

## **Rapport au Conseil communal de Grandson sur le préavis municipal n° 584/16 relatif à la fixation de plafonds en matière d'endettement et de risques pour cautionnements pour la législature 2016-2021**

La commission des finances, composée des commissaires soussigné-e-s, s'est réunie à l'Hôtel de Ville de Grandson le lundi 5 décembre à 19h30, pour discuter du préavis en titre avec Madame Dominique Léglise, Boursière, et Monsieur François Payot, Syndic. Madame Aline D'Onia, retenue par un empêchement de dernière minute, n'a malheureusement pas pu être remplacée. Monsieur Olivier Reymond, suppléant, a assisté à la séance en qualité d'auditeur.

En préambule, la commission a passé en revue le plan d'investissements élaboré par la Municipalité. Les commentaires suivants permettent d'en compléter la lecture :

- L'éventuelle vente des parcelles communales de Fiez-Pittet ou du coteau des Remparts ni figure pas sur le plan. En effet, aucune discussion n'est finalisée à ce propos, et faire figurer un quelconque montant dans un document public reviendrait à limiter la marge de négociation de la Municipalité. Par ailleurs, une éventuelle cession par DDP pourrait aussi être envisagée.
- Le Plan Directeur de Distribution de l'Eau (PDDE) communal prévoit un échelonnement de projets jusqu'en 2025. Seuls ceux qui concernent la période 2016 à 2021 figurent dans le plan, il reste donc des travaux à planifier pour la législature suivante. Toutefois, une discussion est actuellement en cours au sein de l'Association des Communes de la Région de Grandson (ACRG), afin d'évaluer l'intérêt d'un transfert de propriété de certains ouvrages. Une option permettrait par exemple de transférer les réservoirs à l'ACRG, ce qui aurait un impact énorme sur nos besoins en matière d'emprunts, qui seraient alors en partie transformés en cautionnements.
- Le projet de modernisation de la traversée des Tuileries, planifié pour 14'140'000.- francs, est en fait devisé à environ 19 millions de francs. Les subsides Agglo-Y ont déjà été déduits de ce montant, raison pour laquelle aucune recette ne figure sur la ligne relative à ce projet.

Sur la base du plan d'investissements présenté, la commission reconnaît que le montant total de 40'467'400.- francs est très ambitieux, mais qu'aucune dépense prévue ne paraît assimilable à un luxe superflu pour la commune. La commission relève au passage que les travaux de la route de Lausanne concernent une longueur approximative de 900 mètres à refaire entièrement en traversée de localité, ainsi qu'un aménagement supplémentaire de 900 mètres environ entre les bourgs des Tuileries et celui de Grandson. Cela représente le quadruple de la longueur des rues Haute et Jean-Lecomte, dont les travaux étaient devisés à 4'852'000.- francs.

Dans un second temps, la commission a passé en revue les différentes méthodes de calcul de la limite considérée comme admissible en matière de plafond d'endettement. Le point de départ commun des deux méthodes considérées consiste en l'évaluation future des recettes et des dépenses courantes, par rapport aux comptes 2015. Le préavis propose une croissance de 2,5 % pour les revenus et de 3 % pour les charges, selon un exemple fourni par la commune de Sainte-Croix.

La méthode numéro 1 se fonde uniquement sur les revenus futurs de la commune, sans prendre en compte ses charges. Selon notre Boursière, cette méthode existe depuis longtemps et a le mérite d'être simple, mais n'est plus vraiment d'actualité. La commission constate que les recettes estimées à 20'369'565.- francs en 2021, multipliées par un facteur 2,5, correspondent effectivement à une limite de plafond située à 50'923'921.- francs (cf. cases vertes de la première annexe du préavis).

La méthode numéro 2 est plus moderne, et prend en compte aussi bien les charges courantes que les revenus, par l'intermédiaire du cash flow. Ce dernier correspond à la somme des montants effectivement touchés (impôts, patentes et concessions, revenus du patrimoine, taxes et émoluments, parts à des recettes cantonales, remboursements de collectivités publiques, subventions reçues), moins la somme des dépenses effectives (personnel, biens service et marchandises, intérêts, versements à des collectivités publiques, subventions octroyées). Les mouvements comptables qui ne sont pas accompagné d'un transfert de fonds, comme les amortissements, les attributions et prélèvements à réserve, ainsi que les imputations internes, ne sont pas pris en comptes. Le cash flow représente ainsi les liquidités disponibles pour investir ou amortir une dette.

La description donnée ci-dessus fait l'objet des lignes intitulées « Dépenses courantes » et « Recettes courantes » dans le second tableau des annexes 1 et 2 du préavis. On y constate un cash flow (différence entre la seconde et la première ligne) d'environ 3 millions de francs sur l'ensemble de la période. Il faut toutefois soustraire un montant de 1'118'000.- francs de ce chiffre, qui correspond à des mouvements comptables complémentaires mis en évidence par notre fiduciaire lors du bouclage des comptes 2015. Le cash flow 2015 de 1'854'414.- francs, mentionné dans la première ligne des tableaux annexés, correspond donc au cash flow officiel annoncé par notre fiduciaire. Cette méthode, y compris sa correction, sert de base pour les prévisions du cash flow entre 2017 et 2021 (première ligne verte de la seconde annexe).

Pour en finir avec les aspects techniques, la méthode numéro 2 propose de multiplier le cash flow par 30 pour obtenir la limite admissible du plafond d'endettement. C'est ce calcul qui permet d'obtenir le chiffre de 55'818'751.- francs mentionné au bas de l'annexe 2 du préavis (cases vertes).

