

Rapport de la Commission des finances du Conseil communal

Préavis municipal N° 1317 / 2023

BUDGET 2024 DE LA BOURSE COMMUNALE ET DES SERVICES INDUSTRIELS

Au Conseil communal de Lutry

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers,

La commission des finances s'est réunie le 19 octobre 2023 pour la préparation de ses travaux liés au préavis cité en titre. Elle a ensuite tenu cinq séances de sous-commission les 1^{er}, 2, 7, 14 et 15 novembre 2023, chacune consacrée à l'examen d'un dicastère. Enfin, elle a tenu sa séance plénière le 21 novembre 2023.

Elle était composée de Mesdames Camille Moser, Carol Gay, Alessandra Silauri et Elodie Gysler, ainsi que de Messieurs Ludovic Paschoud, Laurent Fouvy, Rémy Sulzer, Grégory Coderey, Alain Plattet, Maximilien Westphal et Vincent Arlettaz.

Les séances de sous-commissions liées aux divers dicastères se sont tenues en présence du Syndic ou du Municipal concerné, ainsi que, respectivement, du secrétaire municipal, du boursier communal, de la secrétaire municipale adjointe, des différents chefs de service, du commandant de l'APOL, du directeur des écoles, des délégués à la mobilité et à la jeunesse et à la cohésion sociale ou de l'architecte au service des bâtiments.

Étaient présents et lors de sa séance plénière du 21 novembre 2023 et ont participé aux délibérations mentionnées ci-après Mesdames Carol Gay, Alessandra Silauri, Élodie Gysler, ainsi que Messieurs Laurent Fouvy, Rémy Sulzer, Grégory Coderey et Vincent Arlettaz. Madame Camille Moser, Messieurs Alain Plattet, Maximilien Westphal et Ludovic Paschoud étaient excusés.

En raison d'empêchements indépendants de sa volonté, le président de la commission des finances n'a pu participer qu'à une partie des travaux consacrés à ce préavis. La commission s'est organisée en interne pour le suppléer en son absence. Elle a désigné M. Vincent Arlettaz pour la rédaction du présent rapport.

La Commission des finances remercie vivement toutes les personnes qu'elle a pu rencontrer pour leur disponibilité, les renseignements précis et les explications détaillées qu'elles ont fournies, en plus des informations déjà très détaillées qui figuraient dans le budget 2024 de la Commune de Lutry.

Enfin, à titre personnel, le signataire souhaite remercier l'ensemble des membres de la commission des finances pour l'excellente collaboration tout au long du traitement de ce préavis, leur disponibilité et leur patience et, plus généralement, pour la qualité des travaux, discussions et délibérations qui ont eu lieu et font l'objet du présent rapport.

Préambule

La commission des finances chargée d'examiner le budget se trouve dans une situation parfois contradictoire. D'un côté, l'examen attentif d'un préavis particulièrement détaillé offre une compréhension étendue du fonctionnement de la commune et de l'organisation de la Municipalité et de l'administration communale. De l'autre, le pouvoir d'examen de la commission se limite pourtant au budget, et il ne lui appartient pas de déborder sur les prérogatives de la commission de gestion.

En conséquence, la commission des finances se limite, ci-dessous, à émettre un préavis concernant les aspects strictement liés au budget. Pour le reste, si ses travaux le justifient, elle se contentera d'émettre quelques remarques et observations. Il reviendra ensuite aux organes appropriés, Conseil communal et commission de gestion notamment, de se saisir des questions soulevées si ceux-ci le jugent utile ou nécessaire.

La commission tient à relever la qualité des informations et des précisions détaillées contenues dans ce document. Il va sans dire que ces éléments facilitent grandement la compréhension du budget et permettent une appréciation complète des enjeux financiers de la Commune de Lutry.

Enfin, la Commission souligne également le travail accompli par la Municipalité et l'administration dans l'élaboration de ce budget. Indépendamment des remarques qui suivent, elle a acquis la conviction que celui-ci est préparé au mieux dans le but de répondre aux besoins de la commune et de sa population, tout en appliquant une gestion rigoureuse de l'argent des contribuables.

Budget de fonctionnement

L'ensemble des charges¹ (Fr. 91'125'000.-, services industriels non compris) est quasiment identique au budget 2023 (Fr. 91'107'000.-). Cette stabilité démontre les efforts de la Municipalité pour établir un budget répondant aux besoins de la commune tout en tenant compte des moyens financiers à disposition.

