

**CONSEIL COMMUNAL DE SAINT-SULPICE  
COMMISSION DE GESTION ET DES FINANCES  
RAPPORT SUR LE PRÉAVIS N° 01/2025 – BUDGET 2025 (VERSION 2)**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Municipaux,  
Chères et chers membres du Conseil Communal,

La Commission de Gestion et des Finances (COGEFI) a l'honneur de présenter au Conseil Communal de Saint-Sulpice son rapport sur l'analyse du préavis 01/2025 – Budget 2025 (Version 2). Le rapport est présenté dans le cadre de son mandat de contrôle de la gestion et des comptes.

**1. Processus**

La composition de la COGEFI a été la suivante :

Présidente :	Madame	Nadine Reichenthal	(ASSE)
Membres :	Mesdames	Carmen Fankhauser	(ASSE)
		Elenor Lyonette	(Les Vert-e-s)
	Messieurs	Olivier Chabanel	(PLR)
		Simon Hostettler	(PLR)
		Michel Racine	(SCD)
Rapportrice et Membre :	Madame	Anne Guthmuller	(ASSE)

La COGEFI s'est réunie trois fois pour l'examen du préavis 01/25 - Budget 2025 (Version 2). En préparation du rapport adressé au Conseil Communal, ces séances ont suivi le calendrier et les objectifs suivants :

9 janvier 2025	Séance de préparation des questions
10 janvier 2025	Transmission des questions par écrit à la Municipalité
11 janvier 2025	Séance de revue de la COGEFI avec les Municipaux et le boursier ad-intérim, Monsieur Fatos Gashi ainsi que Monsieur Gaétan Storto, sous-directeur de la Fiduciaire BDO, suivie d'une séance de travail.
16 janvier 2025	Validation du rapport sur le préavis.

La COGEFI tient à remercier les Municipaux et les responsables de services pour leur travail et pour les explications fournies.

## 2. Documents fournis

Le préavis 01/2025, le Budget 2025 version 2 en version papier ainsi qu'en version Excel a été transmis à la COGEFI le 4 février.

Les membres du Conseil Communal ont également reçu le budget et le préavis par courrier électronique le 6 février. Il est important de noter que le préavis envoyé le 6 février aux membres du Conseil Communal a ensuite été annulé et remplacé par une nouvelle version modifiée. C'est uniquement sur cette deuxième version de préavis que se fera le rapport, porté à l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 26 février pour débattre du budget.

Lors de la séance du 11 février, la fiduciaire BDO a également présenté un Powerpoint expliquant de manière très détaillée les changements apportés au budget 2025 entre la version 1 et la version 2 et présenté les raisons et hypothèses qui ont motivé ces changements. Ce rapport a été joint en Annexe 3 de ce rapport.

## 3. Angle d'analyse

Ce rapport de commission n'a pas pour but de répéter des commentaires qui avaient déjà été faits lors du rapport de la COGEFI sur la première version de budget 2025, mais entend se concentrer sur les modifications de montants et de méthode qui ont été effectués entre les 2 versions du budget 2025 et de clarifier si besoin les informations fournies dans le préavis de la Municipalité.

## 4. Comment se passe l'engagement de dépenses sans budget approuvé ?

La COGEFI a vérifié avec le préfet qu'en l'absence de budget approuvé, seules les dépenses "indispensables à la bonne marche de l'administration" peuvent être engagées. Les dépenses déjà engagées doivent être payées, et les contrats signés avant le 15 décembre honorés, les prestations obligatoires réalisées. Ceci jusqu'à l'approbation d'un nouveau budget, qui devra être approuvé en cours d'exercice.

Un "chasseur de tête" a été engagé pour trouver un nouveau boursier parce que le premier round de sélection s'est révélé infructueux, et que la Municipalité souhaite engager une personne qui a de l'expérience dans la gestion des finances communales et de MCH2. Ce type de profil est rare sur le marché.

Le salaire du boursier a été laissé à 100% dans ce budget, ce qui compensera ainsi le coût de la fiduciaire qui n'a pas été inclus, celui-ci dépendant du temps qui sera mis pour trouver un nouveau boursier. Le boursier ad intérim Monsieur Gashi a travaillé à plein temps pour refaire une deuxième version de budget, mais son taux d'activité sera amené à baisser dans les prochains mois où il restera en support de l'équipe finance en place.

