

ANALYSE MULTICRITÈRES

Document de support

Dans le cadre du projet de fusion des
communes d'Onnens et Bonvillars

Réalisé par le Secrétariat de l'Union des Communes
Vaudoises

Table des matières

INTRODUCTION	2
DONNÉES UTILISÉES.....	2
MÉTHODE	2
RÉSULTATS	3
CONCEPTS DE RÉSULTATS.....	4
Solde de fonctionnement.....	4
Solde de fonctionnement épuré.....	4
Marge d'autofinancement	4
Solde primaire	5
INDICATEURS.....	6
<i>Gestion financière</i>	6
Solde de fonctionnement épuré par habitant.....	6
Capacité économique d'autofinancement (gestion)	6
Coefficient fiscal d'équilibre	6
Différence de coefficient en CHF/h	7
Poids de la fortune comptable	7
Degré de couverture des domaines autofinancés.....	7
Points d'impôt PP et PM utilisés pour l'équilibre DA	7
<i>Situation financière</i>	8
Valeur du point d'impôt par habitant.....	8
<i>Endettement</i>	8
Poids de la dette.....	8
Renouvellement de la dette	8
Capacité économique d'endettement par habitant.....	9
Poids des intérêts passifs	9
INFORMATIONS	9

Introduction

Dans le cadre du projet de fusion des communes d'Onnens et Bonvillars, l'UCV a réalisé une analyse financière comparative des deux communes. Il s'agit d'une analyse multicritères faisant l'état des lieux de la situation actuelle et passée. Elle est construite à partir de 12 indicateurs regroupés en trois catégories : gestion financière, situation financière et endettement.

Le présent document expose les différents indicateurs utilisés dans l'analyse, ainsi que leur interprétation. Il aborde également brièvement la méthode utilisée. Un fichier PDF « Fusion-Onnens-Bonvillars_AMU_UCV_2022-05-30 » accompagne ce document de support. Il présente les détails de l'analyse, l'ensemble des tableaux et les résultats.

Données utilisées

Afin de réaliser cette analyse, les deux communes ont fourni les données relatives aux six dernières années, c'est-à-dire de 2016 à 2021. Il s'agit de :

- Comptes de fonctionnement ;
- Comptes du bilan ;
- Résumés des comptes ;
- L'évolution de la population ;
- Les coefficients d'impôt.

Méthode

Tableaux 1 à 3 + Comptes de fonctionnement des communes, document PDF cité.

Les comptes des communes ont été épurés. L'épuration du compte de fonctionnement consiste à réaliser des opérations permettant de supprimer, ou corriger, certaines écritures comptables. L'objectif est de passer d'une lecture « comptable » à une lecture « économique », puis « financière » du compte de fonctionnement. Toute analyse financière (et non comptable), qu'elle soit rétrospective ou prospective, doit se baser sur des éléments financiers au plus près de la réalité économique. En effet, une partie des écritures comptable permet de préciser la nature des produits ou des charges, sans pour autant constituer une recette ou une dépense. Dans ce cas, il n'y a aucun flux financier correspondant.

Une fois cette étape réalisée, l'ensemble des indicateurs peuvent être calculés séparément. Les années fiscales des recettes des impôts n'ont pas été utilisées. Aucun élément exceptionnel n'a été supprimé. Toutes les écritures épurées peuvent être vérifiées dans le document PDF cité en introduction.

L'analyse multicritères en finances publiques a été développée par la Chaire de finances publiques de l'Université de Fribourg et complétée par l'expertise de l'UCV.

Résultats

Tableaux 19 et 2, document PDF cité.

L'ensemble des résultats sont présentés dans les différents tableaux d'analyse. Ils sont réunis, pour les besoins de la comparaison, dans le Tableau 19. Afin de comparer tous les indicateurs entre eux et entre communes, sur les six années considérées, tous les indicateurs sont transposés en indice base 100 (points). Par conséquent, la valeur 100 constitue la moyenne des communes concernées (et non une « bonne » valeur »). Le Tableau 20 présente les résultats.

