

Garder le cap avec une gestion financière prospective

Planifier, prioriser, décider



Dans un environnement de plus en plus complexe, les administrations publiques doivent se doter d'outils de gestion modernes et performants. Les investissements ont en général un impact sur une voire deux générations et doivent s'inscrire dans une vision globale du développement de la commune. Pour soutenir cette vision, les décideurs politiques doivent pouvoir s'appuyer sur des informations financières pertinentes, fiables, accessibles et disponibles en temps utile. Une planification financière assortie d'indicateurs-clés permet de disposer d'une vision à moyen terme de l'évolution des ressources financières d'une collectivité publique et de la confronter à ses besoins, de manière anticipée. En lissant les variations conjoncturelles pour déterminer les tendances économiques, la gestion prospective constitue un outil nécessaire et complémentaire aux instruments que sont la comptabilité communale et le budget.

L'environnement contextuel des communes s'est largement modifié au cours des dernières années, entraînant un impact non négligeable sur leur autonomie financière et décisionnelle.

La complexification des tâches communales ainsi que l'attribution de nouvelles prestations imposées par les cantons ou la Confédération impliquent que les communes doivent engager de nouvelles compétences et adapter leur organisation. La croissance démographique nécessite d'adapter les infrastructures communales et d'augmenter le volume de prestations. L'équilibre entre les coûts et les recettes est remis en question.

Une gestion financière prospective basée sur une vision

Dans ce contexte, les communes ne peuvent plus faire l'impasse d'une gestion financière performante et proactive. Les informations disponibles dans la comptabilité et le budget ne sont pas suffisantes.

La planification financière permet aux autorités politiques **d'anticiper** les conséquences financières de leurs décisions et de les inscrire dans une perspective à moyen ou long terme. Les décideurs sont alors à même de **prioriser** leurs investissements et leurs projets de manière éclairée. Ils sont en mesure de calculer leur taux d'impôt d'équilibre et leur capacité d'endettement économique, en considérant plusieurs variantes.

En réalisant cet exercice régulièrement de manière glissante, ils gardent d'année en année le cap sur leurs objectifs.

La comptabilité ne reflète pas la réalité économique

La comptabilité est un système d'information des données financières d'une organisation, permettant de fournir un état de sa situation financière. Les règles applicables aux communes diffèrent de celles de la comptabilité commerciale des entreprises, qui relève du Code des obligations.

Ce sont les cantons qui édictent dans les lois relatives aux communes les principes de la comptabilité communale. Une différence fondamentale avec les règles du secteur privé porte sur la constitution de **réserves latentes** pour des raisons de politique budgétaire.

Ainsi, les communes pratiquent régulièrement des amortissements supplémentaires sur leurs immobilisations, lorsqu'elles disposent d'un résultat excédentaire. Les biens sont alors sous-évalués au bilan, créant par là des «réserves cachées», non identifiables. Les communes ont également la possibilité de créer des préfinancements, c'est-à-dire de créer des réserves au bilan pour des investissements futurs.

Bien sûr, le patrimoine d'une commune ne peut pas être évalué à sa valeur vénale comme un bien du secteur privé: comment en effet évaluer la valeur d'une école ? Celle-ci comporte néanmoins une valeur d'usage, égale à la période durant laquelle l'école sera utilisable par les écoliers de la commune.

Pour des raisons d'**équité intergénérationnelle**, les amortissements devraient être supportés par la population qui utilise l'école aujourd'hui. Passer des amortissements supplémentaires ou créer des préfinancements revient à payer aujourd'hui l'école de demain.

Les amortissements supplémentaires et les préfinancements sont d'ailleurs interdits dans certaines lois sur les communes qui ont intégré le nouveau modèle comptable harmonisé MCH2.

La planification financière utilise une approche économique plutôt que comptable.

