

Rénovation, assainissement et agrandissement de la patinoire de Porrentruy

Analyse du plan de financement

Bernard Dafflon¹

Le Mouret, 24 mai 2018

¹ Professeur émérite, Université de Fribourg, Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques, Département d'économie politique. bernard.dafflon@unifr.ch

À la demande d'un groupement citoyen des communes du district de Porrentruy, nous avons procédé à l'analyse, du point de vue des finances publiques, du plan de financement de la rénovation, assainissement et agrandissement de la patinoire de Porrentruy. Le présent rapport donne les résultats de cette analyse. Il est articulé comme suit :

1. Les investissements
 - 1.1 Différence de coûts entre l'avant-projet 2014 et le projet
 - 1.2 Financement de l'investissement
2. Les charges financières
 - 2.1 Les intérêts
 - 2.2 Le remboursement de l'emprunt
 - 2.3 L'amortissement
3. Les autres charges de fonctionnement
4. La capacité d'autofinancement des communes
5. Conclusion et appréciation générale

Tableau 1 Récapitulatif du financement

Tableau 2 Récapitulatif des charges financières

Tableau 3 Comparaison et détails des charges financières

Tableau 4 Comparaison des charges de fonctionnement : données SidP

Tableau 5 Comparaison des charges de fonctionnement : données révisées

L'analyse financière s'appuie sur les documents suivants :

- (1) Décret du 21 mai 1987 concernant l'administration financière des communes (RS 190.611),
- (2) Syndicat intercommunal du district de Porrentruy, Règlement d'organisation du 28 juin 2017,
- (3) Rapport sur les finances communales 2016, Département des finances, Délégué aux affaires communales ;
- (4) Rénovation, assainissement et agrandissement de la patinoire d'Ajoie et du Clos du Doubs, document Powerpoint, Assemblée générale SidP, Vendlincourt, 17 avril 2018,
- (5) Rénovation, assainissement et agrandissement de la Patinoire, Message à l'intention des citoyennes et citoyens du district de Porrentruy, Mai 2018.
- (6) Site internet de la SidP, www.sidp.ch -> Retrouvez ici toute l'actualité concernant la nouvelle patinoire, (consulté la dernière fois en l'état au 22 mai 2018).
- (7) Tableau charges et revenus pour l'établissement du budget de fonctionnement de la patinoire.

Les documents sont référés dans le texte avec leur numérotation entre parenthèses (...).

1. LES INVESTISSEMENTS

[1] Le Message (5) de mai 2018 fait mention d'un investissement de 20.3 millions pour la rénovation et l'assainissement de l'actuel stade de glace, de 7.5 millions pour une deuxième surface, en tout 27,8 millions, en augmentation de 10.8 millions par rapport à un avant-projet 2014, dit «des utilisateurs» estimé alors à 17 millions avec deux surfaces de glace.

1.1 Différence de coûts entre l'avant-projet 2014 et le projet 2018

[2] Si la différence de coûts entre l'avant-projet 2014 et le projet 2018 est expliquée dans un tableau documenté, son articulation interpelle. En effet, les chiffres donnés ne distinguent pas quelle part de l'augmentation de 10.8 million est attribuable à la rénovation et l'assainissement de la patinoire actuelle, et quelle part concerne la deuxième surface.

[3] Or, deux questions sont soumises au corps électoral, qui doit se prononcer séparément sur (i) la rénovation et l'agrandissement de la patinoire actuelle et (ii) sur la deuxième piste de glace. Cela correspond à deux investissements, certes complémentaires, mais qui peuvent être réalisés séparément. Il aurait été indispensable de donner aussi séparément les coûts des deux options et les plans financiers de chacun d'eux comme l'exige l'article 19 du Décret concernant l'administration financière des communes (document 1) exige pour chaque investissement, des informations explicites sur le mode de financement, la durée d'amortissement et les charges d'exploitation et d'entretien.

1.2 Financement de l'investissement

[4] Dans le Message (document 5) chapitre X), le financement de l'investissement fait l'objet d'un plan détaillé mentionnant les coûts totaux des deux investissements et les apports externes, pour conclure à un solde à charge des communes de 13 millions. Une lecture plus explicite de ce plan de financement permet de faire ressortir une charge plus élevée pour les communes, ainsi que le risque supporté pour la part non couverte par les subventions et les soutiens institutionnels.

Basé sur les montants donnés dans le Message (document 6), mais organisé différemment, le Tableau 1 fait ressortir successivement les montants des investissements pour les options à une et deux pistes de glace, les subventions et les soutiens institutionnels, puis les apports externes privés et publics, ainsi que les risques supportés par les communes si une partie des apports externes devait ne pas être réalisée.

