

Rapport de majorité de la Commission des Finances chargée de l'étude du Préavis No 79 du 29 septembre 2009 (Budget 2009)

Table des Matières

0. Avant-propos
1. Examen générale du préavis
 - 1.1. Déficit, endettement et taux d'autofinancement
 - 1.2. Revenus fiscaux
 - 1.3. Effet de la péréquation
 - 1.4. Evolution des charges de fonctionnement
 - 1.5. Modifications du plan comptable
 - 1.6. Office de la Mobilité
 - 1.7. Services Industriels
 - 1.8. Avis de la COFIN
2. Conclusions
3. Annexes – Pully, revue de presse 2007

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

La COFIN a siégé à 10 reprises, soit les 7.10 et 29.10, les 3.11, 5.11, 10.11, 12.11, 18.11, 24.11 et 26.11 ainsi que le 1.12.2008 pour l'examen de ce préavis; le quorum était atteint à chaque séance. A chacune des séances elle a entendu un membre de la Municipalité, accompagné dans la plupart des cas par son chef de service. La COFIN les remercie de leur disponibilité ainsi que pour les renseignements et réponses fournis.

Chaque séance avec la Municipalité a débuté avec des remarques générales du (de la) Municipal(e) responsable et/ou de son chef de service, suivi d'une discussion et de l'examen, ligne par ligne, des chapitres correspondants du budget. A plusieurs reprises, la COFIN a demandé la production postérieure de pièces complémentaires, qui ont généralement été fournies dans les meilleurs délais par le service en question.

1. Analyse générale du préavis

1.1 Déficit, endettement et taux d'autofinancement

La proposition de la Municipalité de laisser le taux d'imposition communal inchangé en 2009, avec 64 cts d'impôt plus 1 ct affecté au SDIS (Préavis No 72 du 11.08.2008) a été acceptée par le Conseil communal en octobre 2008. Par conséquent, le budget 2009, comme celui pour 2008, prévoit une nouvelle détérioration de la situation financière de la commune, soit une augmentation de l'excédent « apparent » des charges (voir ci-dessous) à -6'8914'500.- (budget 2008: -6'023'550.-) et de l'endettement à fin 2009 à 161.2 MCHF (comparé à l'endettement fin 2008 d'environ

145.3 MCHF estimé par la Municipalité, voir p. 4 du préavis). La marge d'autofinancement diminue à 4.119 MCHF (budget 2008 : 5.842 MCHF), chiffre qu'il faut comparer aux 20 MCHF d'investissements annuels prévus par la Municipalité et dont les quelques 16 MCHF « manquants » seront « couverts » par une nouvelle augmentation de la dette communale.

Cependant, l'excédent des charges réel est encore augmenté des 450'000 CHF des « Crédits d'entretien du service des bâtiments » (voir pages 102 et 103 du préavis) qui, par la suite d'une modification du plan comptable, très discutable de l'avis de la COFIN, ont été sortis du budget de fonctionnement, voir ci-dessous. En réalité, l'excédent des charges se situe à environ -7.3 MCHF, sans compter les revenus du Fonds de réserve « Mobilité » (1'494'000.-, voir p. 12 du préavis) ni la diminution des amortissements de 1'196'500.- par rapport au budget 2008 (difficilement compréhensible étant donné que l'endettement est en augmentation). Si l'on tient compte de ces deux derniers postes, le déficit se rapproche d'un montant de 10 millions, un record absolu !

1.2 Revenus fiscaux (voir p. 10 du préavis)

Ceux-ci sont budgétés avec 74.5 MCHF pour 2009 (budget 2008 : 68.5 MCHF), dont 54.6 MCHF (budget 2008 : 49.4 MCHF) en provenance des personnes physiques, soit une augmentation de 8.7% comparée au budget 2008 et de 9.1% comparée aux comptes 2007. Selon l'information fournie par la Municipalité – basée sur la situation à fin août 2008 - ce chiffre devrait effectivement atteindre environ 71 MCHF dans les comptes 2008, ce qui permettrait à la commune de clôturer 2008 avec des comptes plus ou moins équilibrés. Les revenus fiscaux prévus pour 2009 ne seraient alors « que » de 4.9% plus élevés qu'en 2008.

Cependant, dans ses explications (dernière colonne de la p. 10 du préavis) la Municipalité signifie que « *...Nous avons tablé sur une conjoncture économique favorable, tout en restant prudents dans l'évolution de certains postes.* » La prévision des revenus fiscaux est donc basée sur l'hypothèse d'une conjoncture encore favorable en 2009, ce qui – à l'avis de la COFIN – ne paraît guère vraisemblable à l'heure actuelle, alors que, au moment de la rédaction du préavis, la situation permettait plus d'optimisme.

