

RAPPORT de la COMMISSION DES FINANCES concernant le PREAVIS No 91

FINANCEMENTS SPECIAUX ET FONDS DE RESERVE AU BILAN DE LA COMMUNE

Nyon, le 23 septembre 2009

Au Conseil communal de Nyon

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

Pour l'examen de ce préavis, la COFIN s'est réunie une première fois le 29 juin 2009. Elle a estimé alors nécessaire un échange approfondi avec la Municipalité sur la problématique des fonds de réserve et c'est ainsi qu'elle a rencontré M. le Syndic, Mme la Municipale en charge des finances et M. le Chef du Service des Finances lors d'une séance tenue le 25 août. Elle les remercie pour leur disponibilité à répondre aux éclaircissements demandés. Elle a particulièrement apprécié la volonté municipale de collaborer étroitement avec la COFIN afin d'améliorer la lisibilité de la gestion financière communale.

Les fonds de réserve faisant régulièrement l'objet de questionnements au sein du Conseil communal, la COFIN avait exprimé le vœu en avril 2008 que la Municipalité entreprenne une étude approfondie de la question. Le résultat de cette étude nous est livré dans le préavis no 91 : la qualité de ce travail de documentation et d'évaluation mérite d'être relevée, sachant que cela a nécessité des recherches importantes de la part de tous les services communaux et en particulier du Service des finances.

Quant aux propositions présentées au terme de cette étude, elles vont dans le sens d'une gestion améliorée de ces fonds. La COFIN a estimé toutefois qu'on pouvait en faire davantage et elle a de son côté formulé des propositions à l'intention du Conseil communal. Le chapitre n'est pas clos pour autant et la commission a pris acte que la Municipalité étudiera volontiers toute nouvelle proposition qui pourrait lui être adressée sur ce sujet.

Par ailleurs, la Municipalité a attiré l'attention dans son préavis sur le fait qu'elle est tributaire de décisions qui doivent être prises sur le plan cantonal (en principe, entre fin 2009 et début 2011) concernant les règles d'utilisation des fonds de réserve liés aux plans de quartier. Pour 3 autres fonds (« Bourses d'études » - Logements HLM » et « Lina Getaz-Delafléchère »), la Municipalité demande au Conseil communal d'attendre l'aboutissement de réflexions internes sur l'utilisation de ces fonds, mais s'engage à soumettre des règlements ad hoc d'ici l'été 2010.

ELEMENTS D'ANALYSE SUR LA QUESTION DES FONDS DE RESERVE

De la réflexion qu'elle a menée sur la question des réserves, la commission souhaite mettre en évidence les éléments suivants :

- On peut facilement être conforté dans l'idée que la Commune accumule un « bas de laine » puisque chaque année elle attribue des millions dans ses fonds de réserve (près de 6 mio en 2008). Or il n'en est rien : le montant des réserves s'élève actuellement à 71 millions de francs, mais le montant réellement disponible n'est que de Frs 500'000.- (actifs couverts par des titres et dépôts bancaires ou à capital inaliénable).
- Ces 71 millions ont bel et bien été encaissés. L'argent n'a toutefois pas été versé dans les fonds de réserve, mais seulement attribué à ces fonds : il ne s'agit que d'engagements, ce qui signifie que, lorsqu'elle veut recourir à ces fonds pour financer des dépenses, la Commune doit généralement emprunter. Si on voulait que les mises en réserve soient réellement de l'argent mis de côté, il faudrait tout d'abord ne plus devoir emprunter : cela n'a

en effet pas de sens de placer de l'argent à 1,5% et d'emprunter parallèlement de l'argent à 3.5%.