Tableau 1 Récapitulatif du financement

source de financement	patinoire existante	2 ^{ème} surface	total
avant-projet 2014, 2 pistes de glace	?	?	17'000'000
augmentation des coûts	?	?	10'800'000
projet 2018	20'300'000	7'500'000	27'800'000
coût brut			
<i>Subventions:</i>			
cantonale (attendue, automne 2018)	- 4'800'000	-1'875'000	-6'675'000
fédérale		-800'000	-800'000
<i>Soutiens institutionnels :</i>			
Loterie Romande	-1'250'000		-1'250'000
Loi sur la politique régionale	-195'000		-195'000
Office fédéral de l'environnement	-150'000		-150'000
Solde I à charge des communes	13'905'000	4'825'000	18'730'000
après subventions et soutiens institutionnels			
<i>Apports externes :</i>			
soutien des milieux économiques	-2'750'000		-2'750'000
soutien populaire	-150'000		-150'000
solde II à charge des communes	11'005'000	4'825'000	15'830'000
après apports externes hors communes			
<i>Apports directs des communes :</i>			
Soutien des communes	-230'000		
Prélèvement des fonds forestiers	-285'000		
Fonds des communes du district	-113'000		
solde III à charge des communes	10'377'000	4'825'000	15'202'000
après apport externes des communes			
<i>Actualisation des sources de financement, non réparties entre les projets :</i>			
augmentation de la subvention fédérale		→	200'000
milieux économiques		→	235'000
commune de Porrentruy (sous réserve d'approbation)		→	990'000
non couvert	10'377'000	3'400'000	13'777'000
comparaison Message (5) XI) Enjeux financiers	11'000'000		13'000'000
prise de risque pour les communes	2'900'000	435'000	

Source : tous les montants sont tirés du Message (5) X) financement de l'investissement

[5] En ce qui concerne la subvention cantonale attendue (décision du canton sera prise en automne 2018), on relève quelques inconsistances et problèmes de calcul. Dans le document (4), la subvention cantonale attendue pour l'avant-projet 2014 était de 3'475'000 francs, calculée à 20%, ce qui correspond à un coût total subventionnée de $5 \times 3'475'000 = 17'375'000$ francs, soit plus que le premier coût estimé (?). Dans le document (5), les montants mentionnés dans le chapitre X) «financement de l'investissement» sont plus élevés que ceux mentionnés au chapitre XI) «enjeux financiers», la différence étant de 10'000 francs en moins pour

la patinoire et de 5'000 francs en plus pour la 2^{ème} piste. Le Tableau 1 corrige en gardant les deux montants plus faibles.

[6] Le solde I intermédiaire total à charge des communes après les subventions attendues et les soutiens institutionnels est de 18'730'000 francs, articulé en deux parts dans le Tableau 1, à hauteur de 13'905'000 pour la rénovation de la patinoire existante et 4'825'000 pour la 2^{ème} piste.

Dans le Message (document 5) Tableau X) «Financement de l'investissement», les soutiens institutionnels sont entièrement attribués à la rénovation de la patinoire existante. Est-ce bien exact puisque par ailleurs, le texte mentionne sous XII) «Comité de soutien», une participation de la LORO de 1,25 millions de francs *"dont le montant est toutefois lié à la condition d'une réalisation en intégralité"* (donc de la 2^{ème} piste).

[7] Le solde I intermédiaire est calculé parce que les contributions qui suivent sont des soutiens externes non institutionnalisés, **des promesses d'apports, à hauteur de 2'900'000 francs qui s'ils ne se réalisent pas, doivent être suppléés par les communes.** C'est in fine un risque supporté par les communes.

[8] Le solde II à la charge des communes après les apports externes «hors communes» est de 15'830'000 francs, soit 11'005'000 francs pour la rénovation et 4'825'000 francs (sans changement) pour la deuxième piste.

Selon le Message (5), tous ces apports sont attribués à la rénovation et l'assainissement de la patinoire existante. On en déduit qu'ils seraient acquis même sans la construction d'une 2^{ème} piste. Une interrogation subsiste puisque **"dans toutes les démarches entreprises par le comité de soutien, c'est un projet global, avec deux surface de glace, qui a été présenté et défendu"** (Message 5, XII Comité de soutien).

Ainsi, les communes sont porteuses du risque relatif aux apports externes, de 2'900'000 francs en ce sens qu'elles auraient à suppléer par l'emprunt à tout défaut ou désistement d'apports. Il en va de même pour l'actualisation de la recherche de sources externes de financement.

[9] Les apports des communes sont pris en compte séparément pour aboutir au solde III à charge des communes. En effet, les communes du district ne supportent pas seulement la charge des emprunts. **Leur soutien (230'000 et 113'000 francs), en plus de l'emprunt, correspond aussi à une charge** pour celles qui sont concernées, correspondant à la diminution des montants des fonds versés au projet, et ensuite à la perte du rendement de ces capitaux.