La commission a alors débattu du bien-fondé et de la fiabilité de ces calculs. De nombreux arguments ont été avancés pour soutenir la vision municipale, ou au contraire pour la relativiser. Le tableau ci-dessous en fournit un résumé :

<b>Pour un plafond à 50 millions</b>	<b>Pour un plafond inférieur</b>
Une augmentation du plafond en cours de législature implique des démarches de 6 à 8 mois, ce qui pourrait nous faire rater des opportunités.	L'augmentation de la dette se fait progressivement, il est possible d'anticiper un éventuel besoin d'augmentation du plafond.
Sur la période 2011-2016, les revenus ont augmenté plus vite que les charges.	Certaines taxes ont été augmentées et les intérêts de la dette ont baissé. L'évolution future sera moins favorable.
On peut considérer que la croissance des charges planifiée dans le calcul du cash flow inclut l'augmentation de la charge d'intérêts même si ce n'est pas formellement le cas.	Les intérêts croissants liés à l'augmentation de la dette ne sont pas pris en compte dans le calcul du cash flow, celui-ci devrait donc diminuer en fin de législature.
L'évolution du cash flow des comptes 2015 nous permet d'assumer 5'818'751.- francs d'emprunts de plus que le plafond proposé.	Une chute de 10 % du cash flow implique un plafond maximum inférieur de 10 % également. Une marge de sécurité est la bienvenue.
Nous devons bien réaliser les projets prévus pour léguer des infrastructures en ordre aux générations futures.	Nous ne devrions pas laisser les générations futures assumer l'essentiel de nos dépenses par le biais d'une lourde dette.
L'augmentation de population ces dernières années était d'environ +3 % en moyenne, les produits croîtront davantage que les +2,5 % envisagés.	Le cash flow du budget 2017 (1'015'550.- francs) nous incite à la prudence.

<b>Pour un plafond à 50 millions</b>	<b>Pour un plafond inférieur</b>
Des projets non planifiés viendront probablement s'ajouter au plan d'investissement actuel (qui montre un accroissement d'environ 3 millions de francs à l'horizon 2020 par rapport au plan d'investissement 2015).	Certains projets seront vraisemblablement retardés et conduiront à un étalement de nos besoins en financement.
Un plafond d'endettement trop faible nous forcerait à renoncer à certains projets que nous pourrions par ailleurs assumer.	Une élévation ultérieure du plafond est possible si la nécessité s'en fait sentir et que nous pouvons effectivement l'assumer.
Même un accroissement massif de 10 points d'impôts n'apporterait que 10 millions de francs sur les 40 nécessaires.	D'autres sources de financement sont possibles (associations intercommunales ou taxes affectées).
Le plan d'investissement se base sur les projets devant encore être soumis au Conseil, mais omet les préavis en cours (5'703'000.- francs).	Des amortissements extraordinaires sont régulièrement proposés lors de la clôture des comptes.
Les 2 méthodes permettant de déterminer la limite admissible de notre plafond d'endettement sont convergentes, nous disposons d'assez d'éléments pour décider.	Le programme comptable Phisa récemment introduit à Grandson permettra des analyses beaucoup plus fines (impact des fluctuations des taux d'intérêts, simulation d'effets liés à la péréquation, etc.), mais pas avant le bouclage de l'année 2016.

La commission est ainsi restée très partagée sur le montant à fixer pour notre plafond d'endettement. La question du plafond en matière de cautionnements a par contre trouvé une issue beaucoup plus simple. Selon les participations aux associations intercommunales présentées dans le préavis, une évaluation la plus large possible des besoins en la matière fait état d'un cautionnement total d'environ 16,5 millions de francs (8,4 pour l'ASIGE, 2 pour l'ACRG, 3 pour l'AIERG, 2,6 pour la SA du centre sportif, 0,5 pour les sociétés locales). En prévoyant un peu de marge pour les sociétés locales ainsi qu'une hypothétique extension du plafond de l'ACRG liée à une reprise d'infrastructures, un plafond situé à 20 millions de francs semble largement suffisant.

Au final, la commission aurait probablement refusé une demande immédiate de crédit de 26 millions de francs. Considérant cependant que le plafond d'endettement est une limite virtuelle et que chaque futur emprunt sera assorti d'un préavis, la commission considère qu'une grande marge d'appréciation et de correction est encore possible. Une minorité de la commission aurait toutefois préféré amender le projet municipal et proposer un plafond situé entre 40 et 45 millions, par exemple au pro rata de l'augmentation de population prévue par rapport au plafond actuel.

En conclusion, la commission remercie Madame Léglise et Monsieur Payot pour leurs explications détaillées, et vous recommande à une timide majorité de 3 voix favorables contre 2 oppositions et 1 abstention, d'accepter les conclusions du préavis municipal tel que présenté, à savoir :

#### LE CONSEIL COMMUNAL DE GRANDSON

- vu le préavis municipal No 584/16 du 23 novembre 2016, approuvé par la Municipalité dans sa séance du 21 novembre 2016,
- ouï le rapport de la commission des finances,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

DECIDE :

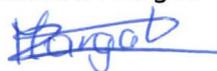
Article premier : de fixer le plafond d'endettement brut à CHF 50 millions pour la durée de la législature 2016-2021 ;

Article 2 : de fixer le plafond de risques pour cautionnements et autres formes de garanties à CHF 25 millions pour la durée de la législature 2016-2021.

Hervé Cornaz



Melissa Margot



Raphaël Party



Bruno Vialatte



Natacha Zari Stucki



François Veuve, rapporteur