

Au Conseil communal du Mont-sur-Lausanne

Rapport de la Commission des Finances chargée d'examiner le préavis municipal No 17/2022

Budget 2023

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

Selon sa nouvelle organisation, la Commission des Finances (ci-après CoFin) composée de Mme Claudine Testaz-Rouiller et MM. Marc Maillard, Jean-Pascal Blanc, Fabio Cappelletti, Thierry Oppikofer, Jean-Marie Urfer et Jean-Pierre Moser s'est réunie à trois reprises : le 25 octobre pour préparer la rencontre avec la Municipalité, le 1er novembre pour ladite rencontre (avec la présence de la Municipalité *in corpore*, ainsi que de M. Laurent Vial, chef du service financier) et le 8 novembre pour s'accorder sur le contenu du présent rapport (en marge de la séance de préparation concernant les autres préavis).

La CoFin a adressé une liste de questions à la Municipalité après sa séance du 25 octobre. La plupart des réponses nous ont été fournies lors de la séance, aucun complément écrit n'ayant été demandé explicitement par la CoFin. Nous remercions la Municipalité d'avoir donné suite dans les délais pour permettre la rédaction de ce rapport dans les temps.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, la commission tient à relever une fois de plus la qualité de la documentation fournie, les réponses apportées et la cordialité qui a prévalu durant les débats.

La CoFin remercie la Municipalité in corpore pour sa participation active aux débats et M. Vial pour le travail fourni en amont pour la réalisation du budget et de son préavis.

Préambule

La CoFin a reçu la proposition de budget également mise en ligne sur la partie réservée du site et laquelle a servi de base à ses travaux, analyses, et questions de détail sur les différents comptes.

Nous relevons l'année dernière lors de l'examen du budget 2022, que même si un déficit occasionnel n'était pas de nature à devoir forcément nous inquiéter sur le long terme, un déficit venant réduire la marge nette d'autofinancement dans cette période nécessitant des investissements massifs devait être source d'inquiétude.

Force est de constater que le déficit prévu au budget 2023 est près de 5 fois supérieur à celui prévu pour 2022 puisqu'il est passé de Fr. 906'910 à Fr. 4'423'888. De son côté la marge d'autofinancement au budget 2023 s'est réduite de Fr. 3'534'820 à Fr 1'020'998.

Plusieurs indicateurs du budget se présentent de la façon suivante :

- Une hypothèse d'évolution des recettes (à vérifier lors de la présentation des comptes 2022) suggérant une stagnation des recettes provenant des impôts des personnes physiques et morales par rapport aux recettes enregistrées dans les comptes 2021. ;
- Une hypothèse de progression de la population relativement faible, malgré le nombre important de nouveaux quartiers en cours de développement ;
- La diminution attendue de la marge d'autofinancement est drastique ;
- L'augmentation du personnel communal portée au budget est substantielle pour la seconde année consécutive ;
- Le coût du service de la dette augmente sous l'effet combiné de la hausse des taux d'intérêt et de l'endettement ;
- L'augmentation de la participation au déficit des TL est significative sans que celui-ci ne tienne compte de la hausse liée aux coûts de l'énergie pour 2023 ;
- Les augmentations de plusieurs postes importants du budget semblent plutôt avoir un caractère récurrent et pérenne plutôt qu'occasionnel ;
- Plusieurs postes portés au budget de fonctionnement concernent en réalité des investissements de plus de Fr. 50'000. Ces investissements devraient être immobilisés et amortis sur plusieurs années, et non pas absorbés sur un seul exercice (voir ci-dessous).

Constat : comme le mentionne le préavis municipal en page 3, il s'agit d'un budget de crise !

(plusieurs voyants semblent avoir viré à l'orange voire au rouge)

Forts de ce constat, nous relevons qu'il s'agit du premier budget entièrement préparé par la nouvelle Municipalité et qui plus est dans un contexte particulier. Certains éléments du budget sont encore marqués par les effets post-COVID, combinés à une crise géopolitique mondiale, à une incertitude

sur l'approvisionnement énergétique et à une hausse sans précédents des coûts d'énergie et le retour de taux d'intérêt positifs.