La Municipalité entend bien embaucher un nouveau boursier dès que possible, ce qui est jugé moins coûteux qu'une fiduciaire et également parce que cela ne sera probablement plus possible dans un futur assez proche.

Ces nouvelles dépenses (chasseur de tête et fiduciaire) ont été engagées dans le cadre du préavis n° 10-2024 voté en début de législature qui autorise la Municipalité à engager jusqu'à 150k CHF en cas d'urgence imprévue. La Municipalité déposera un préavis pour ces dépenses au prochain conseil, conformément à l'article 11 du RÈGLEMENT 175.31.1 sur la comptabilité des communes (RCCom) qui prévoit qu'un préavis soit exceptionnellement fait a posteriori dans ce cas de figure.

Les règles des marchés publics ont été respectées pour l'engagement du chasseur de tête. S'agissant d'un montant inférieur à 150'000 CHF, les achats peuvent se font de gré à gré. Un comparatif a été effectué auprès de 3 prestataires qui offraient tous à peu près les mêmes tarifs. La société choisie l'a été car elle offrait une nouvelle recherche si les candidats proposés ne conviennent pas.

## **5. Processus et méthodologie appliquée pour l'établissement du budget version 2**

### **Processus :**

Le budget 2025 version 1 a été ajusté en tenant compte :

- Des recommandations de la commission faites dans leur rapport du budget version 1
- De l'examen des comptes (càd de l'historique des charges réelles)

Les chefs de services et les Municipaux ont passé en revue tous les postes de dépenses afin d'identifier les baisses de charges possibles. BDO note que ce travail a été fait en profondeur, avec une consultation des contrats, des factures passées, des tableaux Excel, etc. Corinne Willi précise que chaque budget fait l'objet d'un travail approfondi des chefs de service et des Municipaux.

Le budget version 2 a été réalisé plus tard que la première version, on disposait de presque 6 mois d'historique supplémentaire et d'une première situation à fin 2024. Cela a également permis de réestimer les charges de personnel basé sur une organisation plus à jour.

### **Changements de méthodes d'évaluation de budget entre la version 1 et la version 2 :**

La fiduciaire BDO a suggéré à la Municipalité de nouvelles pratiques, comme :

- L'estimation des recettes fiscales indexée sur le nombre de contribuables, et non pas sur le nombre d'habitants,
- Une reconsidération de ce qui doit passer en charges et de ce qui peut passer en investissements ou être affecté à des réserves. Dans le cas où ces coûts sont passés en investissements, ces charges n'apparaissent plus en tant que telles dans le compte de résultat (ni dans le budget ni dans les comptes), mais seront incluses dans les amortissements qui sont répartis sur plusieurs années.
- La COGEFI s'étonne que l'assistance technique pour la mise à jour des ordinateurs sur Windows 11 des 35 ordinateurs ait été passée en investissement. La réponse a été que dans la mesure où cette mise à jour prolongeait la durée de vie des ordinateurs (sans cela on devrait en acheter d'autres), cela pouvait être considéré comme un investissement. Cette assistance technique de 8'000 CHF ainsi que l'achat de nouveaux ordinateurs feront l'objet d'un préavis.

Étonnamment, la Municipalité présente également en page 4 du préavis la « comparaison aux comptes » comme une nouvelle méthode. Alors qu'il s'agit d'un processus standard et dit ne plus avoir, comme cela a pu arriver dans le passé « reproduit mécaniquement les mauvais chiffres d'une seule année ».

Elle reconnaît également en page 8 du préavis avoir fait des « estimations larges » des salaires et des nouvelles embauches prévues et de les avoir comptés en année complète au lieu du prorata en fonction de leur date d'entrée prévisionnelle, « permettant ainsi de faire face aux imprévus ». Ceci permettait donc d'avoir une réserve de budget pour financer par exemple des intérimaires ou des temporaires qui n'avaient pas été prévus explicitement au budget.