- A ce propos, la commission a demandé à la Municipalité d'utiliser le terme « attributions » et non « versements », lorsqu'il est question de montants mis en réserve dans le budget et les comptes.
 - Pour une meilleure lisibilité, la commission souhaite également que la présentation des comptes mette davantage en évidence le résultat réel de l'exercice, soit le résultat avant les attributions en réserve portées en charges (ce qui aurait permis en 2008 d'afficher un bénéfice de Frs 4'662'381.- plutôt qu'un déficit de Frs 5'022.-).
- Bien qu'il n'y ait pas d'exigence légale à ce sujet, les montants en réserve, logiquement portés au passif du bilan, devraient être couverts à l'actif par des disponibilités. Dans le cas de notre commune, l'insuffisance de couverture s'élève à plus de 26 millions. Cette situation n'est toutefois pas problématique et, si elle devait le devenir, il suffirait de vendre des immeubles du patrimoine financier. Néanmoins, il serait plus sain de ramener les réserves au niveau de la couverture disponible. Il faut noter par ailleurs que le montant actuel des réserves, représentant 31% du passif, reste acceptable dans la comparaison avec les autres villes du canton.
- L'utilisation qui est faite des réserves par la Municipalité peut parfois prêter à des interrogations : par exemple, le prélèvement en 2008 de Frs 238'348.- dans le fonds du gaz n'avait pas vraiment de sens. Ce prélèvement a en fait servi à l'équilibre du bilan, ce qui est légal du point de vue de la gestion des finances, mais contraire au principe de clarté dans cette gestion. Cela dit, toutes les opérations d'attribution ou de prélèvement passent par les comptes communaux et le Conseil communal peut donc obtenir toute l'information qu'il souhaite sur ces opérations. Il faut noter par ailleurs que les attributions en réserve passent essentiellement par le compte de fonctionnement, alors que la majeure part des prélèvements est portée directement au bilan, suite à l'acceptation des préavis qui indiquent que le montant x sera prélevé sur le fonds de réserve y.
- A fin 2008, 63 fonds étaient ouverts. Les fonds couverts par des dépôts en banque comptabilisaient env. 0.5 mios, comme indiqué plus haut. Les fonds relevant d'une obligation légale (ex. Service des eaux) comptabilisaient env. 29 mios et les autres fonds env. 41 mios. Concernant ces derniers fonds, ils ont tous été constitués en application de décisions du Conseil communal, ce qui signifie que le Conseil communal peut en tout temps revenir sur ses décisions ou les modifier, par exemple :
- - décider de supprimer des fonds et de verser les montants en compte à des tiers : c'est la proposition que la Municipalité fait dans ce préavis pour 5 petits comptes.
 - - décider de supprimer des fonds et de transférer les montants en compte dans d'autres fonds : c'est la proposition faite dans ce préavis pour 4 comptes.
 - - décider de supprimer des fonds dont l'utilisation est devenue problématique : c'est le cas des fonds de renouvellement des véhicules communaux qui permettaient de faire passer les achats de véhicules par le budget, sans préavis.
 - - décider de supprimer totalement ou en partie les attributions à des fonds : c'est la proposition que fait la COFIN pour le fonds parkings : ne plus attribuer à ce fonds que les paiements compensatoires, ne pas attribuer à un nouveau fonds (Fonds mobilité) les recettes des parkings, mais les porter en revenus ordinaires dans le budget et les comptes.
 - - décider d'utiliser des fonds pour procéder à des amortissements extraordinaires, ce qui est un moyen simple et sans incidence financière de réduire les montants accumulés en réserve : c'est la proposition no 9 que fait la Municipalité dans le préavis.
 - - décider de modifier sa décision d'affecter un point d'impôt au Service du feu, ce qui conduit aujourd'hui à attribuer en réserve des sommes considérables sans utilité (Frs 494'000.- en 2008). Il faut rappeler ici que cette décision a été prise en 1997, en

remplacement de la taxe non-pompier et que le point d'impôt rapportait alors dans les 420'000.- (plus de la moitié moins qu'aujourd'hui), ce qui fit craindre au municipal en charge du service du feu que cela ne suffise pas pour financer l'activité du service.

ANALYSE DES PROPOSITIONS PRESENTEES DANS LE PREAVIS :

- Les propositions 1 et 2 sont tout à fait acceptables, les montants en jeu étant très modestes.
- La proposition 3 est bienvenue dans ce qu'elle signifie que désormais les achats de véhicules devront systématiquement passer par des préavis, ce qui est un souhait largement partagé au sein du Conseil communal. Il était en effet peu judicieux de faire passer des achats de véhicules par le budget de fonctionnement. Ces 5 fonds vont donc être supprimés. Le compte de bilan pour les véhicules, totalisant Frs 344.084.- ne sera plus alimenté et sera épuisé avec les achats que le Conseil avalisera.
- La proposition 4 concernant les véhicules du Service du feu est logique dès lors que le montant inscrit sur ce compte a été attribué à partir des recettes provenant de l'impôt affecté au Service du feu.
- La commission n'a pas d'objections à rallier la Municipalité dans ses propositions 5, 6 et 7.
- La proposition 8 demandant d'accepter les règlements de 5 fonds a par contre fait l'objet de discussions au sein de la commission, d'où les propositions suivantes qui feront l'objet d'un amendement présenté plus loin :
 - 1. La commission est d'accord avec l'introduction d'un règlement pour le Fonds « Famille Piccard », fruit d'une donation.
 - 2. Concernant le fonds « Oeuvres diverses et activités culturelles », doté actuellement de 3'339.25.- et alimenté chaque année par 5'000.- porté au budget, la commission ne voit pas l'intérêt de procéder ainsi. Ces 5'000.- peuvent être inscrits directement au budget du Service de la Culture. En outre, pour des dépenses extraordinaires, la Municipalité reste autorisée à dépenser Frs 30'000.-, sans en référer au Conseil. La commission propose donc de supprimer ce fonds et par conséquent d'en refuser le règlement, le montant en compte étant porté en revenu dans le budget et les comptes 2010 du compte no 153 « Activités culturelles, loisirs ».
 - 3. Concernant les fonds « Bibliothèque communale » et « Animation sociale », il n'est plus prévu de les alimenter et la commission ne voit pas de raisons de les maintenir. La commission propose donc de supprimer ces fonds et par conséquent d'en refuser les règlements, les montants en compte étant portés en revenus 2010 de « Bibliothèque communale » pour Frs 43'850.- et de « Actions sociales » pour Frs 234'954.- .
 - 4. Concernant le fonds « Assistance sociale », il est encore alimenté par la vente de vélos volés et non récupérés. La commission estime cependant que ces recettes peuvent entrer normalement en revenus dans le compte « Affaires sociales ». Elle propose donc de supprimer ce compte et par conséquent d'en refuser le règlement, le montant en compte (Frs 12'602.70) étant porté en revenu 2010 de « Actions sociales ».
 - 5. Concernant la proposition de régler un nouveau fonds « Mobilité transports publics », alimenté par les recettes des parkings, la commission y est opposée. Il ne s'agit nullement de contester la nécessité de soutenir la mobilité et les transports publics, mais cela peut parfaitement se faire – et cela se fait déjà – dans le cadre du budget (1.8 mio dans les comptes 2008 pour les transports publics) ou par voie de préavis (Plan mobilité pour l'administration communale). Pour la commission, quelle que soit l'honorabilité des causes, il n'est plus question de se donner bonne conscience en créant des fonds de réserve qui ne sont que des coquilles vides, tant qu'on n'y placera pas réellement de l'argent.

