



Au Conseil communal
De et à
1530 Payerne

PAYERNE, le 7 décembre 2021

Rapport de la Commission des finances

Préavis n° 27/2021

Budget 2022

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

Conformément à l'art. 53 al. 4 let. a du Règlement du Conseil communal, la Commission des finances (ci-après : « CoFin ») vous fait part de son avis sur le préavis cité en titre.

Pour ce faire, la CoFin s'est réunie à 4 reprises, dont une fois en présence de MM. Eric Küng, Edouard Noverraz, Nicolas Schmid et Bernard Moreillon. Nous les remercions pour leur disponibilité.

Préambule

La comptabilité communale est l'expression en valeur monétaire des prestations publiques qu'une commune produit. Concrètement, cette activité est retranscrite dans le budget et dans les comptes. Le présent rapport intervient dans le cadre de l'adoption du budget 2022.

Chaque membre de la CoFin a participé à l'élaboration du présent rapport. Celui-ci évoquera tout d'abord le processus et rappellera quelques notions. Ensuite, le budget fera l'objet de remarques générales ainsi que de commentaire(s) spécifique(s) à chaque chapitre. Finalement, quelques questions d'ordre général seront abordées, dont la notion d'équilibre budgétaire.



1. Introduction

1.1. Processus

Pour analyser le budget 2022, la CoFin dispose d'une version de celui-ci en format excel. Ceci lui a permis de mettre en évidence les écarts par rapport au budget 2021 et aux comptes 2020.

Chaque ligne a ensuite été analysée. Lorsqu'un écart, peu importe les montants en jeu, était relevé, une justification a été demandée à la Municipalité, si elle ne figurait pas déjà dans les commentaires du budget figurant dans le préavis.

En plus de ces justifications, la CoFin a également posé des questions d'ordre général à la Municipalité, notamment concernant l'équilibre budgétaire ou en relation avec certains comptes indépendamment des écarts constatés.

1.2. Rappels

Chaque année, le compte d'exploitation fait l'objet d'un budget voté par le Conseil communal l'année précédant l'exercice. Une fois adopté, le budget constitue une autorisation de dépenses pour l'exécutif communal, respectivement l'administration communale. Autrement dit, chaque poste du budget adopté par le Conseil communal est un crédit, soit une autorisation de dépenser, lorsqu'il s'agit d'une charge. Lorsqu'un crédit est épuisé, l'exécutif communal ne peut pas engager de dépenses supplémentaires sans l'autorisation préalable du Conseil communal. C'est pourquoi, nous avons dernièrement voté des compléments au budget (cf. préavis n°22/2021). En cas d'urgence, la Municipalité dispose de la possibilité d'engager jusqu'à Fr. 50'000.- pour des dépenses imprévisibles et exceptionnelles qui doivent être approuvées par le Conseil communal (cf. préavis n°19 et 22/2021).

Enfin, il s'agit de rappeler qu'une commune ne se gère pas comme un ménage familial ou une entreprise privée. Les logiques qui peuvent faire sens en économie privée ne s'appliquent pas systématiquement en finances publiques. Par exemple, il n'est pas possible de modifier les allocations budgétaires.

2. Analyse

2.1. Remarques générales

Le budget 2022 présente un déficit de Fr. 354'527.-, ceci avec des revenus évalués sur la base d'hypothèses défensives, notamment afin de tenir compte des effets de la pandémie actuelle et de l'incertitude inhérente à leur estimation. Nous relevons toutefois qu'un effort particulier a été réalisé dans le cadre de la prise en compte du revenu issu de la péréquation. Quoiqu'il en soit, ce déficit doit être relativisé. La CoFin rappelle que les 10 derniers exercices se sont bouclés par des excédents de revenus, quand bien même ils pouvaient présenter un déficit lors de l'adoption du budget. De plus, l'objectif de l'équilibre budgétaire doit être relativisé comme expliqué ci-dessous.



