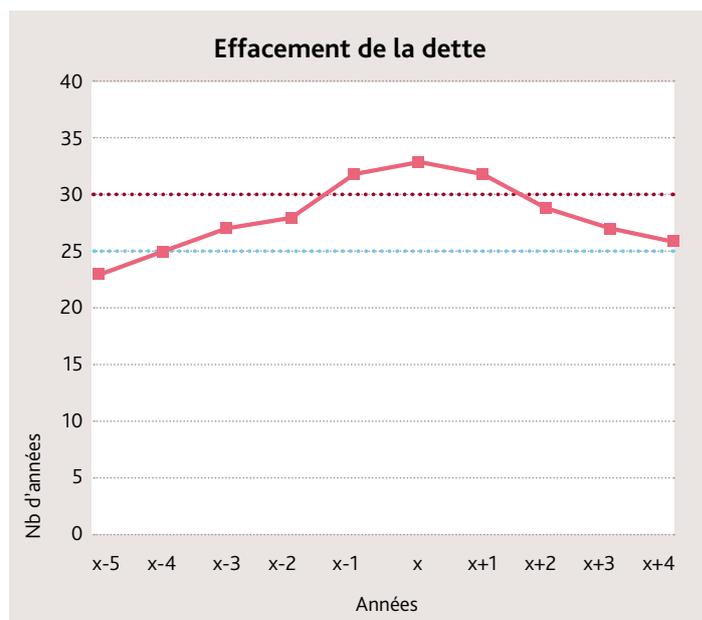
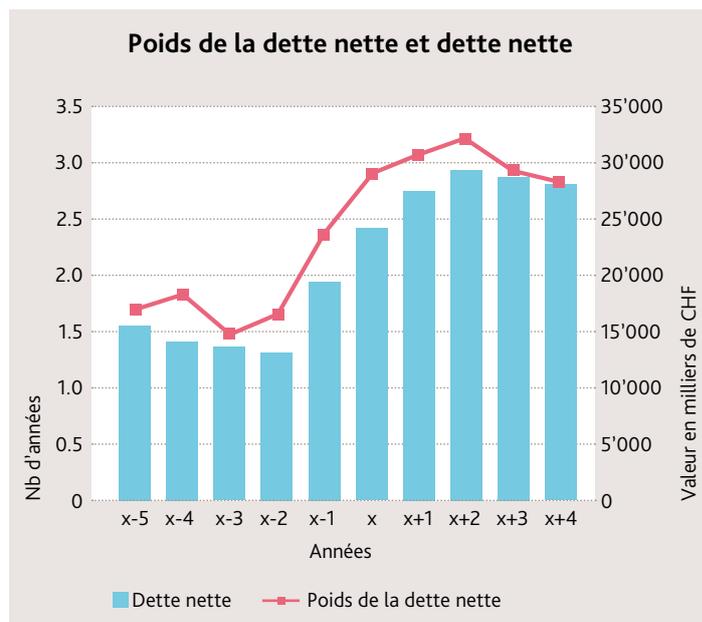
Année x	x+1	x+2	x+3	x+4
Planification financière				
Cash-flows futurs				
- Investissements nets				
Besoins de financement				
+ Endettement début période				
Endettement fin de période				

Poids de la dette et effacement de la dette

L'endettement des communes est régulièrement repris comme valeur de comparaison. Cet indicateur est souvent rapporté au nombre d'habitants. Selon notre expérience, cette approche est insuffisante si elle n'est pas mise en rapport avec les autres éléments de la fortune, les cash-flows futurs ou encore la quantité et la qualité des prestations en faveur des concitoyens.

Afin d'obtenir un indicateur adéquat sur ce sujet, il est nécessaire de déterminer l'endettement net, ou dette nette, en soustrayant les capitaux disponibles de l'endettement brut, puis de mettre l'endettement net en perspective avec le cash-flow qui permettra de le supporter.

Le poids de la dette est un indicateur (ratio) qui détermine le nombre d'années nécessaires à la collectivité pour rembourser sa dette si toutes les recettes fiscales y étaient affectées (dette nette / recettes fiscales). Ce ratio n'informe pas sur la gestion de la dette, mais montre le poids de l'endettement dans les finances de la collectivité. Si le ratio augmente (à moyen terme), cela signifie que l'endettement représente une proportion plus importante. Il n'existe pas de véritable norme de référence en la matière mais il est généralement admis qu'un nombre d'années supérieur à 2.5 est signe d'un endettement conséquent.



L'effacement de la dette est un indicateur (ratio dette nette / cash-flow) qui indique le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'ensemble des dettes de la collectivité si la totalité du cash-flow y était consacrée. Il s'agit également d'une mesure du poids de la dette dans les finances de la collectivité. Ce ratio permet de mettre en évidence une partie des risques liés à l'endettement. Il est généralement admis qu'une durée de remboursement d'environ 25 ans est adéquate pour une collectivité publique.

Plafond d'endettement

Afin de déterminer son plafond d'endettement, la commune doit décider – il s'agit bien d'une décision financière stratégique – en combien de temps elle souhaite rembourser la dette correspondant au plafond fixé. Ce temps, exprimé en nombre d'années, dépend du risque financier que la commune est prête à supporter. Ce risque doit être évalué en fonction de différents paramètres, par exemple la fortune financière, la capacité contributive des contribuables, le taux d'impôts actuel ainsi que la valeur relative de ce taux par rapport à celui des communes voisines, la volatilité des recettes calculée en fonction de la dépendance à quelques contribuables et de la taille de la commune, etc. Le principe qui doit prévaloir est qu'une fluctuation des cash-flows futurs ne doit pas mettre en péril la situation financière de la commune.

Une fois ce nombre d'années choisi, le plafond correspond à la somme des cash-flows actualisés générés sur cette durée.

Conclusion

Par le calcul d'un plafond d'endettement économique, il est possible de déterminer le cadre financier dans lequel les autorités peuvent prendre des décisions d'investissement sans mettre en péril la situation financière de la commune. Parce qu'il permet de montrer l'effet de chacune de ces décisions sur les différents paramètres qui influenceront les recettes et les dépenses, il sert de base aux délibérations entre les pouvoirs politiques au sein des conseils et des assemblées notamment lorsqu'il s'agit de voter les préavis y relatifs.

L'endettement d'une collectivité n'est qu'un instrument financier à disposition des autorités politiques. Le plafond d'endettement est en quelque sorte l'indicateur qui permet de gérer la dette en toute sécurité.



N'hésitez pas à nous contacter pour un entretien sans engagement.

Notre Centre de compétences en Administration publique pour la Suisse romande, basé à Lausanne, et ses spécialistes en finances publiques sont à votre disposition pour toute question relative à ce sujet.

BDO SA

Lausanne	Route de la Corniche 2	Tél. 021 310 23 23
Genève	Route de Meyrin 123	Tél. 022 322 24 24
Fribourg	Route des Arsenaux 9	Tél. 026 435 33 33
Delémont	Route de l'Avenir 2	Tél. 032 421 06 66
Sion	Place du Midi 36	Tél. 027 324 70 70

www.bdo.ch lausanne@bdo.ch