De l'avis unanime de la COFIN, une révision du budget 2009 est devenue nécessaire pour permettre à la Municipalité de tenir compte de cette nouvelle donne, aussi bien par rapport aux prévisions des revenus fiscaux qu'aux charges.

1.3 Effet de la péréquation (voir p. 6 du préavis)

Les charges péréquatives – en particulier, la facture sociale (22'160'000.- dans le budget 2009) - non maîtrisables par la Municipalité, continuent à grever les finances communales lourdement.

La charge nette totale de la péréquation est budgétée pour 2008 avec 28'590'000.- (budget 2008 : 25'3020'000.- ; décompte définitif 2007 : 22'398'535.-). D'autres charges péréquatives qui s'y ajoutent sont à trouver dans le compte 730-3654-00 (participation à l'Organisme médico-social vaudois (soins à domicile), 1'452'000.-) et 615-3657-01 (participation aux frais de transport « facture cantonale », 748'000.-).

Les remboursements pour dépenses thématiques (224-4510-01) sont budgétés avec -120'000.- (cf. budget 2008 : -618'200.- et comptes 2007 : -90'153.-). L'augmentation budgétisée globale de la péréquation pour 2009 est donc au total de Frs 3.3 MCHF.

1.4 Evolution des charges de fonctionnement

Le budget 2009 prévoit une augmentation des charges de fonctionnement de 16.8 MCHF (soit de 11.2%) alors que les revenus budgétés augmentent de 16.7 MCHF (+11.6%). L'augmentation des charges s'explique principalement par une augmentation des traitements (y compris nouveaux postes), la hausse du prix de l'énergie et de certains biens et services, ainsi que l'augmentation de certaines subventions et aides (politique sociale de la Municipalité), voir p. 8 du préavis. A noter que la décision prise par la Municipalité d'utiliser l'électricité « Vitalvert » dans tous les services communaux alourdit les coûts énergétiques de quelques 160'000.- CHF. De l'avis de la COFIN, il aurait été plus judicieux de choisir cette option uniquement pour les bâtiments communaux bénéficiant du label « Minergie ».

1.5 Modifications du plan comptable

Le budget 2009 contient un certain nombre de modifications du plan comptable par rapport à 2008 :

1.5.1 Service des bâtiments et domaines (voir p. 7 et p. 102-103 du préavis)

Estimant qu'il s'agit d'investissements plutôt que de charges d'exploitation, la Municipalité a pris la décision de sortir, pour un montant total de 450'000.- CHF, les lignes du budget correspondant aux travaux réguliers d'entretien communaux planifiés pour 2009, réduisant du coup les charges – et le déficit budgété – de ce même montant. Si cette opération à l'avantage de permettre une meilleure appréhension de l'ensemble des travaux planifiés et leur coût, elle n'apporte rien sur le plan de la gestion pratique de ces différents travaux, et la COFIN la trouve très discutable sur le plan de la transparence comptable et de la politique d'amortissement. En effet, les charges d'amortissements inhérentes à cette manière de faire vont se cumuler d'année en année pour augmenter le déficit des années à venir de manière proportionnelle. La Municipalité défend cette décision par analogie avec les crédits d'extension des Services Industriels, alors que, de l'avis de la COFIN, l'achat d'un nouveau transformateur représente clairement un investissement amortissable sur

plusieurs années et produisant une plus-value pour le service en question, ce qu'on peut difficilement prétendre pour une révision de citerne, par exemple.

1.5.2 Travaux routiers et d'assainissement (voir p. 104 du préavis)

En revanche, la COFIN estime que dans le cas du réseau routier, cette pratique est acceptable, ces travaux ayant clairement le caractère « d'investissements ».

1.5.3 Nouveau compte No 76, Réseau d'accueil de jour pour enfants (voir pages 12 – 16 du préavis).

La mise en vigueur, au 1.1.2007, de la LAJE (loi cantonale sur l'accueil de jour des enfants) a entraîné un grand nombre de conséquences sur le plan cantonal et communal, dont la plus importante est la constitution d'une Fondation (cantonale) pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) qui subventionne désormais 9.7% des charges totales du nouveau réseau nyonnais. Celui-ci, constitué en conformité avec la LAJE, englobe toutes les structures communales d'accueil (préscolaire et parascolaire ainsi que les « classes tartines » et l'accueil familial de jour (« mamans de jour »). A préciser que la commune continue à subventionner 40% des charges totales de ces structures, et que la subvention de 9.7%, plus élevée que les 4% accordés par le Service de protection de la jeunesse (SPJ) avant l'entrée en vigueur de la LAJE, permet un accès plus équitable à ces prestations sans augmentation du coût pour la commune.