Exemple: Le biais introduit par les réserves latentes conduit à sous-évaluer les taxes d'épuration

Lorsque la commune crée des réserves latentes résultant des amortissements supplémentaires ou via les préfinancements, les amortissements correspondant à des éléments du patrimoine administratif toujours en utilisation n'apparaissent plus dans le compte de fonctionnement. Cela conduit à surestimer la marge nette d'autofinancement (marge après couverture des dépenses et amortissements obligatoires)

Une application concrète de ce biais peut être illustrée par l'évaluation des taxes d'épuration. La loi prévoit que celles-ci doivent couvrir le fonctionnement du réseau d'épuration, ainsi que le maintien de la valeur de remplacement des installations.

Selon une étude réalisée par BDO en 2017 dans le cadre d'un mandat de la Direction générale de l'environnement et du Service des communes et du logement du canton de Vaud, l'assainissement est insuffisamment financé dans beaucoup de communes vaudoises. En effet, les taxes sont calculées sur la base de coûts de fonctionnement qui n'intègrent pas la valeur de remplacement des installations, déjà complètement amorties. D'après les estimations réalisées, les taxes de certaines communes analysées devraient augmenter de 50 à 60 % pour atteindre le niveau de financement requis.

Le budget ne donne qu'une vision à court terme

Le budget fixe le périmètre au sein duquel l'exécutif a le droit d'engager des dépenses relatives au fonctionnement de la commune durant une année civile. Il est donc essentiellement un outil de contrôle financier et démocratique à court terme.

Le plus souvent, le budget et les comptes subissent des variations conjoncturelles ou structurelles. La planification financière permet de déterminer la tendance à moyen ou long terme dans laquelle doit s'inscrire le budget, en s'appuyant sur la vision et les objectifs du programme de législature.

L'autonomie financière communale

L'autonomie financière consiste, pour une commune, à disposer de moyens financiers suffisants pour fournir un service public au plus proche de ses citoyens, que les prestations relèvent d'une obligation cantonale ou fédérale ou qu'elles soient librement décidées par la commune.

De ce fait, les autorités politiques doivent définir le niveau de prestations qu'elles souhaitent offrir à leur population, tout en s'assurant de la faisabilité financière. Elles doivent prévoir et prioriser les investissements nécessaires ou souhaités.

En utilisant un outil de gestion prospective telle qu'une planification financière, les décideurs peuvent anticiper l'évolution de la situation financière communale en comparant les effets de diverses variantes sur les indicateurs-clés suivants:

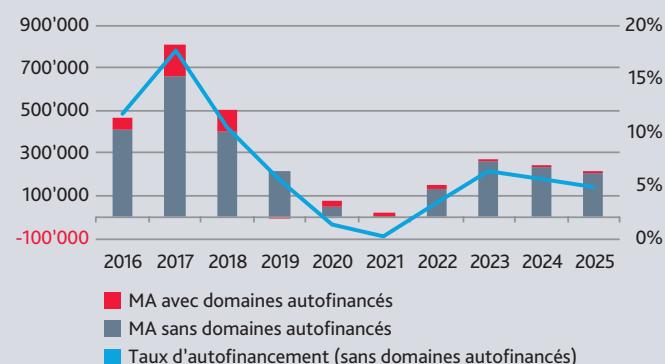
- La **marge d'autofinancement** (ou cash-flow): excédent des recettes sur les dépenses,
- La **marge nette d'autofinancement**: excédent des recettes sur les dépenses, incluant les amortissements obligatoires,
- La **capacité d'investissement**: capacité de la commune à assumer le maintien et le renouvellement de son patrimoine, tout en supportant les charges et les coûts des prestations qui y sont liées,
- La **capacité d'endettement**: capacité de la commune à rembourser sa dette dans des délais soutenables économiquement.

La marge d'autofinancement ou cash-flow

Le fonctionnement de l'administration communale doit générer suffisamment de recettes pour couvrir les dépenses. Sinon, la commune doit s'endetter pour faire face à ses engagements à court terme, ce qui la mène à la **faillite**.

Il peut être utile de distinguer séparément les domaines autofinancés (déchets, eau et épuration) puisque ces derniers sont censés s'équilibrer sur le long terme et ne devraient pas servir à financer le fonctionnement du ménage communal.

Marge d'autofinancement (MA) et taux d'autofinancement (MA/Recettes)



La capacité d'investissement

Patrimoine financier:

- utile pour sa valeur d'échange,
- peut être aliéné sans nuire à l'exécution des tâches publiques.