Par ailleurs, le fonds parkings ayant déjà accumulé près de 17 millions, il est raisonnable de ne plus l'alimenter avec les recettes des parkings et de porter désormais ces recettes en revenus ordinaires dans le budget et les comptes communaux. Ce fonds parkings restera toutefois alimenté par les paiements compensatoires pour les places de parkings. La commission demande donc à la Municipalité de présenter au Conseil un règlement actualisé pour ce fonds.

- La proposition 9 consiste à utiliser un fonds de réserve pour amortir des travaux effectués depuis longtemps. C'est une opération sans incidence financière, mais qui contribue à dégonfler la bulle des fonds de réserve. La commission approuve sans réserve cette proposition qu'elle espère être suivie par d'autres.

CONCLUSION :

Ce rapport, inévitablement un peu technique, n'a certainement pas passionné les membres de ce Conseil, d'autant plus qu'il y est question de problèmes n'ayant pas d'incidence sur la situation financière de notre commune. Le souci de la COFIN, en souhaitant que la Municipalité entreprenne de clarifier cette problématique des fonds de réserve, était d'améliorer la lisibilité du budget et des comptes communaux, tant pour les membres du Conseil communal que pour nos concitoyens. L'accumulation de réserves, laissant imaginer qu'on met des sous de côté pour les temps difficiles, n'est rien d'autre qu'un miroir aux alouettes, du moins tant que notre commune restera en situation de devoir emprunter. Il fallait que cela devienne plus clair pour chacun.

Au terme de ce rapport, la Commission des finances, unanime, vous invite, M. le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, à prendre les décisions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE NYON

Vu le préavis No 91 concernant les financements spéciaux et les fonds de réserve au bilan de la Commune,

Oùï le rapport de la Commission des finances chargée de l'étude de cet objet,

Attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour

Décide :

A.- d'amender la proposition 8 du préavis municipal No 91 de la manière suivante, soit :

d'accepter le règlement interne suivant ;

- 9282.35 – Fonds de réserve Famille Piccard

de supprimer les fonds de réserve suivants et par conséquent d'en refuser les règlements internes proposés, les montants disponibles étant portés en revenus dans le budget et les comptes 2010 :

- 9282.27 – Oeuvres diverses et activités culturelles : le montant de CHF 3'339.25 sera porté en revenu 2010 de « Activités culturelles, loisirs » - compte no 153.

- 9282.40 – Bibliothèque communale : le montant de CHF 43'850.- sera porté en revenu 2010 de « Bibliothèque » - compte no 151

- 9282.42 – Animation sociale : le montant de CHF 234'954.05 sera porté en revenu 2010 de « Actions sociales » - compte no 710.

- 9284.28 – Assistance sociale : le montant de CHF 12'602.70 sera porté en revenu 2010 de « Actions sociales » - compte no 710.

de refuser la création du Fonds « Mobilité transports publics » et par conséquent d'en refuser le règlement interne proposé.

de n'attribuer au Fonds de réserve parkings que les paiements compensatoires à partir de 2010, les recettes provenant du stationnement étant désormais portées en revenus ordinaires dans le budget communal. La Municipalité soumet au Conseil communal un nouveau règlement pour ce fonds de réserve avant l'entrée en vigueur de cette décision.