Par rapport au budget 2009, l'augmentation des charges totales est de 749'000.- CHF (soit 8.9% par rapport au budget 2008), en raison de l'augmentation des charges salariales, des coûts et de certains remplacements de matériel (voir pages 14 – 15 du préavis pour détails).

La Municipalité a créé un nouveau chapitre du budget, le No 76, pour gérer tous les comptes afférant à l'accueil de jour des enfants (voir pages 88 – 90 du préavis). Un poste à 50% a été prévu pour la coordination des mamans de jour (« accueil familial de jour »), dont le coût est entièrement couvert par les revenus y relatif.

1.5.4 Services Industriels

Un grand nombre de changements dans le plan comptable interviennent au 1.1.2009 suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), voir p. 17 du préavis et ci-dessous.

1.6 Office de la Mobilité (voir p. 12 du préavis)

La création d'un « Fonds de réserve Mobilité », déjà proposé dans le budget 2008 et refusée par le conseil communal, est de nouveau proposée au budget 2009, avec l'engagement municipal de présenter un règlement y relatif au courant de cet automne. Ce fonds serait alimenté par l'excédant des taxes de stationnement dans les parkings, soit 1'572'500.-,

dont 1'300'950.- seront ensuite prélevés pour les 3 activités bénéficiaires du fond. Par conséquent, l'excédant des charges « apparent » sera diminué de ce même montant. La Municipalité propose de créer un nouveau poste à 80% de collaborateur technique (coût budgété : 109'800.-).

1.7 Services Industriels (voir p. 17 et pages 91 – 95 du préavis)

De manière globale, la contribution des S.I. au budget communal continue à diminuer dans le budget 2009, à -1'832'300.- (comptes 2007 : -3'146'750 ; budget 2008 : -2'336'200.-), principalement en raison de l'entrée en vigueur de la LApEI, qui permet aux clients consommant plus de 100'000 kWh/an de changer de fournisseur, et de l'augmentation continue du prix de revient de l'énergie.

Si le produit des ventes d'électricité (822-4351-00) reste presque inchangé avec -10'530'000.- par rapport au budget 2008 (-10'750'000.-), cela s'explique par le fait que, en raison de la nouvelle loi, les S.I. facturent leur prestations aux services communaux par le biais du compte xxx-3120-00, Eau, gaz, électricité, ce qui n'était pas le cas auparavant.

En même temps, la décision d'utiliser de l'énergie « Vitalvert » dans tous les services communaux, augmente le coût de l'électricité facturée à la commune de quelques 160'000.-

Ce système d'imputations internes a pour effet l'augmentation purement comptable des revenus des S.I., dont le « bénéfice » est ensuite rétrocedé prorata aux différents dicastères par le biais du compte xxx-4909-00, Imputation interne Prestations S.I. C'est ainsi que le conseil communal, entre autres, « reçoit » 31'500.- CHF des S.I. (101-4909-00) !

1.8 Avis de la COFIN

Citons tout d'abord le rapport de la COFIN sur le préavis du budget 2008 :

La COFIN est très inquiète de l'évolution de la situation financière de la Commune. Avec des investissements annuels de 20 MCHF en moyenne et une marge d'autofinancement de 5 MCHF environ, le montant de la dette communale continuera à augmenter de 15 MCHF par année, une lourde hypothèque pour les générations futures. S'il est vrai que le pouvoir contributif de la ville continue de croître et que cela permet le service de la dette (tant que les taux d'intérêts restent bas, comme c'est le cas actuellement), le remboursement de cette dette dans les 30 ans, prévu par la loi, est difficilement envisageable sans une inversion de tendance, c'est-à-dire sans une diminution du taux d'investissement (impossible dans une ville en plein développement) ou une augmentation importante de la marge d'autofinancement (qui ne peut être obtenue qu'avec une augmentation des revenus et/ou une diminution des charges de fonctionnement). Ajoutons qu'une

péjoration imprévue de la conjoncture économique, très favorable ces dernières années, pourrait rapidement avoir un impact néfaste sur la situation financière de la ville.