[10] Le prélèvement sur les fonds forestiers (285'000 francs) est-il possible? Un doute subsiste en référence aux dispositions légales (art. 39 de la loi du 20 mai 1998 sur les forêts et art. 14 affectation des fonds dans l'Ordonnance du 4 juillet 2000 sur les forêts).

[11] In fine, on constate une différence de dette résiduelle à charge des communes du district via le SidP. Elle est de 10'377'000 francs pour la rénovation et l'assainissement de la patinoire existante, compte tenu des apports spécifiques des communes (soutien des communes, fonds forestiers, fonds des communes), et non pas de 11 millions.

La charge supplémentaire est de 4'825'000 francs pour la 2^{ème} piste, et non pas de 2'000'000 (en termes d'emprunt, passant de 11 à 13 millions), avant l'actualisation de la recherche de fonds supplémentaires. Elle serait de 3,4 millions si les montants actualisés (en tout 1'425'000 francs) devaient être attribués exclusivement à la deuxième patinoire – ce que le Message (5) ne précise pas (voir aussi l'alinéa [8] avant).

[12] En termes d'investissement, le risque maximal pris par les communes si des financements externes n'étaient pas réalisés serait de 2'900'000 francs (2'750'000 + 150'000) pour la rénovation de la patinoire, et de 435'000 francs (200'000 + 235'000) pour la 2^{ème} piste.

2. LES CHARGES FINANCIÈRES

[13] Le tableau contenu dans le chapitre XI) Enjeux financiers du Message (document 5) contient l'indication de la charge financière, comprenant les intérêts et amortissements, à hauteur de 531'000 francs pour la patinoire existante et de 626'000 francs pour le projet 2018 avec deux surface de glace, soit 95'000 francs en plus.

Le détail des calculs indique :

- pour l'intérêt, un taux fixe de 1.47% sur 10 ans, calculé sur 11, respectivement 13 millions ;
- un remboursement linéaire sur 30 ans, ce qui correspond à un taux de 3.33%.

Cela correspond, pour la patinoire existante un intérêt de 161'700 francs et un amortissement de 370'000 francs ; pour la 2^{ème} piste, intérêt de 29'400 francs et amortissement de 65'000 francs.

[14] L'explication détaillées du Message (5) concernant l'emprunt et l'amortissement soulève une question problématique: il indique un "taux d'intérêts fixe sur 10 ans de 1.47 %", mais en même temps "un remboursement linéaire sur 30 ans". Or un taux d'intérêt fixe répond à un emprunt fixe, remboursable en totalité à l'échéance du prêt (dans 10 ans); alors qu'un remboursement linéaire est un remboursement annuel calculé à un taux constant, ici 3.33% (100% remboursé en 30 ans). Il faudrait donc que le SidP encaisse l'équivalent annuel auprès des communes membres et thésaurise le remboursement annuel afin de disposer du montant à l'échéance de l'emprunt fixe.

2.1. Les intérêts

[15] Dans le Message (document 5), le calcul des intérêts a porté sur les deux variantes les plus optimistes, 11 et 13 millions, à savoir celles pour lesquelles toutes les contributions externes promises seraient effectivement obtenues. Le Tableau 2 reprend les données du Message (5) et récapitule nos calculs pour les deux options, à 1 ou 2 pistes de glace.

Tableau 2 Récapitulatif des charges financières

	message (5)	notre calcul (base Tableau 1)	
		solde III	solde III moins sources actualisées
Intérêts :			
<i>patinoire existante (1.47 %)</i>	161'700	152'542	152'542
<i>2^{ème} piste (1.47 %)</i>	29'400	70'927	49'980
Remboursement :			
<i>patinoire existante (3.36 %)</i>	370'000	345'900	345'900
<i>2^{ème} piste (3.25 %)</i>	65'000	160'833	113'333
totaux :			
<i>intérêts</i>	191'100	223'469	202'432
<i>remboursement</i>	435'000	506'733	459'233

Intérêt et amortissement = charges financières			
<i>patinoire existante</i>	531'700	498'442	498'442
<i>2^{ème} piste</i>	64'400	231'760	163'313
<i>totaux</i>	626'100	730'202	661'755

Sources : Tableau 1 pour les bases de calcul, Message (5) pour les taux

Sur la base du Tableau 1, la charge d'intérêt serait de (1.47% sur 10'377'000 francs) = 152'542 francs sur le projet «patinoire existante». Dans le Message, le calcul des intérêts (161'700 francs) porte sur 11 millions, l'emprunt validé pour la patinoire existante (Tableau 1, solde II). Mais cela implique que les *apports directs des communes* ne soient pas obtenus. On peut difficilement concevoir, d'une part que ces apports soient effectifs, mais d'autre part calculer la charge d'intérêt sur 11 millions, comme si ces apports n'étaient pas encaissés. C'est donc bien le solde III dans le Tableau 1 (10'377'000 francs) qui sert de base de calcul pour l'emprunt couvrant la rénovation de la patinoire existante.

