

Au Conseil communal du Mont-sur-Lausanne

Rapport de majorité de la Commission des Finances chargée d'examiner le préavis municipal n° 01/2022

Plafond d'endettement pour la législature 2021-2026

Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

La Commission des Finances (ci-après CoFin) s'est réunie le 18 janvier 2022 pour l'examen de ce préavis sous la présidence de Madame Claudine Testaz. Monsieur Jean-Pierre Moser absent s'est excusé mais nous a fait part par écrit de ses considérations sur ce préavis, et certaines de ses remarques sont aussi reprises dans ce rapport.

La Municipalité était présente *in corpore* pour nous présenter le préavis sur le plafond d'endettement pour 2021-2026 et répondre à nos questions. Nous tenons à remercier la Municipalité pour les renseignements et les réponses claires reçues tant lors de la séance que par courriel avant, pendant et après la séance de la commission. La CoFin relève la très grande qualité de vulgarisation du document sur une problématique complexe et pas simple à expliquer sans devenir trop technique.

Introduction

Le préavis porte sur la fixation du plafond d'endettement à CHF 120 millions pour la législature 2021-2026. Ce plafond d'endettement se base sur une planification financière détaillée (établie par la Municipalité avec l'appui de la société BDO SA) prenant en compte d'un côté les revenus financiers et de l'autre côté le plan des dépenses d'investissements (en annexe n°3 du présent préavis). Ce dernier prévoit des investissements à hauteur de CHF 106 millions (plus CHF 10 millions pour d'éventuelles acquisitions de biens immobiliers). Il intègre notamment les éléments du nouveau programme de législature que la Municipalité a validé fin 2021. Ainsi, certains « nouveaux » thèmes, comme la mobilité, la transition énergétique, la biodiversité, le développement d'un urbanisme durable et la cohésion sociale, trouvent également leur place dans le plan des investissements. Le préavis présente d'ailleurs dans leurs grandes lignes, les principaux investissements prévus par dicastère (chapitre 5).

Les dispositions légales mentionnées dans le préavis stipulent notamment que le plafond d'endettement défini par le Conseil communal en début de législature reste valable pour la durée de celle-ci. Toutefois, la Municipalité peut demander une modification en cours de législature, mais devrait alors se soumettre à un contrôle approfondi de sa situation financière. Ceci montre la nécessité d'une bonne planification financière et d'un plafond d'endettement en adéquation avec les investissements prévus.

Bien entendu, il est important de trouver un bon équilibre entre les investissements (en particulier ceux nécessaires pour le renouvellement des infrastructures ou le développement de la Commune), l'endettement et les revenus de la Commune, afin de ne pas péjorer la situation financière pour les générations futures. Pour cela, la Municipalité mentionne un endettement d'environ CHF 10'000 par habitant comme seuil maximal. Avec 12'000 habitants prévus pour fin 2026 selon les projections, ceci donnerait un plafond d'endettement à CHF 120 millions.

La Municipalité utilise différents indicateurs financiers afin d'apprécier le niveau de l'endettement : 1) la quotité de la dette brute qui mesure l'endettement brut par rapport aux revenus annuels, 2) la quotité de la charge d'intérêts qui détermine quelle part du revenu est absorbée par les intérêts de la dette, et 3) la durée d'effacement de la dette indique en combien d'années la dette pourrait être remboursé par le cash-flow de la Commune. Selon les principes de la Direction des finances communales (DGAIC) du canton, la quotité de la dette brute ne doit pas dépasser 250 %. Au Mont elle s'élevait fin 2020 à 135 % ce qui est qualifié de « moyen ». À la vue des investissements prévus, la quotité de la dette brute augmentera fortement pour atteindre 233 % en 2026 ce qui est qualifié de « critique » selon la DGAIC (pour un endettement brut prévisionnel de CHF 127 millions). Avec le plafond d'endettement prévu par la Municipalité, la quotité de la dette brute serait de 220 % en 2026. Le maximum d'endettement admissible selon le critère de la DGAIC serait de CHF 136 millions.

Malgré cette importante augmentation due aux investissements importants, la quotité de la charge d'intérêts restera négative pour toute la législature et ne présente ainsi « pas de charge » pour les finances communales. Selon les projections financières, la durée d'effacement de la dette devrait rester inférieur à 15 années ; la limite critique et maximale se situant à 25 ans et 30 ans, respectivement. En bref, actuellement la situation financière de la Commune peut être qualifié de saine et l'endettement prévisionnel en 2026 ne met pas en danger la solidité financière de la Commune.

Il est également important de se rappeler que le plafond d'endettement ne donne pas une autorisation de dépenser à la Municipalité, car tout investissement doit faire l'objet d'un préavis au Conseil communal. Ainsi, notre Conseil aura le mot final sur l'évolution des investissements et des finances communales au travers de chaque préavis.