En y incluant les services industriels, le budget prévoit une perte après amortissements et réserves de Fr. 2'503'000.-, soit un niveau en ligne avec celui des exercices précédents. En outre, la commission relève que, bien que les budgets soient établis de manière aussi réaliste que possible, les comptes se révèlent généralement plus favorables.

Les charges de fonctionnement (Fr. 85'082'000.-) progressent de +2.9% par rapport au budget 2023. Comme lors des précédents budgets, cette progression est bien davantage due aux charges de fonctionnement dites «non maîtrisables» (Fr. 56'819'000.-, +3.8% par rapport au budget 2023) qu'aux charges dites «maîtrisables» (Fr. 28'263'000.-, +1.2%)².

¹ Ce montant inclut à la fois les charges de fonctionnement et les amortissements et attributions aux réserves. Pour les détails, se référer au pages 11 et 12 du préavis municipal.

² cf. p. 18 du préavis municipal

La proportion respective des charges maîtrisables et non maîtrisables et les différences d'évolution illustrent hélas parfaitement la difficulté que représente la gestion financière de notre commune.

De manière générale, la commission des finances est convaincue du bien-fondé du budget qui lui a été présenté. Lors de ses travaux, elle a toutefois souhaité aborder plus en profondeur certains aspects détaillés ci-dessous.

Charges non maîtrisables³

Les charges non maîtrisables se divisent essentiellement en deux parties : les charges péréquatives et les autres charges non maîtrisables.

S'agissant des charges péréquatives, la commission renvoie à son rapport sur le préavis 1315/2023 concernant l'arrêté d'imposition pour les années 2024 et 2025.

En résumé, le système péréquatif vaudois fait actuellement l'objet d'une réforme intitulée NPIV (Nouvelle Péréquation Intercommunale Vaudoise), dont les changements devraient être favorables pour notre commune. La Municipalité a déjà, par le passé, informé la commission des finances de l'évolution de ce dossier, et elle continuera à le faire à l'avenir.

En attendant la mise en œuvre de cette réforme, le système actuel prévaut. Défini dans le droit cantonal, il échappe donc au pouvoir d'examen et de décision du Conseil communal dans le cadre du budget.

La commission des finances relève toutefois que le système actuel a fait l'objet de plusieurs recours de la part de nombreuses communes, dont celles de Lutry. Dans un arrêt du 23 juin dernier⁴, le Tribunal fédéral a donné raison aux communes recourantes, cassé les décisions contestées et renvoyé les causes aux départements cantonaux concernés (DITS et DSAS) pour de nouvelles décisions. La procédure est encore en cours, et son issue est incertaine. La commission des finances compte toutefois sur la Municipalité pour la tenir informée des débouchés juridiques concernant la commune.

S'agissant des autres charges non maîtrisables, elles sont constituées notamment des montants versés à des structures intercommunales (TL, APOL, SDIS, etc).

Dans son préavis, la Municipalité décrit les charges non maîtrisables comme celles «sur lesquelles la Municipalité n'a quasi aucun contrôle ni influence». La commission des finances relève toutefois que, s'agissant de nombreuses structures intercommunales, la commune de Lutry dispose de représentants dans les organes exécutifs et/ou délibératifs. Ceux-ci représentent parfois un poids proche de la moitié des voix dans les organes concernés. En conséquence, bien que n'ayant pas de capacité de décision au sens strict du terme, la commune de Lutry dispose bel et bien d'une capacité d'influence non-négligeable, et parfois même importante.

La commission des finances relève également que les décisions prises dans les organes susmentionnés ont des conséquences concrètes et directes sur les comptes de la commune de Lutry, et ce de manière importante : ces autres charges non maîtrisables représentent chacune plusieurs centaines de milliers de francs par année, voire plusieurs millions.

Or, si les organes en question sont compétents pour décider de l'opportunité ou non d'entreprendre une dépense, c'est, à l'inverse, à la Municipalité et au Conseil communal que revient la responsabilité de pourvoir au financement de ces dépenses. Ce déséquilibre de responsabilités peut pousser les autorités communales à devoir augmenter les recettes ou diminuer d'autres dépenses et en assumer la responsabilité devant le peuple. En outre, ce fonctionnement prive ainsi le Conseil communal de sa compétence d'arbitrer entre les

³ cf. p. 20 du préavis municipal

⁴ Arrêt 2C_94/2022, auquel la commune de Lutry n'était pas partie.

différentes dépenses thématiques, et, par là, d'établir les priorités qu'il entend donner à la politique communale.

Ainsi, la commission souhaite que la Municipalité puisse renforcer sa capacité d'influence dans les organes des structures intercommunales, afin de s'assurer d'une gestion financière et budgétaire conforme aux intérêts de la commune.