Pour la 2^{ème} piste, la charge d'intérêt selon le Message (5) XI) Enjeux financiers, serait de 29'400 francs (191'100 – 161'700 francs). Elle serait de 70'927 francs selon notre calcul (1.47% sur 4'825'000 francs, solde III), ou moindre à soit, ou 49'980 francs si l'actualisation des sources de financement était entièrement attribués à dite 2^{ème} piste (1.47% sur 3'400'000 francs).

La charge totale d'intérêt serait de (1,47% sur 15'202'000 francs) = 223'469 francs (et non de 191'100 francs) pour la variante avec 2 surfaces de glace. Elle plafonnerait à 202'432 francs (1,47% sur 13'777'000 francs) si l'on tient compte des sources de financement actualisées.

[16] Trois observations peuvent être formulées concernant le calcul ci-dessus d'une charge en intérêt fondée sur un taux de 1.47 % fixe sur 10 ans :

- Dans le Message (5) le taux est donné «selon les conditions actuelles»; or les taux sont actuellement en tendance légèrement haussière.
- Le document (4) préparé pour l'A.G. de Vendlincourt mentionnait un taux fixe de 1.75 % sur 15 ans et une projection à 3.30 % sur les 15 ans restant.
- La durée du prêt fixe mentionnée pour ce prêt est de 10 ans, comparée à la durée d'amortissement de 30 ans. Raccourcir l'échéance augmente le risque d'incertitude sur les taux futurs.

2.2 Le remboursement de l'emprunt

[17] Les taux effectif d'amortissement de la dette selon le Message (5) sont :

Pour la patinoire existante : $370'000/11'000'000 = 3.36 \%$,

Pour la 2^{ème} piste : $65'000 / 2'000'000 = 3.25 \%$,

En tout, $435'000/13'000'000 = 3.35 \%$.

Basé sur le Tableau 1, le remboursement de l'emprunt est calculé sur une durée de 30 ans, à savoir :

Patinoire existante: $10'377'000 \text{ francs}/30 = 345'900 \text{ francs}$
2^{ème} piste : $4'825'000 \text{ francs}/30 = 160'833 \text{ francs}$ ou
 $3'400'000 \text{ francs}/30 = 113'333 \text{ francs}$ si l'actualisation des
sources de financement est attribuée entièrement à la 2^{ème} piste.

2.3 L'amortissement

[18] La question de l'amortissement doit être examinée de manière détaillée sous trois aspects : la nature de l'amortissement, le montant à amortir et le taux d'amortissement.

[19] Dans le Message (5) le chapitre XI «Enjeux financiers» utilise des termes différents: *charge financière intérêts + amortissements* dans le tableau et *remboursement linéaire sur 30 ans* dans l'explication du calcul des montants. La difficulté ici est que ces deux termes (amortissement et remboursement) ne sont pas de même nature en référence au Décret concernant l'administration financière des communes (document 1).

Par contre, les trois données sur lesquelles porte le calcul sont claires : le remboursement concerne un emprunt, portant sur 11 millions respectivement 13 millions, remboursé annuellement sur 30 ans (ou 3.33% arrondi).

[20] Quant à la nature de "l'amortissement", le Décret concernant l'administration financière des communes (document 1) à l'article 17 fait la distinction entre l'amortissement de la dette et les dépréciations : *"4 Les dépréciations et les amortissements de dettes sont deux éléments comptables différents par leur nature"*.

Les dépréciations correspondent à l'amortissement économique au sens usuel du terme, selon la durée d'usage de l'investissement financé par emprunt. Le décret en fixe les taux ainsi :

"3 Les dépréciations sont effectuées dans les délais suivants :

a) dix ans au plus tard pour le mobilier, l'équipement et les installations techniques et informatiques, les machines, les véhicules, les subventions, les participations et les indemnités d'expropriation;

b) vingt ans au plus tard pour les ouvrages de génie civil et d'assainissement;

c) cinquante ans au plus tard pour les bâtiments, les constructions de réseaux routiers, d'alimentation en eau et d'épuration des eaux usées."

[21] On a donc deux mesures, l'une concernant le remboursement de la dette (Décret art. 17 et 19), l'autre la dépréciation du patrimoine administratif (Décret art. 17).

Le texte du décret fixe trois taux de dépréciation : 10 %, 5 % et 2 % selon la nature de l'investissement.

Le Message (5) ne mentionne pas la dépréciation, mais un "*amortissement*" et utilise l'expression "*remboursement linéaire*" pour signifier l'amortissement de la dette. Faut-il comprendre que les deux termes utilisés dans le Message concernent le même objet, à savoir le remboursement par annuité de l'emprunt ? Ou bien doit-on comprendre que les deux termes couvrent en même temps le remboursement de la dette (amortissement au sens du Décret) et l'amortissement (dépréciation au sens du Décret) ?