La CoFin a demandé à la Municipalité de lui présenter sa lecture politique de son projet de budget 2023 et de lui faire part de sa vision à l'horizon de la fin de la législature de l'évolution à attendre pour les finances communales. On peut notamment se demander si le plafond d'endettement adopté au début de la législature, et donc aussi le plan des investissements, sont encore économiquement supportables pour la commune du Mont, compte tenu de l'augmentation des taux d'intérêt et de l'apparente diminution de la marge d'autofinancement prévisionnelle.

Cette dimension plus politique de l'interprétation à donner à ce budget n'étant pas particulièrement mise en exergue dans le préavis, la CoFin encourage la Municipalité à partager sa vision politique du budget 2023 avec le plénum du conseil communal en guise d'introduction de la discussion concernant le budget 2023.

Examen du préavis

Analyse des revenus

La CoFin s'est immédiatement inquiétée de savoir et de comprendre si les recettes, notamment fiscales, budgétées pour l'année 2023 sont bien réalistes. Les explications de la Municipalité nous ont convaincus : les recettes budgétées pour 2023 le sont sur la base des métriques à la disposition de l'administration et de la Municipalité au moment de la préparation du budget. Bien que supérieurs au budget 2022, les revenus budgétés pour 2023 restent légèrement supérieurs à ceux des comptes 2021, même si en augmentation de 5.3% par rapport au budget 2021.

Indépendamment des plans de quartiers, l'évolution structurelle de la démographie du Mont, résultat d'une plus forte densification sur des parcelles bâties à ce jour, sans déclassement aucun est de nature encourageante et permet de justifier cette augmentation d'une année à l'autre.

S'il devait s'avérer que les recettes budgétées pour l'exercice 2023 ne se matérialisaient pas, au vu de l'encaissement des acomptes, la CoFin attend de la Municipalité qu'elle réduise, là où il est possible, ses dépenses de l'année 2023 pour qu'au final le déficit ne soit pas encore supérieur au déficit budgété.

Investissements portés au budget de fonctionnement

La CoFin souhaite attirer l'attention du conseil communal sur un sujet qui n'est pas nouveau mais dont la pratique pose potentiellement un problème de conformité avec le règlement cantonal sur la comptabilité des communes et qui impacte fortement le résultat dans la présentation du budget.

Commençons par rappeler le cadre réglementaire : conformément aux articles 13, 14 et 15 RCom (règlement sur la comptabilité des communes) sont considérés comme investissements, l'achat, la

création ou l'amélioration de biens durables du patrimoine administratif, c'est-à-dire des biens dont l'utilisation s'étalera sur plusieurs années. Un investissement de moins de Fr. 50'000 peut être porté au budget de fonctionnement plutôt que faire l'objet d'un préavis d'investissement. Tout investissement de plus de Fr. 50'000 doit en revanche faire obligatoirement l'objet d'un préavis.

Dans le cadre du budget 2023 nous avons identifié plusieurs postes qui, selon l'interprétation que l'on veut bien donner à la notion « d'achat, la création ou l'amélioration de biens durables du patrimoine administratif » devraient à notre sens être considérés comme des investissements et par conséquent faire l'objet d'un préavis d'investissement et être amortis sur plusieurs exercices.

Nous relevons que la pratique actuelle relève d'une demande antérieure à 2015 de la CoFin d'alors, qui déplorait que les coûts pour les réparations programmées aux bâtiments dépassant Fr. 50'000 soient prélevés du fonds de réserve pour les bâtiments et préconisait qu'un compte « attribution fonds domaines et bâtiments » soit créé et alimenté chaque année, dès le budget 2015.

Cette façon de faire perdure aujourd'hui. Les dépenses programmées au bâtiment inférieures à Fr. 50'000 sont à la charge du budget annuel et les dépenses programmées au bâtiment supérieures à Fr. 50'000 figurent comme charge au compte « 3141.xx - dépenses programmées au bâtiment » de chaque rubrique de la section « 35xx » du domaine « 35 - bâtiments ». Une seconde écriture figure comme diminution de charges au compte « 4802.00 – prélèvement sur fonds entretien des bâtiments » de chaque rubrique de la « section 35xx » du domaine « 35 - bâtiments ».