La Municipalité justifie la « surestimation des charges et la sous-estimation des revenus » qui prévalait dans la version 1 du budget par l'application du « principe de prudence ». Nous avons donc demandé à la fiduciaire si ce principe connu en effet pour s'appliquer aux comptes devait également être appliqué à un budget. Cette dernière a répondu que la loi ne le mentionnait pas, qu'il ne s'agissait pas d'une « bonne pratique », mais d'une tendance courante dans les administrations, consistant à « gonfler les charges » parce que le budget y est considéré comme une « autorisation de dépense », et qu'il est toujours plus facile d'expliquer des économies plutôt que l'inverse. La fiduciaire constate que cette manière de faire trouve sa limite : lorsque ce « gonflement » de budget est ressenti comme exagéré, il finit par être refusé, comme cela a été le cas pour la première version du budget 2025 dans notre commune. Un budget devrait en réalité être « aussi réaliste que possible ». Le syndic nous a confirmé que c'était bien là l'intention de la Municipalité dans cette version 2.

C'est avec satisfaction que nous constatons qu'ainsi nombre des demandes qui avaient été faites par la COGEFI dans le passé ont été mises en application. Nous regrettons qu'il ait fallu attendre un rejet de budget pour qu'elles soient enfin prises en compte. Ces changements qui avaient été appelés de nos vœux sont les suivants :

- passer en investissement ce qui doit être de l'investissement,
- ne pas compter les salaires des nouveaux arrivants dès le 1er janvier, mais à leur date estimée d'arrivée,
- ne pas « ajouter de marge substantielle pour les événements inattendus », comme les frais juridiques dans tous les départements pour le « cas où » que nous avons en effet proposé de couper lors du précédent préavis,
- et plus spécifiquement pour le budget 2025, de baisser l'indexation des salaires à 0,6 %, au lieu de 1,5%

La COGEFI regrette en revanche que la Municipalité n'ait toujours pas pris en considération certaines de ses autres demandes faites précédemment, à savoir que la Municipalité :

- Présente les perspectives d'évolution, en donnant notamment des pistes pour redresser la situation déficitaire des comptes (même si celles-ci avaient été évoquées à plusieurs reprises)
- Présenter une liste des axes/projets prioritaires à réaliser dans le contexte de la situation actuelle
- Privilégier l'utilisation de graphiques et de tableaux chiffrés résumés au lieu de longues explications techniques, ce qui faciliterait grandement la compréhension des explications. Par exemple, l'explication des impôts et les mécanismes de la péréquation présentés sur plus de 2 pages du préavis.

## **6. Commentaires sur le fond et les chiffres**

Le boursier ad intérim de Saint Sulpice a préparé un document expliquant en détail les changements apportés au budget 2025 entre la version 1 et la version 2 ainsi que les hypothèses et les raisons qui ont motivé ces changements dans une présentation qui est fournie en Annexe 3 de ce rapport.

A ce document très complet, la COGEFI souhaite apporter les commentaires supplémentaires suivants :

## Situation générale du budget

Ce budget, bien que plus favorable que la version 1 n'en reste pas moins déficitaire, avec une perte prévue de -1,4 MCHF (contre -2,8 MCHF en version 1).

Ce budget présente également une capacité d'autofinancement négative de -0,5 millions de CHF, ne permettant pas de couvrir les charges courantes, et encore moins les investissements prévus ; le solde financier se montant à -3,5 MCHF, ni de rembourser à terme le prêt existant de CHF 12 Millions pour le collège des Pâquis.

Cpacité d'auto-financement en CHF	2021 Comptes	2022 Comptes	2023 Comptes	2024 Budget	2025 Budget (V2)
+ Total revenus de fonctionnement	34'064'000	34'777'000	35'690'000	38'605'443	36'592'896
- Total charges de fonctionnement	-33'806'000	-36'125'000	-36'171'000	-41'791'007	-38'013'264
<b>SOLDE DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>258'000</b>	<b>-1'348'000</b>	<b>-481'000</b>	<b>-3'185'564</b>	<b>-1'420'368</b>
- Prélèvement sur les réserves (sans les domaines autofinancés)	-175'000	-17'000	-44'000		
<b>SOLDE DE FONCTIONNEMENT EPURE</b>	<b>83'000</b>	<b>-1'365'000</b>	<b>-525'000</b>	<b>-3'185'564</b>	<b>-1'420'368</b>
+ Amortissement patrimoine financier	86'000				
+ Amortissement patrimoine administratif	1'091'000	931'000	1'096'000	791'300	804'750
- Pélèvement sur les réserves affectées (domaines autofinancés)				-157'746	-136'989
+ Attributions aux réserves affectées (domaines autofinancés)	443'000	693'000	428'000	300'323	205'488
<b>MARGE D'AUTOFINANCEMENT</b>	<b>1'703'000</b>	<b>259'000</b>	<b>999'000</b>	<b>-2'251'687</b>	<b>-547'119</b>
+ Recettes d'investissements	296'000	274'000	3'000		
- Dépenses d'investissements	-2'151'000	-798'000	-1'809'000	-5'759'000	-2'957'000
<b>SOLDE FINANCIER</b>	<b>-152'000</b>	<b>-265'000</b>	<b>-807'000</b>	<b>-8'010'687</b>	<b>-3'504'119</b>