En examinant le préavis du budget 2009, nous devons constater que, malheureusement, il n'y a pas eu de prise de conscience de la Municipalité et que malgré les avertissements successifs de la CoFin, il n'y a pas eu « d'inversement de tendance » au niveau des dépenses communales car

- Les charges de fonctionnement (auxquels il faudrait logiquement ajouter une grande partie des 450'000 sortis du budget au titre de « crédits d'entretien du service des bâtiments ») augmentent de 16.8 MCHF
- La dette communale augmente de 15.0 MCHF
- La marge d'autofinancement diminue de 1.7 MCHF, comparée au budget 2008, pour atteindre 4.119 MCHF, chiffre des plus alarmants s'il en est, compte tenu de l'intention de la Municipalité d'effectuer des investissements annuels à hauteur de 20 MCHF.

En revanche, la détérioration de la situation conjoncturelle, elle, s'est clairement manifestée, et si, bien heureusement, notre commune n'a que peu senti ses effets pour l'instant, il serait – à l'avis de la COFIN – dangereux d'imaginer qu'elle va nous épargner en 2009.

La COFIN reconnaît le peu de marge de manœuvre de la Municipalité, étant donné

- les augmentations statutaires des traitements;
- l'importance des charges péréquatives;
- les augmentations probables du coût de l'énergie;
- la nécessité de continuer à investir dans l'infrastructure de notre commune; et
- la volonté de la population, respectée par la Municipalité, de maintenir les impôts communaux au même niveau qu'en 2008.

Toutefois, la COFIN ne trouve pas dans le préavis l'expression d'une volonté réelle d'économie dans la partie du budget maitrisable par la Municipalité. Des exemples:

- la proposition de créer 11.90 nouveaux postes pour un coût total à la commune de 1'017'000.- (les 2 postes « remboursés » par TRN sont en effet aussi payés par la commune, à laquelle TRN SA appartient à 100%);
- l'augmentation « automatique » par « arrondis » de certaines charges de matériel etc.;

- une gestion peu transparente des amortissements; et
- l'achat de 3 nouveaux véhicules pour les S.I. (79'000.- CHF, compte 800-2115-00) alors que ce service a déjà passé par le préavis N° 46 (approuvé par le conseil communal en janvier 2008) un montant de 168'000 CHF pour remplacer un certain nombre de ceux-ci.

Que faire dans pareille situation? Rappelons qu'en 2007, puis en 2008 la COFIN, dans le but d'aider la Municipalité à réduire le déficit communal, avait proposé un certain nombre d'amendements visant des économies dans des comptes précis. Pour 2009, avec une Municipalité à nouveau au complet et ayant une parfaite connaissance de ses dicastères, elle se limitera à **recommander que la Municipalité**

- se fixe des objectifs chiffrés précis d'économie des coûts dans chaque compte du budget qu'elle maîtrise, en particulier en attendant une amélioration de la situation financière de la commune avant de procéder à une augmentation des effectifs communaux;
- établisse des priorités plus rigoureuses par rapport aux nouveaux préavis d'investissement, dont certains ne correspondent pas à des besoins immédiats ayant pour effet d'augmenter la qualité de vie de la population nyonnaise;
- reconsidère le budget des charges d'énergie/mazout au vu de l'évolution actuelle des prix du marché;
- révise ses prévisions des revenus fiscaux 2009 compte tenu de la nouvelle situation conjoncturelle; et finalement
- **propose au Conseil communal un préavis de budget 2009 révisé, dont l'excédant des charges et le taux d'autofinancement soient plus favorables pour l'avenir des finances communales.**

A ce propos, citons l'exemple de la commune de Pully (voir annexes), où la Municipalité, après le refus d'une augmentation d'impôt par les électeurs, à poursuivi un programme conséquent d'économies qui a permis, en relativement peu de temps, de diminuer le déficit et l'endettement de cette commune qui, tout comme Nyon, paie un lourd tribut aux comptes de péréquation.

2. Conclusions

En conclusion de ce qui précède, la Commission des finances, à sa grande majorité, vous propose, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de renvoyer le préavis N° 79 à la Municipalité pour une révision du déficit à la baisse et une amélioration du taux d'autofinancement et pour cela, de prendre la décision suivante :

Le Conseil communal de Nyon

Vu le Préavis No 79 concernant le budget pour l'année 2009,

Où le rapport de la Commission des finances chargée d'étudier cet objet,

Attendu que celui-ci a été régulièrement porté à l'ordre du jour

Décide :

1. de refuser les conclusions du préavis No 79.

Nyon, le 4 décembre 2008

La majorité de la Commission des finances :

Madame CHANSON Madeleine

Messieurs CATTIN André Francis
GAY Maurice
HENET Jean-Paul
JENEFSKY Robert, président-rapporteur
PITTET Jacques
PRUDENTE David

3. Annexes – Revue de presse - Pully