Dans l'affirmative, le taux de dépréciation serait de 3.33% (sur 30 ans). Pour savoir si ce taux convient, il faudrait connaître la répartition du coût total estimé, pour la rénovation de la patinoire existante et pour la 2^{ème} piste, entre les installations techniques et équipements analogues (10%), l'assainissement de la patinoire existante (5%) et la rénovation (existant) et l'agrandissement (2^{ème} patinoire) (2%). En l'état, cette répartition ne nous est pas connue.

Le risque financier est évidemment de compter sur une durée d'usage des équipements et installations techniques de 30 ans, alors que l'expérience montre que leur durabilité ne dépasse guère dix ans.

[22] La durée d'amortissement du patrimoine administratif, au sens économique, devrait correspondre aux années de valeur d'usage d'un bien, sa dépréciation, voir son obsolescence. Un bien dont la valeur d'usage s'étend sur 30 ans exige un amortissement linéaire annuel de 3,33 % - non pas que le bien ne soit plus utilisable après 30 ans, mais parce qu'il nécessiterait alors une rénovation coûteuse justifiant que l'emprunt initial soit liquidé à ce moment. Du point de vue des finances publiques, les deux horizons temporel – amortissement et remboursement de la dette – doivent coïncider. De cette manière, les «générations futures» - entendez par là les citoyens et contribuables des années ultérieures – héritent d'une dette, amortie annuellement, mais également d'un capital de production d'une valeur résiduelle équivalente. L'équité inter-temporelle est respectée. Si le taux moyen d'amortissement devait être plus élevé que 3.33 %, alors que la dette est remboursée par annuité sur 30 ans, la dette transmise ne serait pas suffisamment amortie. Par exemple, pour un taux moyen de dépréciation de 4% et un remboursement de la dette compté à 3,33 %, l'horizon temporel pour la valeur d'usage du bien est de 25 ans, l'horizon temporel de l'emprunt 30 ans, soit 5 années de décalage correspondant à une insuffisance d'amortissement.

[23] Une question liée au taux d'amortissement est celle du montant sur lequel il porte.² Est-ce le coût total ou le montant net après déduction des subventions, respectivement des subventions et des apports externes ? Pour reprendre les montants du Message (5) : faut-il calculer l'amortissement sur 20'300'000 francs (le coût total estimé, appelé aussi «valeur historique») ou sur 11'000'000 francs (la dette résiduelle) ou encore sur la valeur future de remplacement? Dans la mesure où les subventions et autres contributions d'investissement sont uniques et non renouvelables à l'échéance de l'horizon temporel, l'amortissement économique (la dépréciation) devrait se faire sur la valeur historique pour reconstituer la capacité d'investissement. Si la base de calcul est le montant net de l'investissement après les apports externes (Tableau 1, Solde II, par exemple), qui correspond également à l'emprunt à rembourser (11 millions), l'écart à l'échéance est substantiel: il serait de 9'300'000 francs entre le total amorti et remboursé, d'une part, et la valeur historique, d'autre part – sans compter que la valeur de remplacement sera à ce moment sans doute plus élevée.

En basant l'amortissement sur le remboursement de l'emprunt (30 ans sur le solde de l'investissement après apports externe), le projet adopte un profil minimal, de notre point de vue insuffisant.

3. LES AUTRES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

[24] Le Message (5) ne détaille pas les autres charges de fonctionnement. Les montants donnés sous XI) «Enjeux financiers» correspondent aux déficits d'exploitation, évalué en tout à 259'000 francs, soit à 200'000 francs pour la patinoire existante après rénovation, et à 59'000 francs pour la 2^{ème} piste. Ces

² Les considérations des alinéas [17] et [18] ne sont pas que théoriques. La pratique montre que les écarts entre valeur historique amortie et valeur de remplacement au moment de la rénovation d'infrastructures en génie civil ou de bâtiments posent de réel problème de financement.

La problématique du montant de référence de l'amortissement entre «valeur historique, valeur nette déduction faite des subventions, valeur de remplacement» est désormais ancrée dans l'espace "finances publiques locales". Ainsi, dans la politique environnementale, l'article 63 de la Loi fédérale sur la protection des eaux (RS 814.20), introduit par le ch. I de la LF du 21 mars 2014, en vigueur depuis le 1er janvier 2016 (RO 2014 3327; FF 2013 4969) exige dans l'application du principe du «pollueur-payeur» des taxes couvrant les amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations (lettre b) et pour le remplacement de ces installations, leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation (lettre d).

montants figurent également dans le tableau de Répartition entre les communes de la charge d'investissement et de fonctionnement pour l'avant-projet consolidé «La Patinoire» dans les colonnes «Fonctionnement». Ils sont mis en regard du budget 2018, pour comparaison dans le tableau de Répartition des charges entre les communes.