## Commentaires sur les variations entre la version 1 et la version 2 du budget

Les changements comprennent plus d'ajustements « techniques », de changement de logique de présentation, que de réels engagements d'économies.

Les changements principaux entre la version 1 et la version 2 ont été :

- Augmentation des revenus de +1,1 MCHF essentiellement dû à l'augmentation des recettes fiscales de +1,3 MCHF en raison des changements de mode d'estimation.  
Ceci inclut l'impôt sur le revenu et la fortune +0,6 MCHF, sur les gains immobiliers +0,4 MCHF et sur les successions +0,3 MCHF).  
Partiellement compensé par moins de charges internes et de versements aux fonds.
- Baisse des charges de -229 kCHF.  
Si l'on exclut les charges de péréquation qui ont augmenté de +704 kCHF,  
Les autres charges ont baissé de 936 kCHF, essentiellement due à :
  - Baisse des charges de personnel -267 kCHF  
en prenant en compte de l'organisation actuelle, les dates d'entrées des nouveaux arrivants et un taux d'indexation de 0,6%  
NB : n'inclut pas les frais de recrutement en hausse de 55 kCHF
  - Moins d'entretien des bâtiments -123 kCHF
  - Suppression de la provision de perte sur créances -100 kCHF
  - Baisse des honoraires (juridiques et autres) -77 kCHF
  - Baisse des intérêts financiers -77 kCHF
  - Baisse des imputations internes (compensé en revenus) -73 kCHF
  - Charges qui ont été passées en investissements -65 kCHF
  - Baisse des aides au développement durable -50 kCHF
  - Diverses autres petites baisses -101 kCHF

Par ailleurs, certaines dépenses restent excessives et doivent être optimisées. À titre d'exemple, les frais de recrutement s'élevaient à 70'000 CHF, soit près du double de ceux observés à Ecublens ou Chavannes-près-Renens, ce qui interroge sur leur gestion. De même, d'autres postes budgétaires, tels que les honoraires juridiques ou certains frais d'entretien, apparaissent disproportionnés par rapport aux comptes 2023. Il sera essentiel d'analyser ces éléments avec attention lors de l'élaboration du prochain budget, une fois les comptes 2024 établis sous la norme MCH2.

### **Commentaires sur le mode d'estimation des revenus fiscaux**

La raison pour laquelle l'estimation de l'impôt sur le revenu et la fortune se base sur les recettes d'impôts de l'année 2022, c'est que 97% des taxations ont été rendues pour cette année-là, ce qui signifie qu'on dispose d'un montant d'impôt (quasiment) complet et définitif pour une année. Alors que pour les années suivantes, il peut y avoir encore beaucoup de rattrapages qui seront effectués plus tard sur les premiers acomptes perçus. Ces impôts 2022 ont en revanche été pondérés par le nombre de contribuables estimés en 2025 par rapport aux nombres de contribuables présents dans la commune en 2022, la population ayant augmenté entre-temps.

Il y a toujours un grand décalage de temps entre l'année de taxation et le moment où la valeur finale du montant de taxation relative à cette année est connue. Il y a tout d'abord 1 année de décalage avec la déclaration qui est faite l'année suivante, ce à quoi il faut ajouter le temps que mettent les autorités fiscales à rendre la décision de taxation, qui, pour certains cas plus compliqués, peut intervenir plusieurs années plus tard, ce qui engendre des rattrapages sur les années suivantes. Il faut se baser sur les impôts relatifs à une année fiscale, et non sur le montant comptabilisé sur une année comportant des rattrapages des années précédentes et des acomptes non définitifs.

L'impôt sur les successions et gains immobiliers a étonnamment été estimé sur base d'une seule année de référence et non sur la moyenne des 5 dernières années, engendrant ainsi un risque de surestimation d'environ 500 kCHF net.