A ce stade les réparations programmées aux bâtiments supérieures à Fr. 50'000 ont un effet nul sur le budget de la commune. Une troisième écriture correspondant à la somme de toutes les écritures passées sur les comptes « 4802.00 – prélèvement sur fonds entretien des bâtiments » de toutes les rubriques de la « section 35xx » concernée est alors comptabilisée de façon groupée sur le compte « »3801.01 – attribution fonds de réserve bâtiments » de la « section 3500 ». Dans le cadre du budget 2023 cette écriture s'élève à Fr. 1'152'500. Cette dernière écriture a pour effet de porter la totalité des coûts de réparations programmées aux bâtiments, que celles-ci soient inférieures ou supérieures à Fr. 50'000, à la charge du seul exercice comptable durant lequel les réparations sont programmées.

Pour rappel, les réparations programmées entraînant la création ou l'amélioration de biens durables du patrimoine administratif, c'est-à-dire une augmentation de la valeur de ce patrimoine, constituent un investissement qui, selon le RCom doit être porté à l'actif du bilan et amorti sur la durée de vie utile de l'actif. Dans un tel cas, seul un faible pourcentage de l'actif, c'est-à-dire l'amortissement compris entre 3,3% et 10% selon la durée de vie de l'actif, se trouve à la charge de l'exercice au cours duquel les travaux sont budgétés.

De plus il est important de relever que selon l'article 14 du RCom, tout investissement doit faire l'objet d'un préavis au conseil communal indiquant son but, le montant du crédit, le mode de financement, la durée d'amortissement et les charges d'exploitation qu'il entraîne. En portant des investissements de plus de CHF 50 au budget et en ne soumettant pas de préavis au conseil

communal, ce dernier est empêché d'exercer le contrôle sur les investissements souhaité par le législateur.

Le Conseil communal doit à minima être conscient qu'en laissant faire, il n'accomplit pas une partie de ses tâches.

La CoFin est bien consciente qu'en suggérant au conseil communal de revenir à une pratique plus conforme aux dispositions légales, cela peut effectivement faire augmenter la charge de travail de l'administration, de la Municipalité et du Conseil. Selon l'appréciation d'une majorité de la CoFin, ce surcroit de travail peut toutefois grandement être limité en présentant des préavis groupés pour plusieurs investissements au moment du vote sur le budget (p.ex. préavis pour les rénovations 202X) de sorte à ce que le surcroit de travail ne soit pas un véritable obstacle.

La CoFin a longtemps débattu sur la nécessité de soumettre au conseil des amendements pour les réparations programmées au bâtiment supérieures à Fr. 50'000 inscrites au budget. Soucieuse de ne pas jouer excessivement du « crayon à biffer » et rendre la tâche du conseil communal plus compliquée que nécessaire, la CoFin ne proposera des amendements que pour 4 investissements portés au budget et qui auraient vraiment dû faire l'objet d'un préavis ainsi que pour la ligne budgétaire de réattribution au fonds de réserve pour l'entretien des bâtiments pour un montant de Fr. 1'152'500 qui découle de cette pratique.

Sans mettre en question la nécessité ou utilité des réparations prévues, nous préconisons de modifier le budget pour les quatre investissements suivants :

- Rubrique 3506 – compte 3141.06 – réparations programmées aux bâtiments : au Collège du Grand-Mont, la Municipalité prévoit de remplacer le chauffage à distance au mazout par une PAC et d'installer des panneaux solaires. Nous proposons de réduire le montant de Fr. 220'000 et de conserver Fr. 6'000 au budget et recommandons à la Municipalité de soumettre rapidement un préavis pour ces travaux.
- Rubrique 3514 – compte 3141.14 - réparations programmées aux bâtiments : au bâtiment du Service du feu, la Municipalité prévoit de remplacer le chauffage à distance au gaz par une PAC et d'installer des panneaux solaires. Nous proposons de réduire le montant de Fr. 210'000 et de conserver Fr. 33'000 au budget et recommandons à la Municipalité de soumettre rapidement un préavis pour ces travaux.
- Plusieurs rubriques contiennent des installations de bornes de recharge pour véhicules électriques pour un montant de Fr. 14'000. L'ensemble des coûts de même nature dépassant Fr. 50'000, nous proposons de réduire le montant de ces rubriques de Fr. 14'000 chacune et recommandons à la Municipalité de soumettre rapidement un préavis pour l'installation de l'ensemble de ces bornes de recharge pour un total de Fr. 84'000. Le détail est le suivant :
 - Rubrique 3502 – compte 3141.02 (Collège de Crétaison): Fr. 14'000
 - Rubrique 3509 – compte 3141.09 (Bâtiment locatif du Petit-Mont): Fr. 14'000
 - Rubrique 3517 – compte 3141.17 (Maison de paroisse): Fr. 14'000
 - Rubrique 3526 – compte 3141.26 (Collège des Martines): Fr. 14'000