Les résultats ne sont pas commentés, les autorités en charge du projet de fusion ont la liberté de le faire et de communiquer en conséquence, notamment pour alimenter le débat populaire y relatif.

CONCEPTS DE RÉSULTATS

Tableaux 4 à 6, document PDF cité.

Solde de fonctionnement

Le solde de fonctionnement est le résultat de la soustraction des charges courantes du compte de fonctionnement aux produits courants. Il s'agit d'un résultat comptable qui, bien souvent, peut masquer une situation économique différente.

Solde de fonctionnement épuré

Le solde de fonctionnement épuré correspond au solde de fonctionnement épuré des opérations strictement comptables, à savoir les charges et les produits qui ne sont respectivement pas des dépenses et des recettes. Il montre l'autonomie de gestion financière de la collectivité : les moyens financiers à sa disposition à la fin d'une année donnée. Ce résultat, pour autant qu'il soit positif, peut donc être utilisé pour supporter de nouveaux investissements, augmenter (en qualité ou en quantité) l'offre de services publics ou encore diminuer les impôts.

Les amortissements dits « obligatoires » ou « réguliers » du patrimoine administratif (n°331 selon la classification par nature) et du patrimoine financier dans une certaine mesure (n°330 selon la classification par nature) constituent des écritures strictement comptables qui ne sont pas épurées pour la détermination du solde de fonctionnement épuré. Ceci s'explique par le fait que les amortissements reflètent l'utilisation, l'usure et l'obsolescence des investissements de la collectivité. Ils sont le lien organique entre les investissements et le fonctionnement : le coût qu'ils représentent doit être pris en compte dans l'évaluation économique. Les amortissements permettent de connaître la valeur des biens à l'actif du bilan, pour autant qu'ils respectent la durée de vie de l'investissement, qu'ils soient effectués régulièrement et qu'aucun amortissement supplémentaire ne vienne fausser ces valeurs. Ils permettent également de répartir dans le temps les dépenses d'investissement (valeur du capital engagé) et de rembourser la dette ou reconstituer les capitaux propres utilisés pour leur financement.

Pour une vision exacte du solde de fonctionnement épuré, les attributions et les prélèvements aux réserves affectées (financement spéciaux ou domaines autofinancés) sont également conservés. Prévues par la loi, ces écritures permettent d'équilibrer les comptes autofinancés. Les charges et les produits correspondant ne peuvent être destinés à un autre usage.

Au niveau du fonctionnement, et non de la gestion de la trésorerie, les montants des amortissements ne sont plus disponibles pour un autre usage : la reprise des amortissements est fortement déconseillée. C'est le cas également des montants prélevés ou attribués aux financements spéciaux.

Marge d'autofinancement

La marge d'autofinancement est un concept de résultats orienté sur les liquidités générées par l'activité de fonctionnement de la collectivité à la fin d'un exercice donné. Ce résultat est obtenu en additionnant les amortissements obligatoires (n°330 et 331 de la classification par nature) au solde de fonctionnement épuré (voir ci-dessus), ainsi que les opérations sur les réserves des domaines autofinancés. Il s'agit donc de la

soustraction des dépenses courantes aux recettes courantes. Les amortissements supplémentaires ou du découvert sont épurés au moment du calcul du solde de fonctionnement épuré.

Contrairement au solde de fonctionnement épuré, la marge d'autofinancement ne mesure pas l'autonomie de gestion financière de la commune, mais il permet d'apprécier les liquidités résiduelles qui pourront être utilisées pour financer de nouveaux investissements ou encore rembourser une dette / reconstituer des capitaux propres.

Étant donné que la marge d'autofinancement ne tient pas compte des amortissements obligatoires, à savoir des coûts d'acquisition et du renouvellement du capital de production des services publics, ce solde budgétaire seul ne peut être utilisé pour évaluer la marge de manœuvre de gestion de la collectivité. Il s'agit d'une vision strictement financière.