Patrimoine administratif:

- utile pour sa valeur d'usage,
- comprend le patrimoine indispensable à l'accomplissement des tâches publiques.

Les communes sont propriétaires d'un patrimoine administratif, qui comprend les investissements nécessaires à la réalisation des tâches communales. Les investissements du patrimoine administratif sont portés au bilan communal, car leur utilisation s'étend sur plusieurs années. A chaque exercice comptable, une part de la consommation de ce patrimoine passe dans le compte de fonctionnement via les amortissements.

Les amortissements constituent une écriture purement comptable ne donnant pas lieu à des flux financiers.

A la fin de la durée de vie d'un investissement, la commune doit s'assurer d'avoir reconstitué le capital investi, c'est ce que l'on appelle le **maintien de la valeur**. Ainsi, **la notion de marge nette d'autofinancement est un indicateur capital** pour déterminer la capacité d'investissement de la collectivité publique:

$$\begin{aligned} \text{Marge nette d'autofinancement (MNA)} \\ &= \text{Marge d'autofinancement (MA)} \\ &\quad - \text{Amortissements économiques} \end{aligned}$$

Une marge nette d'autofinancement **nulle** indique que la commune couvre tout juste son fonctionnement ainsi que le maintien de la valeur de son patrimoine. Si elle est **positive**, elle dispose d'une marge de manœuvre pour offrir davantage de prestations. Si elle est **négative**, la commune s'appauvrit. Cette situation ne peut perdurer à moyen terme.

A titre de comparaison, le budget d'un ménage peut être équilibré, jusqu'à ce que la voiture familiale doive être remplacée.

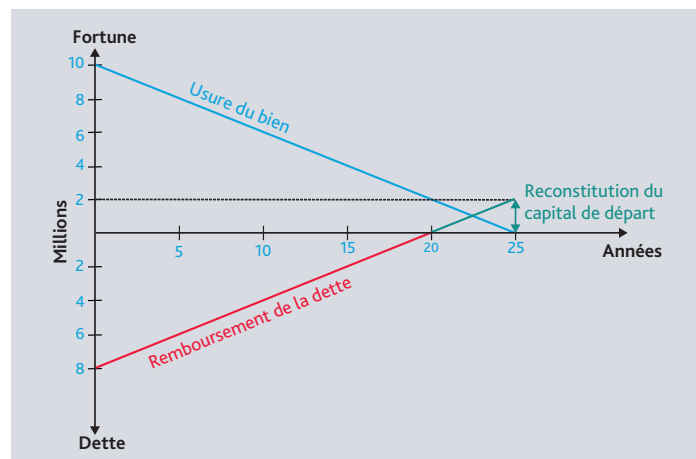
Dès lors, sans épargne, il devra recourir au leasing et ses revenus ne suffiront peut-être plus à couvrir ses dépenses.

La marge nette devrait être positive peu importe la manière dont l'investissement est financé, que ce soit par les fonds propres ou en ayant recours à l'endettement. En effet, l'**amortissement économique** doit être distingué du remboursement de la dette, dont l'appellation **amortissement financier** peut porter à confusion.

Exemple: Investissement année 0: CHF 10'000'000

Durée de vie: 25 ans

Financement: CHF 2'000'000 sur fonds propres
CHF 8'000'000 par emprunt



A la fin de la durée de vie du bien, la commune doit avoir remboursé la totalité de sa dette et reconstitué les CHF 2'000'000 de fonds propres.