B.- d'accepter les propositions 1- 2- 3- 4- 5- 6- 7 et 9 telles que présentées dans le préavis municipal No 91 et d'accepter la proposition 8 telle qu'elle a été amendée, soit :

1. d'autoriser la Municipalité à verser les montants des comptes suivants aux Directions des écoles pour financer les activités parascolaires (pour moitié aux écoles primaires et pour moitié aux écoles secondaires) :

- 9284.77 – Charles Gaudin	CHF 5'000.-
- 9284.78 – Jean Baup	CHF 5'000.-
- 9284.79 – Syndic Louis Bonnard	CHF 500.-

d'autoriser la Municipalité à verser le montant du compte suivant aux Directions des écoles pour financer des activités parascolaires (en totalité aux écoles secondaires) :

- 9284.80 – Paul Jomini	CHF 500.-
-------------------------	-----------

2. d'autoriser la Municipalité à verser le montant du compte no 9284.81 « Fonds vétérinaire » à la SPA à Nyon (société pour la protection des animaux de la Côte), soit CHF 20'000.-
3. d'autoriser la Municipalité à transférer sur un compte de bilan à définir les soldes éventuels, après déduction des montants prélevés en 2009, des fonds de renouvellement des véhicules suivants :
- | |
|---|
| - 9281.01 – Véhicules du Service des forêts |
| - 9281.05 – Véhicules travaux et voirie |
| - 9281.10 – Véhicules et matériel espaces verts |
| - 9281.15 – Véhicules police |
| - 9281.20 – Véhicules des Services industriels |
4. d'autoriser la Municipalité à transférer le montant du compte no 9281.16 « Véhicules du service du feu » sur le compte no 9280.16 « Service du feu », soit CHF 128'274.70
5. d'autoriser la Municipalité à transférer le montant du compte no 9282.11 « La Colline » sur le compte 9282.23 « Financement d'investissement d'utilité publique, secteur des rives du lac », soit CHF 3'012'181.76.
6. d'autoriser la Municipalité à transférer le montant du compte no 9284.24 « Fondation Engel Dumartheray (prod. titres) » sur le fonds 9284.82 « Fondation Engel Dumartheray (capital) », soit 77'348.40.
7. d'autoriser la Municipalité à transférer le montant du compte no 9284.50 « Service de l'électricité » sur le fonds no 9280.30 « Exploitation du réseau », soit CHF 152'832.50.
8. d'accepter le règlement interne suivant :
- | |
|--|
| - 9282.35 – Fonds de réserve Famille Piccard |
|--|

de supprimer les fonds de réserve suivants et par conséquent d'en refuser les règlements internes proposés, les montants disponibles étant portés en revenus dans le budget et les comptes 2010 :

- 9282.27 – Oeuvres diverses et activités culturelles : le montant de CHF 3'339.25 sera porté en revenu 2010 de « Activités culturelles, loisirs » - compte no 153.

- 9282.40 – Bibliothèque communale : le montant de CHF 43'850.- sera porté en revenu 2010 de « Bibliothèque » - compte no 151
- 9282.42 – Animation sociale : le montant de CHF 234'954.05 sera porté en revenu 2010 de « Actions sociales » - compte no 710.
- 9284.28 – Assistance sociale : le montant de CHF 12'602.70 sera porté en revenu 2010 de « Actions sociales » - compte no 710.

de refuser la création du Fonds « Mobilité transports publics » et par conséquent d'en refuser le règlement interne proposé.

de n'attribuer au Fonds de réserve parkings que les paiements compensatoires à partir de 2010, les recettes provenant du stationnement étant désormais portées en revenus ordinaires dans le budget communal. La Municipalité soumet au Conseil communal un nouveau règlement pour ce fonds de réserve avant l'entrée en vigueur de cette décision.

9. d'autoriser la Municipalité à utiliser le fonds 9282.06 « Plan de quartier Perdtemps-St-Jean » à l'amortissement des travaux d'amélioration routière et piétonne suivants :
- Trav. d'amélioration routière/piétonne 1989, solde à amortir de CHF 324'000.-
 - Trav. d'amélioration routière/piétonne 1991, amort. partiel de CHF 1'466'598.-
 - Trav. d'amélioration routière/piétonne 1994, solde à amortir de CHF 220.000.-

Nyon, le 23 septembre 2009

La Commission des finances :

Madeleine Chanson, Gabrielle Ethenoz-Damond
Christian Pühr (président), Jean Bischofberger, Raymond Carrard (rapporteur),
André Cattin, Luciano De Garrini, Maurice Gay, Pierre Girard, Robert Jenefsky,
Braulio Mora, Jacques Pittet, Tefik Rashiti