- Rubrique 3528 – compte 3141.28 (Complexe de Manloud): Fr. 14'000
- Rubrique 3530 – compte 3141.30 (Vestiaires du Châtaignier): Fr. 14'000
- Plusieurs rubriques en lien avec le Collège des Planches ont aussi un caractère d'investissement et le prenant de façon groupée dépassent également la limite de Fr. 50'000. Il s'agit des rubriques suivantes :
 - Rubrique 3508 – compte 3141.08 – aménagement d'un local douches et installations électriques - Fr. 24'000
 - Rubrique 310 – compte 3145.04 – réaménagement paysager de l'ancien collège des Planches – Fr. 70'000
 - Total Fr. 94'000

Ce faisant et selon plusieurs membres de la CoFin, il convient également de modifier les écritures sur les comptes 4802.00 « Prélèvement sur fonds d'entretien des bâtiments :

Les rubriques concernées sont les suivantes :

- Rubrique 3506 – compte 4802.00: réduction de Fr. 220'000
- Rubrique 3514 – compte 4802.00: réduction de Fr. 210'000
- Rubrique 3528 – compte 4802.00: réduction de Fr. 14'000

De plus, et par voie de conséquence, nous recommandons au conseil de supprimer l'attribution au fonds de réserve pour l'entretien des bâtiments (Rubrique 3500 – 3801.01 « Attribution fonds de réserve), d'un montant de Frs. 1'152'500.

L'ensemble de ces quatre corrections aura pour effet de réduire le déficit budgété de Fr. 1'316'500 (1'152'500 + 220'000 + 210'000 + 84'000 + 94'000 - 220'000 - 210'000 - 14'000) à Fr. 3'107'388 (4'423'888 moins 1'316'500).

En outre, la CoFin suggère à la Municipalité de dissoudre, dans le cadre des comptes 2022, le solde résiduel et non alloué du fonds de réserve pour l'entretien des bâtiments (au 31.12.2021 le solde du fonds s'élevait à Fr. 1'304'625.25) et de fermer ledit fonds.

Frais d'études dont l'ampleur aurait peut-être justifié un préavis

La CoFin a assez longuement débattu en ce qui concerne les frais d'études afin de déterminer si ces frais d'études à hauteur de Fr. 600'000 auraient dû faire l'objet d'un investissement ou non. Selon la doctrine comptable, il est tout à fait admis d'activer les frais d'étude avec l'actif immobilisé auquel ils se rapportent.

Toutefois, selon une majorité de la CoFin il n'est pas toujours possible, au moment de l'étude, de déterminer si l'étude débouchera sur un investissement ou non, même si dans les faits on peut contourner l'obstacle en procédant à un amortissement non planifié. Certaines fois les études ont justement pour but de renoncer à un investissement.

Dans le cas particulier, une majorité de la CoFin s'est ralliée à l'idée d'admettre que ces frais d'études soient portés au budget annuel de la commune et non pas au budget d'investissement.

Néanmoins, la CoFin est d'avis qu'au vu de l'importance du montant total ainsi que de certains des montants individuels, il aurait été judicieux de ne pas « noyer » ces montants dans le compte « 3189.04 plan d'extension » de la rubrique « 420 – urbanisme » mais de le mettre en exergue à l'attention du conseil. Nous relevons que le détail de ce montant fait apparaître des études pour Mont-Centre de Fr. 140'000, des pénétrantes urbaines de Fr. 100'000, le plan communal de mobilité de Fr. 50'000, une étude portant le titre de « urbanisme éphémère et participatif » de Fr. 50'000 etc.