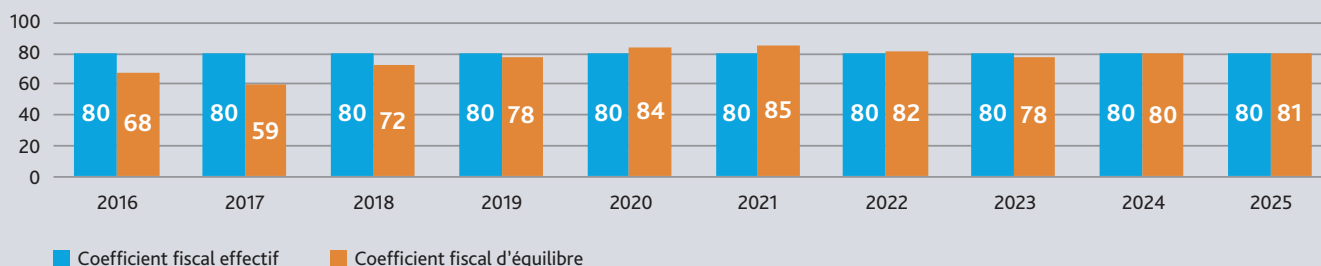
Pour cela, elle doit avoir la capacité de couvrir chaque année un amortissement économique égal à 1/25ème de la valeur de l'investissement, soit CHF 400'000, correspondant à l'usure du bien.

En effet, $400'000 * 25 = \text{CHF } 10'000'000$.

Après 20 ans, elle aura remboursé sa dette. Après 25 ans, elle aura reconstitué son capital de départ.

Détermination du taux d'impôt d'équilibre

Le taux d'impôt d'équilibre est celui pour lequel la marge nette d'autofinancement est juste égale à zéro (seuil de rentabilité économique). Il permet à la commune d'évaluer le taux fiscal qui lui permet d'assurer son fonctionnement et de maintenir son patrimoine.

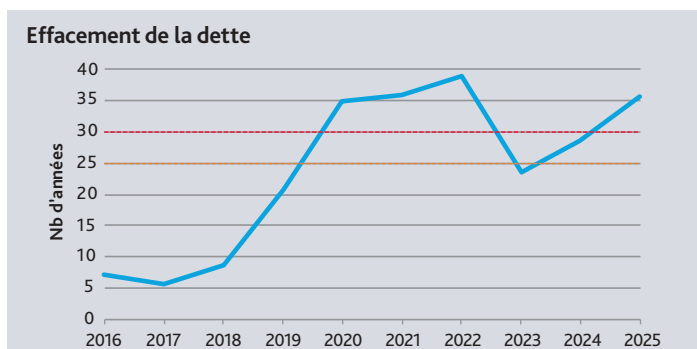
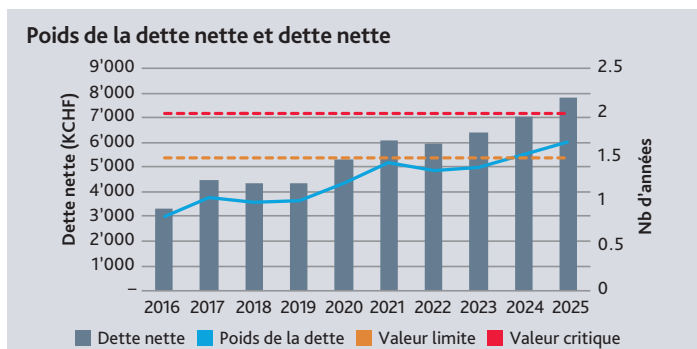


La capacité d'endettement

Traditionnellement, l'endettement est mal considéré. Or, l'optimisation de la trésorerie fait partie d'une gestion financière performante. Dans une période de taux d'intérêt bas telle que nous la vivons depuis plusieurs années, il est parfois préférable de recourir à l'endettement plutôt que de vendre du patrimoine financier rentable.

La capacité d'endettement d'une commune dépend notamment de ses revenus et de sa capacité à dégager de l'autofinancement pour rembourser les emprunts réalisés. Ainsi, les deux indicateurs ci-après sont intéressants à suivre dans le temps:

- **Poids de la dette nette:** Nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette nette, si toutes les recettes courantes (ou fiscales) y étaient consacrées
- **Effacement de la dette:** Nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette nette, si l'entier du cash-flow y était consacré.



La comparaison de la dette par habitant est un indicateur souvent examiné. Or, cet indicateur n'a pas de sens s'il n'est pas analysé à l'aune de la situation particulière de chaque commune:

- Quel est le poids de la dette par rapport aux recettes et à la capacité d'autofinancement de la commune?
- Quels autres investissements sont encore à prévoir dans les années à venir?
- La commune dispose-t-elle d'un patrimoine financier?
- La commune peut-elle compter sur l'arrivée de nouveaux habitants et donc de nouvelles rentrées fiscales?
- La commune peut-elle envisager d'autres formes de financement?