Elle a décidé, à l'unanimité de ses membres présents, de former le vœu suivant :

Vœu n° 1

La commission des finances invite la Municipalité à élaborer une stratégie pour défendre les intérêts financiers de la commune dans les structures intercommunales dont celle-ci est membre.

Une telle stratégie pourrait passer, notamment, par l'information et le dialogue, par exemple par le biais de rencontres régulières, avec les représentants de la commune dans les organes des dites structures, par la collaboration avec d'autres communes et entités membres des structures intercommunales ou par toute autre action que la Municipalité jugera pertinente.

Subventions culturelles

Malgré les nombreuses demandes en ce sens, des critères clairs relatifs à l'attribution de ces subventions n'ont toujours pas été définis.

Quant à savoir comment les subventions sont attribuées pour le moment, la commission a été informée qu'il existait des critères, mais «non écrits» et «peut-être tacites». Les critères en question n'ont toutefois pas été fournis à la commission.

Le pouvoir d'examen de la commission se limitant au périmètre du budget, la seule décision possible aurait été un amendement visant à réduire ou supprimer les subventions dont il est question. Bien que critique vis-à-vis du fonctionnement actuel, la commission n'a pas souhaité proposer une telle réduction, considérant que celle-ci pénaliserait, in fine, les associations culturelles actives à ou autour de Lutry.

La commission s'attend néanmoins à ce que la Municipalité tienne son engagement de procéder à la définition de ces critères en 2024. Dans le cas contraire, elle n'exclut pas d'inverser sa position et de procéder, le cas échéant, à un amendement tel que mentionné ci-dessus.

Accueil de jour

La commission s'est interrogée sur la nature maîtrisable du financement de la Fondation des Structures pour l'Enfance et la Jeunesse (FSEJ).

À ce titre, la Municipalité lui a indiqué qu'il s'agissait formellement de charges maîtrisables, mais qu'en pratique, la maîtrise était toutefois limitée. D'une part, le fonctionnement même de la FSEJ est soumis à des directives contraignantes de l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE), et d'autre part, les relations (y compris financières) entre la FSEJ et la commune sont définies par une convention globale ainsi qu'une convention liée à chaque structure. Ainsi, la marge de manœuvre de la Municipalité en tant que telle n'est pas aussi grande que dans le cadre de la gestion de l'administration communale.

Cela étant, la Municipalité est représentée au conseil de fondation de la FSEJ par trois membres (sur cinq). L'un d'entre eux, le président de la fondation, étant le Municipal en charge du dicastère Affaires sociales, Culture, Jeunesse et Paroisses.

Dans ces conditions, la commission des finances est d'avis que la Municipalité dispose ainsi de moyens suffisants pour contrôler ou, à tout le moins, influencer significativement sur le fonctionnement de la FSEJ, et donc y défendre de manière adéquate les intérêts (y compris financiers) de la commune. En ce sens, la commission des finances estime donc que les exigences en matière de bon usage des deniers publics doivent s'imposer à la FSEJ avec la même intensité qu'au sein de l'administration communale.

Remarque générale concernant le dicastère Affaires sociales, Culture, Jeunesse et Paroisses

De manière générale, la commission des finances est pleinement convaincue par la nécessité d'action dans les domaines relevant de ce dicastère, et par la volonté de réaliser de nouveaux projets pour notre commune.

La commission a toutefois dû constater que la gestion de ce dicastère, de l'aveu même des personnes concernées, se concentrait quasiment exclusivement sur le traitement des affaires courantes et qu'il était difficile de réaliser les réflexions stratégiques nécessaires.

Bien que ce constat soit de nature préoccupante, les questions sous-jacentes échappent au périmètre du budget et, par conséquent, ne relèvent pas du ressort de la commission des finances dans le cadre de ce préavis.

En conséquence, celle-ci ne peut que faire part de ses interrogations et de son inquiétude au Conseil communal. Charge à ce Conseil, à l'initiative de sa commission de gestion ou de ses membres, d'en tirer les conclusions qu'il jugera nécessaires.

Dépenses d'investissement

Dépenses d'investissements ordinaires de la Bourse Communale

L'année dernière, la commission des finances a émis le vœu que la Municipalité évalue davantage l'opportunité de passer par des préavis complets plutôt que par des mini-préavis (ORD) pour les projets d'une certaine importance.

La commission constate avec plaisir que la Municipalité a choisi d'y donner suite dans le présent préavis en définissant pour la première fois un cadre dans lequel ces mini-préavis s'inscrivent⁵. Elle tient ainsi à exprimer sa satisfaction vis-à-vis de la solution choisie et de la volonté de la Municipalité de tenir compte de ce vœu.