La CoFin souhaite qu'à l'avenir un paragraphe, donnant plus de détails que la seule liste des études fournies actuellement dans les « commentaires complémentaires », soit réservé aux différentes études portées au budget annuel dans la partie « commentaire général » du préavis sur le budget, ceci notamment lorsque l'une ou l'autre des études dépasse Fr. 50'000.

Examen de détail

Plan des investissements

La CoFin constate que le préavis du budget 2023 contient à la page 12, le plan des investissements planifiés pour 2023. Pour une meilleure lecture, il aurait été utile de visualiser comment le plan d'investissement 2023 s'inscrit dans le cadre des investissements prévus pour la totalité de la législature.

Nous relevons qu'un grand nombre d'investissements qui figurent au plan d'investissement 2023 correspondent en fait à des investissements déjà présents dans le plan d'investissement 2022 et qui n'ont pas pu être réalisés en 2022.

La CoFin a dès lors sondé la Municipalité pour essayer de se faire une idée sur la part des investissements prévus au budget d'investissement 2023 qui risquent à nouveau d'être décalés sur l'exercice 2024 et ainsi de suite. Selon la Municipalité, le plan des investissements 2023 est réaliste et correspond au volume de dossiers que l'administration et la Municipalité sont en mesure de mener à bien sur la période en question. La CoFin s'en remet dès lors à l'appréciation de la situation par la Municipalité et fera un suivi à posteriori, une fois que les comptes 2023 seront disponibles.

Augmentation des ETP de l'administration communale

Pour la seconde année consécutive, le budget 2023 prévoit une augmentation des ETP (équivalents temps plein) de l'administration communale de 6.1 EPT, après une augmentation de 4,5 unités au budget 2022 et une augmentation de 3.8 unités en 2021 (soit un passage de 73,9 unités en 2021 à 78,5 unités en 2022 et 84.9 en 2023).

Dans son rapport concernant le budget 2022, la CoFin recommandait que le plan de législature de la Municipalité contienne une planification de l'évolution des effectifs nécessaires à l'exécution des

missions de l'administration communale. Cette vision à plus long-terme nous fait actuellement défaut.

La CoFin a demandé à la Municipalité que le cahier des charges et les résultats attendus des nouveaux postes lui soient précisés par écrit. Pour des raisons semble-t-il de confidentialité, de protection des données et de séparation des pouvoirs entre CoFin et CoGest, la Municipalité n'a pas accédé à la demande de la CoFin.

En lieu et place la Municipalité a partagé verbalement avec la CoFin les informations susceptibles de permettre à la CoFin de se forger une opinion concernant la nécessité et l'urgence de procéder à des engagements pour permettre à l'administration de faire face aux exigences en constante augmentation, notamment en lien avec le développement important de l'urbanisme au Mont en lien avec les nouveaux plans de quartier mais aussi la vigueur de l'activité législative de notre conseil qui est, il faut bien l'avouer, chronophage et requiert de la part de l'administration et de la Municipalité la mobilisation de ressources non négligeables.

Dans ce même contexte, nous relevons que les primes d'assurance accident et maladie du personnel de l'administration prendront l'ascenseur en 2023 en raison de la forte sinistralité passée. Cet état de fait est à lui seul un indicateur à ne pas négliger de l'état de charge du personnel et de sa santé physique et mentale. N'oublions pas qu'en tant qu'employeur responsable, la commune se doit de protéger la santé de son personnel.

Pour conclure sur ce point, la Municipalité a convaincu les membres de la CoFin que même si cette nouvelle hausse s'inscrit dans une continuité par rapport aux deux hausses précédentes de l'effectif de l'administration, le développement soutenu et pérenne de la commune du Mont justifient à la fois l'urgence et la nécessité d'un nouveau renforcement de son administration.

Renforcement de la contribution au déficit des Transports Publics Lausannois (TL)

Le budget 2023 fait état d'une nouvelle augmentation substantielle de la contribution au déficit d'exploitation des Transports Publics Lausannois (TL). L'augmentation du déficit à la charge des communes est induite par une baisse marquée des usagers suite à la pandémie du COVID et à un développement du réseau des TL.

Les TL ne s'attendent pas à retrouver un volume d'affaires comparable à celui de la période pré-COVID avant l'année 2024 au plus tôt.

Par ailleurs, le budget 2023 ne tient pas encore compte de la hausse des coûts liés aux coûts de l'énergie qui risque fort de venir encore assombrir le résultat financier des TL et alourdir la part à la charge des communes.