Ce sont ces éléments qui doivent être analysés pour fixer le plafond d'endettement économique (et non politique) d'une commune. Ils constituent également une base d'analyse précieuse en cas de fusion de communes pour évaluer de manière économiquement comparable le « panier de la mariée ».

En conclusion

La planification financière permet d'élaborer un tableau de bord d'indicateurs, dont la mise à jour peut être effectuée de manière régulière. Ainsi, les décideurs politiques sont à même de prendre les décisions qui optimisent l'allocation des ressources, conformément à leurs objectifs de législation.

La planification financière est un outil stratégique permettant d'anticiper de manière proactive les éléments qui affectent la vie d'une commune en tenant compte notamment:

- De l'évolution de la population et des contribuables
- De l'évolution des impôts et recettes fiscales
- De l'évolution des taxes sur les domaines autofinancés (déchets, eau et épuration)
- De la progression des dépenses et des recettes en fonction des nouveaux investissements et des futures prestations
- De la péréquation et autres charges liées
- Des besoins d'investissement.

Les leviers d'action à disposition des autorités politiques sont les suivants:

- Vision communale et définition du niveau de prestations
- Priorisation des investissements (urgents, obligatoires à moyen terme, souhaités)
- Amélioration de l'efficacité de l'organisation
- Digitalisation des processus
- Politique fiscale
- Fixation des émoluments et taxes
- Modèles de financement/ Partenariats

Les prestations de BDO

Le Centre de compétences en administration publique de BDO peut vous accompagner dans la réalisation d'analyses financières et de gestion prospective dans les situations suivantes:

- Planification annuelle ou bisannuelle glissante
- Evaluation de l'opportunité et de la faisabilité d'un ou plusieurs investissements
- Fusion de commune (planifications individuelles et consolidées)
- Fixation du taux d'impôt communal
- Calcul du plafond d'endettement économique.

Notre approche s'appuie sur une approche économique qui comprend le retraitement des comptes et des recettes fiscales. Nous réalisons l'analyse des domaines autofinancés (déchets, eau et épuration) de manière distincte.

Une fois les données entrées dans l'outil BDO, nous sommes à même de vous proposer plusieurs scénarios. Nous vous fournissons un tableau de bord, des conseils personnalisés et, selon les besoins, un rapport ou une présentation à votre législatif ou à vos commissions des finances.

Nous sommes également à votre disposition pour d'autres prestations dans lesquelles nous avons acquis une expérience spécifique aux communes:

- Analyse de la gouvernance et de l'efficacité de votre organisation
- Accompagnement à la gestion du changement
- Accompagnement à la fusion de communes
- Accompagnement au passage à MCH2
- Audit financier.

BDO SA

Aarau	062 834 91 91
Affoltern am Albis	043 322 77 55
Altdorf	041 874 70 70
Baden-Dättwil	056 483 02 45
Bâle	061 317 37 77
Berne	031 327 17 17
Bienne	032 346 22 22
Berthoud	034 421 88 11
Coire	081 403 48 48
Delémont	032 421 06 66
Frauenfeld	052 728 35 00
Fribourg	026 435 33 33
Genève	022 322 24 24
Glaris	055 645 29 30
Granges	032 654 96 96
Herisau	071 353 35 33
Lachen	055 451 52 30
Langenthal	062 919 01 70

Laufon	061 766 90 60
Lausanne	021 310 23 23
Liestal	061 927 87 00
Lugano	091 913 32 00
Lucerne	041 368 12 12
Monthey	024 479 06 10
Olten	062 387 95 25
Saint-Gall	071 228 62 00
Sarnen	041 666 27 77
Schaffhouse	052 633 03 03
Sion	027 324 70 70
Soleure	032 624 62 46
Stans	041 618 05 50
Sursee	041 925 55 55
Wetzikon	044 931 35 85
Zoug	041 757 50 00
Zurich	044 444 35 55

www.bdo.ch

 bdo.ch/newslette