Solde primaire

Le solde primaire est obtenu en additionnant les intérêts passifs à la marge d'autofinancement. Ce sont les moyens financiers à disposition pour rembourser la dette et payer les intérêts passifs. L'élaboration de ce solde permet d'évaluer les moyens financiers qui pourraient être mobilisés pour soutenir le service de la dette. En d'autres termes, il s'agit des moyens financiers à disposition sans prendre en compte la politique d'endettement de la commune.

INDICATEURS

Gestion financière

Solde de fonctionnement épuré par habitant

Tableaux 4 à 6, document PDF cité.

Le solde de fonctionnement épuré par habitant montre l'autonomie de gestion de la commune par habitant. Cela permet de comparer le solde de fonctionnement entre les communes concernées. Lorsque le solde de fonctionnement épuré est nul, le compte de fonctionnement est à l'équilibre (budgétaire).

Capacité économique d'autofinancement (gestion)

Tableaux 4 à 6, document PDF cité.

Il existe deux indicateurs généralement appelés capacité d'autofinancement. Le premier traite essentiellement des moyens financiers propres à la commune pour financer ses investissements. Son niveau est celui de la marge d'autofinancement (voir « Marge d'autofinancement », p. 4). Le second, la capacité économique d'autofinancement, concerne la capacité de la commune à générer, par sa propre activité de fonctionnement, des moyens financiers qui peuvent être utilisés pour supporter les coûts de fonctionnement de ses nouveaux investissements (frais de fonctionnement, frais de personnel, amortissements, intérêts passifs, etc.), mais également pour toute autre activité. La valeur des amortissements comptables n'est pas considérée dans le calcul ; le niveau d'analyse est celui du solde de fonctionnement épuré (voir « Solde de fonctionnement épuré », p. 4).

Le calcul est le suivant : solde de fonctionnement épuré / recettes totales. Le résultat est exprimé en pourcentage. Dans le cas où celui-ci est négatif, la capacité d'autofinancement est inexistante, et, surtout, les moyens financiers sont insuffisants pour réaliser les amortissements comptables, voire pour supporter certaines dépenses. Dans le cas d'un résultat entre 0 et 10%, la capacité d'autofinancement est considérée comme moyenne. Au-delà, la capacité économique d'autofinancement est excellente.

Coefficient fiscal d'équilibre

Tableaux 7 à 9, document PDF cité.

Le coefficient fiscal, également appelé taux d'impôt, est le multiplicateur communal de la base fiscale des impôts sur les personnes physiques et morales. Le coefficient fiscal d'équilibre représente le multiplicateur communal de ces mêmes impôts permettant d'obtenir un compte de fonctionnement équilibré (après épuration). Par conséquent, un coefficient fiscal d'équilibre plus haut que le coefficient fiscal réel de la commune signifie que sa marge de manœuvre financière diminue (progressivement). Pour modifier cette situation à moyen terme, il est nécessaire d'augmenter les recettes ou de diminuer les dépenses.

Dans le cas où le coefficient fiscal d'équilibre est en-dessous du coefficient réel, la commune dispose chaque année de recettes supplémentaires pour financer des investissements, accumuler des réserves, etc.

Différence de coefficient en CHF/h

Tableaux 7 à 9, document PDF cité.

La différence de coefficient fiscal (taux d'impôt) en CHF par habitant est un indicateur mesurant l'écart entre le coefficient fiscal effectif et le coefficient fiscal d'équilibre. La différence est rapportée à la valeur du point d'impôt par habitant.

Cet indicateur exprime la valeur en CHF que chaque habitant « paie » en trop ou, au contraire, le manque de recettes fiscales personnes physiques et morales.

Poids de la fortune comptable

Tableaux 16 à 18, document PDF cité.