Augmentation de la participation pour l'accueil collectif préscolaire (garderie) et parascolaire (UAPE)

Le budget 2023 fait état d'une augmentation modérée de Fr. 65'000 par rapport à l'augmentation de Fr. 523'500 une année plus tôt pour les rubriques liées à l'accueil de jour, l'accueil familial de jour ainsi que les accueils pré- et parascolaires. Même si elles semblent se stabiliser cette année, ces charges continueront à grever les budgets futurs car elles sont directement liées à l'augmentation de

la population et de ses besoins. A noter que pour le budget 2023 ces charges représentent 4.5% du total des charges de la commune.

La CoFin souhaite en outre relever que les subventions en nature (loyers) aux Jardins d'enfant ont été valorisées (rubrique 710 compte 3655.02 et 3655.03) et une recette a été comptabilisée dans les loyers de l'ancien collège du Grand Mont (rubrique 3507 compte 4271.00) et dans les loyers de la grande salle (rubrique 3511 compte 4271.00). La CoFin souhaite féliciter la Municipalité et l'invite à généraliser cette pratique de valorisation des prestations en nature fournies par l'administration, conformément au vœu exprimé par la CoFin par le passé.

Participation aux charges liées à la péréquation avec le Canton

Pour conclure, les charges liées à la péréquation avec le Canton, sont une fois encore en très forte augmentation puisqu'elles culminent à Fr. 9'760'434, en augmentation de Fr. 1'259'814 ou 14.5% par rapport au budget 2022. A noter que pour le budget 2023 ces charges représentent 14.8 % du total des charges de la commune.

Dans le budget 2023 les charges péréquatives augmentent donc à un rythme nettement plus soutenu que les recettes fiscales. Ceci s'explique par le fait que les charges péréquatives budgétées pour 2023 reflètent les acomptes 2023 demandé par l'Etat qui s'appuient eux-mêmes sur les données de 2021. Ce décalage temporel explique donc pourquoi charges péréquatives et rentrées fiscales estimées n'augmentent pas dans la même proportion.

CONCLUSION

La Commission des Finances, à l'unanimité de ses membres, propose aux membres du Conseil communal du Mont-sur-Lausanne :

- D'adopter le budget de l'année 2023 (préavis 17/2022) modifié par les amendements proposés par la CoFin dans le présent rapport à savoir :
 - Rubrique 3502 – compte 3141.02 : réduction de Fr. 14'000 à Fr. 32'000
 - Rubrique 3506 – compte 3141.06 : réduction de Fr. 220'000 à Fr. 6'000
 - Rubrique 3508 – compte 3141.08 : réduction de Fr. 24'000 à Fr. zéro
 - Rubrique 3509 – compte 3141.09 : réduction de Fr. 14'000 à Fr. 1'800
 - Rubrique 3514 – compte 3141.14 : réduction de Fr. 210'000 à Fr. 33'000
 - Rubrique 3517 – compte 3141.17 : réduction de Fr. 14'000 à Fr. zéro
 - Rubrique 3526 – compte 3141.26 : réduction de Fr. 14'000 à Fr. zéro
 - Rubrique 3528 – compte 3141.28 : réduction de Fr. 14'000 à Fr. 117'000
 - Rubrique 3530 – compte 3141.30 : réduction de Fr. 14'000 à Fr. 19'000
 - Rubrique 310 – compte 3145.04 : réduction de Fr. 70'000 à Fr. 120'000
 - Rubrique 3506 – compte 4802.00 – réduction de Fr. 220'000 à Fr. 6'000
 - Rubrique 3514 – compte 4802.00 – réduction de Fr. 210'000 à Fr. 33'000
 - Rubrique 3528 – compte 4802.00 – réduction de Fr. 14'000 à Fr. 117'000
 - Rubrique 3500 – 3801.01 : réduction de Fr. 1'152'500 à Fr. zéro

La proposition de budget ainsi amendée et pour autant que tous les amendements soient acceptés présenterait un résultat négatif de Frs. 3'107'388 (voir calcul au milieu de la page 6).

Le Mont-sur-Lausanne, le 21 novembre 2022

Le président/rapporteur : Jean-Pierre Moser