Procéder en indiquant uniquement le déficit d'exploitation, sans mettre en regard dépenses et recettes, pose problème puisque cela ne donne pas à priori les variations exactes des rubriques des dépenses et recettes. Au surplus, cela ne respecte pas la norme comptable du MCH2 des cantons et des communes qui sert de référence au Décret cantonal concernant l'administration financière des communes (document 1). Cette norme exige la comptabilisation au brut et bannit les compensations comptables. Le déficit est un solde, pas une explication.

[25] La présentation du Message (5) laisse à croire que la différence de coûts serait de +54'719 francs pour la rénovation de la patinoire existante (de 676'281 francs à 731'000 francs), et de +208'719 francs pour l'option à 2 pistes de glace (de 676'281 francs à 885'000 francs), ce qui n'est pas exact. Cette comparaison souffre du fait que le montant des charges financières du budget 2018 ne distingue pas les frais d'intérêts et d'amortissement, comparables aux montants sous « investissement » et les autres charges de fonctionnement.

[26] Il faut se référer au « Tableau des charges et revenus pour l'établissement du budget de fonctionnement de la patinoire » du SIDP (document 7) pour analyser plus en détail ces résultats. Ce tableau – qui n'est pas inclut dans le Message (5) - permet de décliner autrement la comparaison, en faisant ressortir pour le budget 2018 les charges d'intérêt et d'amortissement et en donnant les prévisions de recettes et dépenses à la place du solde «déficit».

Tableau 3 Comparaison et détails des charges financières

charges financières budget 2018	Charges financières projet 2018 avec 1 surface de glace		charges financières projet 2018 avec 2 surfaces de glace	
	investissement	fonctionnement	investissement	fonctionnement
676'281	531'000.00	200'000.00	626'000.00	259'000.00
intérêt	16'000	161'000	191'100	
dépréciation	96'900	370'000	435'000	
charges financière	112'900	531'000	626'100	
exploitation	563'381		200'000.00	259'000.00

La partie grisée du Tableau 3 restitue cette comparaison. Les constatations sont (i) une forte augmentation de la charge de dépréciation – alors même que

l'amortissement est fondé sur un emprunt de 11 millions et non pas sur la valeur historique donnée par le coût brut, ce qui est une insuffisance d'amortissement ; (ii) une diminution surprenante des coûts nets d'exploitation, qu'il convient d'examiner en détail – la perception étant plutôt que la nouvelle patinoire devrait coûter plus !

[27] Le Tableau 4 donne le détail des charges et revenus selon le Message (5) afin de garder la base de comparaison et le Tableau charges et revenus (provenant du document 7). Il sera révisé par le Tableau 5.

Tableau 4 Comparaison des charges de fonctionnement

nature de la dépense	budget 2018	option 1 piste	option 2 pistes
charges financières :			
<i>intérêts</i>	16'000	161'700	191'100
<i>amortissement</i>	96'900	370'000	435'000
total I	112'900	531'700	626'100
exploitation :			
<i>charges</i>	756'080	559'300	819'200
<i>revenus</i>	192'700	383'000	560'500
déficit, total II	563'380	176'300	258'700
à charge des communes	676'280	674'652	884'800
déficit II ramené à :	563'380	200'000	259'000
à charge des communes	676'280	731'000	885'000

Sources : cellules grises, Message (5), XI) Enjeux financiers et tableau de Répartition des charges ; autres cellules : Tableau charges et revenus pour l'établissement du budget de fonctionnement de la patinoire (document (7)).

Le déficit d'exploitation, hors charges financières, est considérablement réduit dans les deux options (1 ou 2 pistes) par rapport au budget de fonctionnement 2018. Le document (4) préparé pour l'assemblée générale du SIDP du 17 avril 2018 justifie la baisse ainsi: "en raison de l'augmentation des recettes, la charge d'exploitation a été ramenée de 330'000 francs à l'origine à 259'000 francs." Mais, utilisant les soldes (déficits) l'information est lacunaire. Pour l'option à 2 pistes, le déficit, total II est de 258'700 francs, ramené à 259'000 francs dans le Message (5). Par contre, dans l'option à 1 piste, le déficit ramené de 383'000 francs à 200'000 francs n'est pas documenté.

[28] Sans entrer dans les détails, les variations – à la hausse ou à la baisse - des charges d'exploitation mentionnées dans le Tableau des prévisions sont explicables et ne soulèvent pas de grandes interrogations. Ainsi les frais de personnel administratif sont revus à la baisse dès la fin de gestion du projet ; alors que les frais de personnel Espace-Loisirs sont revus à la hausse avec l'agrandissement des

nouvelles surfaces offertes aux utilisateurs. Les frais d'énergie sont ajustés à la baisse pour tenir compte des nouvelles technologies intégrées dans la patinoire.