Bâtiment des Champs – Remplacement de la chaudière à gaz⁶

Ce crédit d'investissement concerne un bâtiment dont la commune n'est que l'un des trois copropriétaires. Les décisions y afférant doivent donc être prises d'un commun accord, et les charges qu'elles impliquent doivent être réparties entre lesdits copropriétaires.

Un audit réalisé sur le bâtiment démontre qu'il s'agit d'un «gouffre énergétique». Il apparaît clairement qu'une rénovation incluant une meilleure isolation sera donc prochainement nécessaire. L'installation projetée dans ce crédit d'investissement est donc dimensionnée pour faire face aux besoins actuels et sera ainsi surdimensionnée après rénovation. À ce moment, une partie de l'installation pourra être conservée pour servir comme chauffage d'appoint ou en

⁵ cf. p. 120 du préavis municipal

⁶ cf. p. 121 du préavis municipal

cas d'avarie ; l'autre partie devra être remplacée pour être adaptée aux nouveaux besoins et répondre aux exigences légales.

La commission des finances constate que le remplacement projeté correspond à un besoin urgent, en raison d'une fissure dans la cuve de la chaudière actuelle. En outre, elle apprécie que ce remplacement fasse l'objet d'un crédit d'investissement soumis au Conseil communal avant d'être engagé, plutôt que d'attendre qu'un remplacement immédiat soit inévitable et de procéder à celui-ci par le biais d'un crédit supplémentaire validé a posteriori.

La commission relève toutefois, au vu des éléments cités ci-dessus, que ce remplacement ne constitue qu'une première étape dans un processus qui devra, in fine, inclure une rénovation du bâtiment en matière d'isolation et de recours à des énergies renouvelables. Dans le cadre de ses travaux en matière d'efficacité énergétique, il appartiendra à la Municipalité de revenir devant le Conseil communal avec un projet en ce sens.

Parc Bochat – Aménagement du parc pour des activités extra-scolaire et de cohésion sociale (crédit complémentaire)⁷

Lors de l'examen du budget 2023, le Conseil communal avait octroyé un crédit de 193'000.- pour des aménagements dans le parc Bochat (dont 90'000.- environ étaient financés par un soutien d'une fondation privée, la fondation Leenaards). Dans le cadre du présent budget, un crédit complémentaire de 150'000.- est demandé, afin de revoir à la hausse les dimensions du projet. Toutefois, aucun plan ni projet concret n'a pu être présenté à la commission. Au contraire, il lui a été indiqué que le montant demandé n'était qu'une «estimation haute» des besoins envisagés ; ceux-ci n'apparaissant pas encore entièrement définis et n'ayant pas fait l'objet de devis.

Bien que la commission soit convaincue par l'importance d'offrir des activités dans le cadre du service de la jeunesse et de la cohésion sociale, l'absence d'éléments concrets justifiant l'octroi d'un crédit complémentaire de 150'000.- a suscité de vives interrogations.

Ainsi, le saucissonnage du projet en deux crédits séparés est particulièrement problématique. Il ne fait nul doute que, si le projet avait été intégralement soumis dans le cadre du budget 2023, la commission en aurait recommandé le rejet et l'élaboration d'un préavis complet. Aujourd'hui, tant la commission que le Conseil communal se trouvent contraints de choisir entre le maintien d'une dépense déjà conséquente validée l'année dernière, pour un résultat présenté comme insuffisant, ou l'octroi d'un montant supplémentaire également conséquent pour la réalisation du projet dans son ensemble.

En outre, l'absence d'éléments concrets concernant le projet ainsi revu à la hausse, et, en particulier, le fait que le crédit demandé soit une simple estimation et non fondé sur la base de devis précis ne correspond pas au degré d'attention que le Conseil communal est en droit d'attendre, s'agissant d'un projet de plus de 340'000.-.

Ainsi, la commission regrette vivement que ce projet ait pu faire l'objet d'un tel découpage en deux crédits distincts soumis à une année d'écart, et qu'il soit, à nouveau, traité dans le cadre d'un «mini-préavis» approximatif. En conséquence, elle a décidé, à l'unanimité de ses membres présents, de déposer l'amendement suivant :

Amendement n° 1

La commission des finances propose d'amender les dépenses d'investissements ordinaires de la bourse communale, en supprimant le projet intitulé «Parc Bochat – Aménagement du parc pour des activités extra-scolaire et de cohésion sociale (crédit complémentaire)» et en invitant la Municipalité à déposer un préavis complet pour ce projet.