La CoFin tient à rappeler qu'il n'existe évidemment aucune obligation ou aucun engagement à atteindre ce plafond en fin de législature. Ainsi, le plafond d'endettement en vigueur est fixé à CHF 100 millions, alors que l'endettement s'élevait à CHF 56 millions au 1^{er} décembre 2021. Cet écart s'explique toutefois par un report des certains gros investissements de la législature précédente à la période actuelle. Il est important de rappeler que le plan des investissements n'est pas figé, mais sera ajusté par la Municipalité aux besoins de la Commune en cours de législature. Certains investissements seront probablement repoussés, alors que d'autres besoins ou opportunités peuvent survenir.

Examen du préavis

1) Hypothèses de la planification financière

L'examen du préavis par la CoFin portait d'abord sur les hypothèses de la planification financière par la Municipalité, et particulièrement sur l'évolution des recettes et dépenses de fonctionnement (annexe n°1 du préavis) en vue de l'augmentation du nombre d'habitants et la réalisation des différents plans de quartier. Les informations reçues de la Municipalité indiquent des hypothèses assez prudentes :

- 1) un trend linéaire de l'augmentation de la population identique à la décennie passée (environ +500 habitants par année) ;
- 2) une proportion de contribuables stable à 56,86 % ;
- 3) un taux d'imposition communal stable à 73,5 ;
- 4) une valeur du point d'impôt communal par contribuable (VPIC/C) stable à CHF 69,60 ;
- 5) un accroissement de l'impôt des personnes morales entre 1,5 % et 2,2 % par année ; et
- 6) d'autres recettes fiscales selon les tendances des années précédentes
- 7) évolution des taux d'intérêts pour les nouveaux emprunts passant de 0.5 % à 1% en 2026

Grâce à ces compléments d'information, la CoFin juge que la planification financière de la Commune semble être réaliste.

2) Calcul des recettes de fonctionnement

Par la suite, la CoFin a souhaité mieux comprendre le calcul des recettes de fonctionnement dans la planification financière. En effet, nous avons constaté d'importantes différences entre les chiffres de l'annexe n°1 pour les comptes 2020 (CHF 39,1 millions) avec les chiffres qu'on trouve dans les comptes en soustrayant les comptes par nature 48 (Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux) et 49 (Imputations internes) du compte 4 (Total des revenus) (CHF 53,1 millions).

Dans sa réponse, la Municipalité explique cette différence par l'utilisation des recettes et dépenses de fonctionnement épurées dans la planification financière : ainsi ne sont considérées que les rentrées fiscales effectivement dues pour l'année concernée, les revenus et charges du système péréquatif, ainsi que les taxes et émoluments comptabilisés au net.

Malgré ces explications, les chiffres indiqués dans l'annexe n°1 restent un peu difficiles à comprendre. La planification financière gagnerait en transparence en détaillant plus clairement les montants utilisés. Nous encourageons la Municipalité à mieux documenter ces éléments chiffrés à l'avenir pour permettre une meilleure compréhension de la part des conseillers communaux.

3) Montant du plafond d'endettement

La planification financière de la Municipalité et la prévision de l'endettement (annexe n°1) montrent une dette prévisionnelle de CHF 127 millions en réalisant l'ensemble des investissements prévus pour la législature 2021-2026. Toutefois, la Municipalité propose le montant de CHF 120 millions comme plafond d'endettement, notamment avec l'argument qu'il serait peu probable que l'ensemble du plan d'investissement se réalise d'ici 2026, mais également dans le but de ne pas dépasser le montant de CHF 10'000.- de dette par habitant.

Sans surprise, c'est sur le montant du plafond d'endettement que la CoFin a eu le plus de discussions. Nous avons analysé les avantages et inconvénients des niveaux de plafond d'endettement suivants : 130, 120 ou encore 109 millions de francs. Ce dernier montant fait l'objet d'un amendement dans le rapport de minorité. Les arguments en faveur d'un plafond fixé à CHF 109 millions ne sont dès lors pas repris ici.

Plusieurs membres de la CoFin proposent un amendement du préavis fixant le montant du plafond à CHF 130 millions à la place de CHF 120 millions comme prévu dans le préavis. Les arguments en faveur d'un plafond d'endettement plus élevé sont :

- La planification financière prévoit un endettement de CHF 127 millions fin 2026. Un plafond à CHF 130 millions laisserait un peu plus de marge de manœuvre à la Municipalité pour adapter le plan des investissements et saisir des opportunités si elles se présentent.
- De plus, si l'augmentation des recettes s'avérait être surestimée, il faudrait plus de flexibilité sur le plan de l'endettement pour pouvoir réaliser le programme de législature et mettre en œuvre le plan d'investissement.
- D'importants investissements sont prévus ces prochaines années au niveau de l'entretien (routes, canalisations) mais également de nouvelles infrastructures (bâtiments scolaires, aménagements transports publics, mobilité douce etc.). Beaucoup de ces investissements sont prioritaires voire indispensables pour accueillir les nouveaux habitants et répondre aux besoins de toute la population. Ils profiteront également aux futures générations, tout en leur laissant des possibilités de faire d'autres investissements dans le futur.
- Les indicateurs financiers montrent que la Commune peut faire face à un endettement plus fort, notamment grâce à une marge d'autofinancement élevée (cash-flow) et une durée d'effacement de la dette de moins de 15 années, ce qui est nettement inférieur au seuil critique de 25 années.
- La législature écoulée a démontré que ce n'est pas parce que notre Exécutif dispose d'un plafond d'endettement plus élevé que l'endettement augmente. Augmenter le plafond d'endettement ne