[29] Les prévisions sont plus délicates du côté des recettes parce que les augmentations prévues sont très importantes. Les trois locations de sociétés utilisatrices de la patinoire passeraient de 119'500 francs dans le budget 2018 à 251'000 francs avec la rénovation de la patinoire actuelle, et à 337'000 francs dans l'option à 2 pistes.

Avec la seule rénovation de la patinoire actuelle, l'augmentation est de 131'500 francs (de 119'500 à 251'000 francs). La surface de glace disponible ne change pas. S'il est avéré que *"les clubs utilisateurs sont limités dans leurs entraînements et leur développement par manque de disponibilité"* (Message (5) Résumé, 3^{ème} point), la question est de savoir s'ils pourront financer un loyer passant de 9'960 francs par mois actuellement à 20'918 francs, une augmentation de plus de 10'000 francs par mois pour la première option, rénovation de la patinoire existante.

Avec l'option 2 pistes de glace, l'augmentation annuelle des locations est de 217'500 francs (337'000 – 119'500). Par mois, elle passe de 9'960 francs à 28'083 francs, soit + 18'123 francs.

La location des loges et les revenus publicitaires passent de 500 francs dans le budget 2018 à 40'000 francs avec une piste de glace et 100'000 francs avec deux pistes. Selon le Message (5) l'évaluation de la location des loges est fondée sur le renouvellement des contrats actuels lorsqu'ils arriveront à échéance.

1

[31] Nous avons noté dans le Tableau 2 que la charge des intérêts (calculée à 1.47 %) pouvait être différente de celle calculée dans le Message (5), notamment en raison du coût net estimé de la 2^{ème} piste. Les annuités de remboursement de la dette (calculé sur 30 ans) sont également plus lourdes (2^{ème} piste également), alors même qu'elles correspondent à un amortissement économique minimal, voire insuffisant.

Le Tableau 5 qui suit reprend la présentation du Tableau 4, mais en ajustant les prévisions sur la base des Tableaux 1 et 2.

Tableau 5 Comparaison des charges de fonctionnement : données révisées

nature de la dépense	budget 2018	option 1 piste	option 2 pistes
charges financières :			
<i>intérêts</i>	16'000	152'452	202'432
<i>amortissement</i>	96'900	345'900	459'233
total I	112'900	498'352	661'665
Message (5)		531'000	626'000
exploitation :			
<i>charges</i>	756'080	559'300	819'200
<i>revenus</i>	192'700	383'000	560'500
déficit, total II	563'380	176'300	258'700
Message (5) déficit II ramené à :	563'380	200'000	259'000
à charge des communes, totaux I + II	676'280	674'652	920'365
selon le Message (5), Tableau 3	676'281	731'000	885'000

Sources : , Message (5), XI) Enjeux financiers et tableau de Répartition des charges; Tableau charges et revenus pour l'établissement du budget de fonctionnement de la patinoire, document (6); Tableaux 2 et 3

[32] Ces données révisées appellent les commentaires suivants :

- La charge d'intérêt, malgré une hausse sensible, repose sur un taux fixe favorable à 10 ans, mais laisse ouverte l'incertitude de ce qu'il sera pour les 20 années suivantes ;

- L'amortissement est susceptible d'augmentation parce qu'il est calculé sur le coût net à charge des communes (qui dépend des apports externes) et non pas sur la valeur historique ; l'autre remarque étant qu'il ne distingue pas les parties de l'investissement soumises à des taux différents selon le Décret.

- La forte baisse du déficit d'exploitation dépend entièrement du produit des locations, et donc de la capacité des bénéficiaires à les assumer.

IV CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DES COMMUNES

[33] Le Délégué aux Affaires Communales, Département des finances du canton a publié en avril 2018 le Rapport 2016 sur les finances communales. La rénovation et l'agrandissement de la patinoire de Porrentruy portant sur un investissement important, il est indispensable de savoir quelle est la capacité financière des communes porteuses du projet au travers du SidP. Le Tableau No 15 Evolution de la capacité d'autofinancement des communes (2012 – 2016) fait état de la situation sur le moyen terme.

[34] La capacité d'autofinancement d'une commune est donnée par une formule basée sur l'autofinancement, à savoir :

$$\frac{\text{autofinancement} \times 100}{\text{revenus}} = \text{capacité d'autofinancement}$$

l'échelle d'évaluation étant :

moins de 10 %	considérée comme mauvaise
de 10 % à 20 %	considérée comme moyenne à bonne
plus de 20 %	considérée comme très bonne.