⁷ cf. p. 126 du préavis municipal

Conclusions

À la lecture du préavis et compte tenu des précisions qui lui ont été données en séance et des commentaires apportés, la Commission, sur la base de différents éléments susmentionnés et à l'unanimité de ses membres présents, vous recommande, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, d'adopter l'amendement précité, soit :

Amendement n° 1 : Suppression du mini-préavis *Parc Bochat – Aménagement du parc pour des activités extra-scolaire et de cohésion sociale (crédit complémentaire)* (crédit d'investissement : 150'000.-)

et d'approuver le budget 2024, en prenant les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Lutry

- en séance du 9 décembre 2023
- vu le préavis municipal No 1317/2023
- ouï le rapport de la commission des finances

décide

d'approuver tels que présentés par la Municipalité et amendés par le Conseil communal :

1. Le budget 2024 de la Bourse communale

| | charges | | produits | |
|---|----------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| Revenus de fonctionnement | | | Fr. | 84 612 000.- |
| Prélèvements à des comptes de réserves | | | Fr. | 3 360 000.- |
| Charges de fonctionnement | Fr. | 85 082 000.- | | |
| Attributions à des comptes d'amortissements | Fr. | 5 502 000.- | | |
| Attributions à des comptes de réserves | Fr. | 418 000.- | | |
| Imputations internes | Fr. | 123 000.- | Fr. | 123 000.- |
| Résultat - déficit BC | | | Fr. | 3 030 000.- |
| Sommes égales | Fr. | 91 125 000.- | Fr. | 91 125 000.- |

2. Le budget 2024 des Services Industriels

| | charges | | produits | |
|----------------------------------|----------------|--|-----------------|--------------|
| Revenus de fonctionnement | | | | |
| - Service des eaux | | | Fr. | 3 270 000.- |
| - Service de l'électricité | | | Fr. | 13 769 000.- |
| - Service du gaz | | | Fr. | 1 496 000.- |

| | | | | |
|---|------------|---------------------|------------|---------------------|
| | | | | |
| Charges de fonctionnement | | | | |
| - Service des eaux | Fr. | 2 928 000.- | | |
| - Service de l'électricité | Fr. | 15 468 000.- | | |
| - Service du gaz | Fr. | 1 426 000.- | | |
| | | | | |
| Total fonctionnement | Fr. | 19 822 000.- | Fr. | 18 535 000.- |
| | | | | |
| attribution et prélèvement à des comptes | | | | |
| - d'amortissements | Fr. | 457 000.- | | |
| - de réserves | Fr. | 209 000.- | Fr. | 2 480 000.- |
| | | | | |
| Total des charges et revenus | Fr. | 20 488 000.- | Fr. | 21 015 000.- |
| | | | | |
| Imputations internes Administration des S.I. | Fr. | 3 799 000.- | Fr. | 3 799 000.- |
| | | | | |
| Résultat bénéfice des SI | Fr. | 527 000.- | | |
| | | | | |
| Sommes égales | Fr. | 24 814 000.- | Fr. | 24 814 000.- |

3. Récapitulatif budget 2024 de la Commune de Lutry

| | | | | | |
|---------------------------------|--|--|-----|------------|--------------------|
| Déficit Bourse communale | | | (-) | Fr. | 3 030 000.- |
| Bénéfice Services industriels | | | (+) | Fr. | 527 000.- |
| Déficit Commune de Lutry | | | (-) | Fr. | 2 503 000.- |

4. d'accorder les crédits nécessaires au financement des dépenses d'investissement ordinaires 2024 (ORD 2024) :

| | | | | | |
|-------------------------------|--|--|--------------------|------------|---------------------|
| de la Bourse communale | | | de | Fr. | 1 103 000.- |
| | | | (au lieu de | Fr. | 1 253 000.-) |

5. d'accorder une enveloppe budgétaire pour des crédits d'investissements (EB.ORD/2024) les travaux à caractère conventionnel pour le renouvellement et l'extension simple des réseaux existants :

| | | | | | |
|------------------------------------|--|--|-----------|------------|--------------------|
| de l'épuration des eaux | | | de | Fr. | 800 000.- |
| du Service des eaux | | | de | Fr. | 980 000.- |
| du Service de l'électricité | | | de | Fr. | 1 365 000.- |
| de l'éclairage public | | | de | Fr. | 276 000.- |
| du Service du gaz | | | de | Fr. | 150 000.- |

Au nom de la Commission, son rapporteur

Commission des Finances



Vincent Arlettaz

Lutry, le 29 novembre 2023