Le poids (fiscal + taxes) de la fortune comptable est le ratio suivant : fortune comptable / recettes fiscales + taxes. Le résultat, exprimé en pourcentage, définit le rapport entre la quantité des recettes fiscales (impôts) et des taxes des domaines autofinancés (eaux, épuration des eaux, ordures ménagères), et la fortune comptable. En d'autres termes, il définit la proportion de la fortune comptable par rapport aux recettes fiscales + taxes. Plus le pourcentage est élevé, plus la fortune comptable est conséquente par rapport aux principales recettes de fonctionnement.

La fortune comptable est la différence entre la dette brute et les investissements des patrimoines administratif (914) et financier (912). Elle dépend donc de la politique d'amortissement comptable et de celle de la gestion de la dette. Il s'agit d'une photographie comptable qui ne tient pas compte de la cohérence entre ces deux politiques. Un résultat élevé peut également signifier que l'amortissement financier ne correspond pas à l'amortissement comptable à moyen et long termes.

Degré de couverture des domaines autofinancés

Tableaux 10 à 12, document PDF cité.

Les domaines autofinancés sont : 45 Ordures ménagères et déchets ; 46 Réseaux d'égouts et d'épuration ; 81 Service des eaux. Ceux-ci devraient avoir un taux de couverture de 100%. Ceci signifie que les contributions causales (taxes affectées) doivent couvrir les dépenses y relatives. Dans la réalité, il n'y a pas un équilibre parfait entre les recettes et les dépenses dans ces domaines chaque année. Les ajustements sont réalisés par des écritures comptables de prélèvements ou d'attributions aux réserves affectées à la clôture des comptes.

Une fois les domaines autofinancés épurés selon les mêmes principes que l'épuration présentée plus haut, il est possible de mesurer les taux de couverture respectifs (recettes / dépenses de fonctionnement). Le degré de couverture regroupe tous les taux de couverture pondérés en fonction de leurs dépenses (cela permet de tenir compte du poids financier de chaque domaine autofinancé).

Points d'impôt PP et PM utilisés pour l'équilibre DA

Tableaux 10 à 12, document PDF cité.

Lorsque les domaines autofinancés ne sont pas couverts à 100%, il y a un impact sur le restant du ménage communal. Dans le cas d'un taux de couverture insuffisant, ces sont les recettes fiscales qui prennent le relai pour le financement de ces tâches (même si comptablement équilibrées). Dans le cas contraire, le produit des

taxes profite au ménage communal. L'indicateur des points d'impôt des personnes physiques (PM) et morales (PM) utilisés pour l'équilibre des domaines autofinancés (DA) évalue, en point d'impôt, les impacts du taux de couverture, lorsque celui-ci est négatif.

Situation financière

Valeur du point d'impôt par habitant

Tableaux 7 à 9, document PDF cité.

La valeur du point d'impôt par habitant représente la capacité contributive moyenne d'un habitant pour un point d'impôt des personnes physiques et morales. Cet indicateur représente le potentiel fiscal de la commune. Son évaluation dans le temps permet d'apprécier l'évolution de la capacité contributive dans la commune. Dans une optique de gestion, l'indicateur est défini par contribuable et non par habitant, mais la dimension de la population permet de comparer la valeur du point d'impôt entre les communes concernées.

Endettement

Poids de la dette

Tableaux 13 à 15, document PDF cité.

Le poids de la dette est le ratio suivant : dette nette / recettes fiscales + taxes. Il détermine le nombre d'années nécessaires à la collectivité publique pour rembourser sa dette, dans le cas théorique où toutes ses recettes fiscales y seraient affectées. Une collectivité publique ne peut évidemment pas attribuer la totalité de ses recettes fiscales pour rembourser ses dettes, sans quoi elle ne disposerait plus de moyens pour le budget de fonctionnement. Mais cet indicateur présente l'avantage de comparer deux éléments financiers entre eux en mesurant le « poids » de la dette nette dans les ressources fiscales de la collectivité. En effet, c'est précisément ces ressources fiscales qui permettront principalement de supporter l'endettement.