résulte pas d'un comportement irresponsable envers les deniers publics, car le Conseil communal garde toujours la maîtrise finale sur tout investissement par le biais des préavis. Il s'agit plutôt d'une marque de confiance envers la Municipalité et son aptitude à gérer au mieux les finances communales. A titre d'exemple, plusieurs communes voisines du Mont (p.ex. Epalinges, Romanel-sur-Lausanne) ont d'ailleurs augmenté leur plafond d'endettement au maximum autorisé par le canton, c.à.d. un endettement à 250 % des revenus de fonctionnement épurés.

Quelques membres de la CoFin soutiennent quant à eux la proposition de la Municipalité (sans amendement) avec un plafond d'endettement à CHF 120 millions. Leurs arguments sont :

- Un plafond d'endettement à CHF 120 millions sera suffisant pour réaliser les investissements prévus, car la Municipalité prévoit déjà que le plan des investissements ne pourra être réalisé dans son ensemble à cause de retards qui surviennent souvent lors de grands projets, mais également d'un manque de personnel dans l'administration communale.
- De plus la quotité de la dette brute serait moins critique (220 % contre 238 % avec un plafond d'endettement à CHF 130 millions), ce qui laisserait plus de possibilités pour les législatures suivantes.

Finalement, au moment du vote sur le niveau du plafond d'endettement, 4 membres se sont déclarés favorables à un plafond à CHF 130 millions, 2 membres se sont déclarés favorables à la proposition de la Municipalité, telle que proposée dans le préavis, à CHF 120 millions et 1 membre s'est déclaré favorable à une réduction à CHF 109 millions.

En conclusion, la majorité de la CoFin propose au Conseil l'amendement suivant :

- De fixer le plafond d'endettement pour la législature 2021-2026 à **CHF 130'000'000.- (cent trente millions de francs)** ;

4) Suivi de l'endettement par la CoFin

Lors de la séance avec la Municipalité, la CoFin a réitéré son souhait de pouvoir effectuer un suivi plus régulier de l'endettement de la Commune et pas seulement au moment de l'étude des comptes annuels. Lors de l'examen de chaque préavis d'investissement, la CoFin souhaite disposer d'un aperçu du taux d'endettement du jour, ainsi que des montants déjà octroyés par le Conseil communal, mais pas encore décaissés.

Dans sa réponse, la Municipalité a accepté cette demande et s'est engagée à informer la CoFin de l'état de l'endettement au moment de chaque préavis soumis au Conseil communal. Toutefois, la forme de cette information doit encore être définie.

5) Cautionnements et garanties de déficit

La CoFin s'est posé la question, concernant les comptes intercommunaux, participations et subventions aux collectivités (comme pour le Centre sportif de Malley) quant à un éventuel engagement, plus ou moins solidaire, en cas d'endettement éventuel de l'association intercommunale ou collectivité partenaire, et si cela pouvait entraîner des conséquences sur l'endettement de la Commune.

La Commune a confirmé n'avoir aucun cautionnement ou garantie de déficit en faveur d'associations intercommunales. S'agissant du cas du Centre sportif de Malley, la convention précise bien que seules les communes de Lausanne, Prilly et Renens se portent caution solidaire des emprunts contractés par CIGM SA. D'éventuelles dettes d'associations ou sociétés anonymes intercommunales n'entrent pas en ligne de compte pour le plafond d'endettement de la Commune, particulièrement pour les domaines auto-financés. Cependant les contributions à l'usage des habitants risqueraient d'augmenter.

Conclusion

La Commission des Finances, à la majorité de ses membres, propose au Conseil communal du Mont-sur-Lausanne :

Compte tenu de la nécessaire marge de manœuvre en matière d'investissements pour répondre aux enjeux et incertitudes de cette législature, et au vu de la capacité d'endettement de la Commune pour y faire face, par 4 voix pour et 3 voix contre, la CoFin propose au Conseil communal l'**amendement** suivant :

- De fixer le plafond d'endettement pour la législature 2021-2026 à **CHF 130'000'000.- (cent trente millions de francs)** ;

Et d'accepter la deuxième conclusion :

- De charger la Municipalité de communiquer ce plafond à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Le Mont-sur-Lausanne, le 6 février 2022

La présidente :

Claudine Testaz


.....

Le rapporteur :

Thierry Oppikofer


.....