### **Pour les autres questions posées par la COGEFI et par les membres du Conseil communal sur la version 2 du budget : voir en annexe 1**

#### **Synthèse**

Nous saluons le travail des chefs de service et des municipaux qui, avec l'appui de la fiduciaire, ont retravaillé les lignes budgétaires.

Cette seconde version du budget 2025, bien qu'améliorée, demeure néanmoins déficitaire, avec une perte prévue de 1,4 million CHF et une capacité d'autofinancement négative de -0,5 millions CHF.

Nous saluons les progrès réalisés qui vont dans le bon sens. Toutefois, nous regrettons qu'il ait fallu un refus d'entrer en matière pour que la Municipalité tienne compte de ces demandes qui avaient été faites par la COGEFI dans le passé.

Une présentation budgétaire rigoureuse et transparente est essentielle. Par exemple, il est important que le Conseil communal puisse analyser séparément les charges courantes et les dépenses d'investissement. En effet, les dépenses de fonctionnement ne doivent pas être financées par l'emprunt, tandis que l'endettement pour des investissements est une approche tout à fait courante. Afin d'évaluer précisément la santé financière de la commune, le budget et les comptes doivent être clairs sur ce point.



Commune de  
**St-Sulpice**

La COGEFI regrette vivement la réaction émotionnelle de la Municipalité, notamment dans la postface du premier document. Un tel positionnement ne cadre ni avec le respect des décisions du Conseil communal, ni avec les exigences d'un débat budgétaire constructif. La première version du préavis a suscité de vives réactions de la part de certains conseillers, interpellés par le ton employé par la Municipalité. Nous reconnaissons néanmoins l'effort d'adaptation rapide, qui a permis de renvoyer un document plus conforme aux attentes. Toutefois cette approche initiale a généré de la confusion et n'a pas facilité un dialogue apaisé autour des ajustements nécessaires. De plus, la Municipalité ne semble pas avoir saisi cette occasion pour réfléchir à l'amélioration de ses pratiques budgétaires. Plutôt que d'analyser les causes réelles du rejet du budget, l'accent a été mis sur ses répercussions pour le personnel, sans véritable remise en question des décisions qui y ont conduit. Une gouvernance efficace repose sur la capacité à questionner ses choix et à ajuster ses méthodes. Un dialogue institutionnel constructif suppose que chaque acteur puisse prendre du recul et, le cas échéant, reconnaître la nécessité de certaines adaptations dans l'intérêt des Serpelious. La COGEFI espère que cette dynamique s'imposera à l'avenir, afin d'éviter des blocages institutionnels nuisibles à la gestion communale, à l'efficacité budgétaire et au bon fonctionnement du Conseil communal.

Enfin, comme mentionné dans son premier préavis, la COGEFI attend de la Municipalité une vision plus claire et proactive de l'évolution financière de la commune. Il est impératif de proposer des mesures concrètes pour redresser durablement la situation déficitaire des comptes, qui ne peut devenir une norme acceptable.

### **Conclusion**

C'est à 5 voix pour et 2 voix contre, que la COGEFI vous recommande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Communal, de prendre la décision suivante :

#### **LE CONSEIL COMMUNAL DE SAINT-SULPICE**

- Vu le préavis Municipal n° 01/25
- Ouï les conclusions du rapport de la Commission de gestion et des finances chargée d'étudier cet objet,
- Attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

#### **DECIDE**

d'adopter conjointement le budget communal pour l'exercice 2025 tel que présenté par la Municipalité dans sa seconde version et les budgets des Ententes intercommunales Chalet «Les Alouettes » à Morgins, Concentration des eaux usées de la Mèbre et de la Sorge et Service intercommunal de défense contre l'incendie et de secours « SDIS Chamberonne ».

Fait à St-Sulpice le 17 janvier 2025.

Au nom de la Commission

Présidente

Nadine Reichenthal

Rapportrice

Anne Guthmuller



Commune de  
**St-Sulpice**

**Liste des Annexes :**

- Annexe 1 : Questions & réponses complémentaires sur le budget 2025 V2
- Annexe 2 : Bases légales et réglementaires
- Annexe 3 : Explication des différences entre la V1 et V2 du budget 2025 du boursier
- Annexe 4 : Réponses de la DGAIC et du préfet