Si la tendance à moyen terme du ratio est à l'augmentation, cela signifie que l'endettement s'alourdit. Ce phénomène provient soit d'une augmentation plus forte de l'endettement proportionnellement aux recettes fiscales, soit d'une diminution plus forte des recettes fiscales proportionnellement à la dette nette. Le raisonnement est inverse si le ratio diminue.

Il n'existe pas véritablement de normes de référence sur cet indicateur. En tenant compte des ratios similaires et des principes de finances publiques, un nombre d'années supérieur à 2.5 est signe d'un endettement conséquent.

Renouvellement de la dette

Tableaux 13 à 15, document PDF cité.

Le renouvellement de la dette est le ratio suivant : dette nette / marge d'autofinancement. Il détermine le nombre d'années nécessaire à la collectivité publique pour rembourser sa dette, dans le cas où toute sa marge d'autofinancement y serait affectée. En d'autres termes, les liquidités dégagées par l'activité de fonctionnement sont attribuées à l'amortissement financier de l'endettement. Cet indicateur permet donc également d'évaluer le poids de la dette dans les finances communales et les risques liés à l'endettement

(surendettement lorsque la marge d'autofinancement est négative à moyen terme). Basé sur la marge d'autofinancement, cet indicateur est relativement volatil d'une année à l'autre et doit être apprécié sur le moyen terme et en fonction de sa tendance (hausse ou baisse).

Un résultat négatif signifie que la marge d'autofinancement est aussi négative et que, par conséquent, la collectivité publique doit emprunter et/ou puiser dans ses réserves effectives (réellement constituées) pour financer le ménage courant. Idéalement, le nombre d'années devrait être inférieur à 25-30 ans, car cela représente la durée de vie moyenne des investissements pour lesquels une dette a dû être contractée. En respectant cette durée, la dette est « renouvelée » lorsque les investissements sont arrivés à la fin de leur durée de vie.

Capacité économique d'endettement par habitant

Tableaux 13 à 15, document PDF cité.

La capacité économique d'endettement d'une collectivité publique est son niveau maximum d'endettement (une valeur en CHF) soutenable financièrement sur le long terme. Au-delà de cette capacité d'endettement, la commune ne pourrait respecter les principes essentiels de gestion de la dette publique. Elle se retrouverait dans une situation financière critique par rapport à son endettement (endettement trop lourd ou surendettement). Elle ne serait plus en mesure de rembourser sa dette dans un délai acceptable (≤ 30 ans). La capacité économique d'endettement est évaluée à partir des moyens financiers dont dispose la commune pour le service de sa dette.

Il existe plusieurs méthodes pour évaluer cette capacité d'endettement. Nous avons utilisé une méthode simple basée sur la marge d'autofinancement. Exprimée par habitant, la capacité d'endettement peut être comparée entre les communes concernées.

Poids des intérêts passifs

Tableaux 13 à 15, document PDF cité.

Le poids des intérêts passifs est le ratio suivant : intérêts passifs / recettes fiscales + taxes. Il détermine la part des recettes fiscales consacrée au financement des intérêts passifs. Il mesure également les risques liés à l'endettement, notamment sur le « prix » de la dette. Comme dans le poids de la dette, ce sont essentiellement les ressources fiscales qui permettent de supporter les intérêts passifs. Nous relevons que cet indicateur complète le poids de la dette, puisqu'à « poids de la dette » inchangé, le poids des intérêts passifs peut varier selon les taux d'intérêt des marchés.

L'interprétation standard de cet indicateur est la suivante : $< 5\%$ signifie un endettement faible ; $\leq 5\%$ et $\geq 10\%$ signifie un endettement moyen ; enfin, $> 10\%$ signifie un endettement trop élevé.

Informations

M. Eloi Fellay | Directeur de l'UCV

M. Alexandre Le Bloc'h | Conseiller en gestion financière publique

021 557 81 30 | conseils@ucv.ch