L'autofinancement indique le montant dont dispose une commune afin de réaliser ses investissements sans augmenter son endettement. Il est calculé en reprenant le bénéfice du compte de fonctionnement + les amortissements comptabilisés. L'autofinancement est une valeur de référence servant de base de calcul des principaux indicateurs financiers.

Mais cela signifie aussi qu'en attribuant entièrement l'autofinancement à de nouveaux investissements, une commune négligerait l'amortissement des investissements déjà existants ou en cours de réalisation, inscrits au bilan et, partant, ne rembourserait pas la dette correspondante. Or, comme nous l'avons écrit dans la section 2.3, l'amortissement tel qu'il est calculé l'est déjà à son seuil minimal. Ne pas en tenir compte, et en utiliser le montant pour l'autofinancement, péjorerait sans équivoque la solvabilité à moyen et long termes des finances communales.

[35] Pour les communes du district de Porrentruy, l'évaluation du délégué est la suivante :

- Pas d'investissement possible : deux communes
- Mauvais capacité : dix communes
- Capacité moyenne : sept communes
- Très bonne capacité : trois communes.

Sur cette base, on aurait douze communes sur vingt-deux qui feraient face à des difficultés financières dans la réalisation d'un gros projet d'investissement qui ajouterait à leurs charges. Et pour les communes ayant une capacité moyenne à très bonne, il ne faut pas oublier que ce calcul fait l'impasse sur l'amortissement des investissements existants, ce qui correspond à une surévaluation de leur capacité à financer de nouveaux investissements.

5. CONCLUSION ET APPRECIATION GÉNÉRALE

[36] Les Tableaux 1, 2 et 5 qui résultent de l'examen, sous l'angle des finances publiques, des documents reçus font ressortir les écarts des charges à supporter finalement par les communes. Pour l'assainissement et la rénovation de la patinoire existante, l'écart de la charge serait de 150'352 francs en plus (881'352 francs et non pas 731'000 francs); pour l'option avec 2 pistes de glace, l'écart est de 35'365 francs (920'365 - 885'000 francs).

[37] Mais, tant les tableaux du Message (5) que les tableaux révisés que nous avons établis se fondent sur les prévisions les plus optimistes, tant en ce qui concerne les apports externes pour l'investissement, que pour les recettes d'exploitation. Ces prévisions comportent des risques, tous à charge des communes s'ils se réalisent en tout ou en partie. Ces risques se traduisent potentiellement par des charges financières considérables parce que les horizons temporels sont fort différents. Les apports extérieurs pour l'investissement sont des engagements sur la courte durée, celle de la réalisation ; mais l'investissement a un horizon de trente années. Le taux d'intérêt est avantageux, pour dix ans. Les contrats de location ne porteront sans doute pas sur trente ans, et les locataires pourraient être en difficulté bien avant trente ans d'assumer les locations élevées.

[38] De manière plus détaillée, la prise de risque est la suivante.

(1) Sur l'investissement, la différence entre le coût brut et le coût à charge des communes (entre 27'800'000 et 13'777'000 francs dans l'option à 2 pistes) serait à charge des communes si un ou des apports ne sont pas réalisés ou bien inférieurs aux montants mentionnés dans le Tableau 1. Le risque est bien évidemment très faible pour les subventions et les apports institutionnels ; plus élevé pour les apports externes. Une diminution des apports augmente la charge de la dette en conséquence.

(2) Le calcul de la charge d'intérêt comporte un double risque, relativement modeste pour un emprunt à souscrire dans le court terme mais avec des taux fixes en phase haussière ; risque plus important sur le long terme, entre l'échéance du premier emprunt fixe (à 10 ans) et les vingt années qui suivent.

(3) L'amortissement sur 30 ans comporte plusieurs risques. Le premier est que cette échéance est trop longue pour des équipements techniques qui seront usés, dépréciés voire obsolètes sur un temps plus court. Le deuxième risque, en réalité déjà implicite dans le choix du montant à amortir, est lié à la base de calcul prenant

en compte le montant net à la charge des communes en lieu et place du coût brut total de l'investissement (valeur historique) et du maintien de la valeur d'utilisation.

(4) Le quatrième risque, le plus important au sens de cette analyse, est la diminution significative du déficit d'exploitation au motif d'une forte augmentation des recettes et produits des locations. D'une part, les contrats sont encore à revoir à l'échéance des présents contrats ; d'autre part, ils ne le seront sans doute pas sur l'échéance de 30 ans.

[39] Reste un dernier problème : celui de la capacité d'autofinancement des communes du district. Les chiffres publiés par le Délégué aux affaires communales, dans l'édition de mai 2018, montre que douze communes non pas une capacité d'autofinancement suffisante. Et, faut-il le rappeler, l'autofinancement fait l'impasse sur l'obligation d'amortir les investissements existants, ce qui surévalue les résultats pour les communes en capacité d'investir.