S'agissant du plan d'investissement, la CoFin relève le caractère ambitieux de celui-ci. Le Conseil communal ne manquera pas de préavis à traiter. Ce dernier est un outil de gestion prospective utile tant à la Municipalité qu'au Conseil qui peut visualiser l'impact financier du plan de législature qui sera transmis dans le courant du début de l'année prochaine. Il a été utile à la fixation du plafond d'endettement, à cet égard la CoFin renvoie à son rapport traitant du préavis n°28/2021. Finalement, nous rappelons que le plan d'investissements n'est pas soumis au vote du Conseil, car chaque investissement l'est individuellement.

2.2. Chapitre 1

2.2.1. 11 Administration

Le montant du compte 1.11.1100.3189.01 « Promotion et publicité » est augmenté pour la création d'un nouveau film de présentation de la Commune. La CoFin salue cette démarche et se réjouit de voir ce film.

2.2.2. 18 Transports publics

Le budget prévoit à nouveau une perte aux comptes 1.18.1800.3659.02 et 1.18.1800.4359.01 en relation avec la vente des cartes journalières CFF. Malgré le déficit, la Municipalité estime qu'il s'agit d'un service à la population et aimerait continuer jusqu'à fin 2023. A la date précitée, les CFF vont abolir la carte journalière communale sous sa forme actuelle.

2.3. Chapitre 2

2.3.1. 22 Service financier

Dans ce chapitre, il y a beaucoup de comptes mentionnant différents prêts selon les libellés. Malencontreusement, la Municipalité a omis de changer les libellés lorsqu'un prêt était terminé (par exemple ligne 2.22.2210.3223.61 prêt de 2013-2018). Les prêts ont été prolongés, habituellement à des taux d'intérêts plus bas, mais le libellé n'a pas été modifié. Puisque les intérêts ont baissé ces dernières années, le taux moyen des prêts à long terme est d'environ 1%. En revanche, à court terme et selon les informations reçues, la commune possède des prêts à taux négatif.

2.4. Chapitre 3

2.4.1. 31 Terrains

Dans le budget 2022, nous observons très peu de changements concernant ce point mise à part une augmentation des frais de géomètres et de notaires pour mutations et frais de dossiers non finalisés (3.31.3100.3142.04) relevée dans le préavis municipal. Elle est justifiée par la Municipalité car de nombreuses conduites anciennes déjà implantées ne sont pas répertoriées, ce qui implique des frais supplémentaires.



2.4.2. 32 Forêts et pâturages

Des frais usuels pour des travaux repoussés à maintes reprises justifient certaines hausses du budget sur différents secteurs :

- Fr. 20'100.- pour les refuges forestiers (entretien courant, aménagement extérieur, remise en état)
- Fr. 4'500.- pour l'Etang de Chaux (curetage, maisonnette à entretenir, participation du Canton en attente)

2.4.3. 33 Vignes

De nombreux changements ont été effectués avec succès ces dernières années au niveau de la cave communale et des vignes. La promotion et le démarchage de nouveaux clients sont des activités principales de l'œnologue prochainement soulagé par un nouveau poste à 50% (aide de cave) décidé par la Municipalité. Les comptes 2020 (année COVID-19) représentent un produit de Fr. 716'612.-, le montant budgétisé pour 2022 de Fr. 700'000.- semble dès lors plus que réaliste pour la Municipalité.

Les travaux du tunnel de Bertholod, ont engendré l'arrachage de vignes qui impliquera une plantation de nouveaux cépages adaptés au marché du vin qui participeront à la mise en place d'une nouvelle gamme de deux nouveaux vins. Le but de la Municipalité est bien entendu d'atteindre l'équilibre financier des comptes de la vigne mais cela prendra quelques années.

2.4.4. 35 Bâtiments

Les prévisions des frais de conciergerie sont en forte hausse par rapport aux années précédentes (3.35.3500.3011.01). La Municipalité a justifié l'augmentation de 14% des traitements de conciergerie des bâtiments divers par l'utilisation du nouveau collègue des Rammes (prestations à tiers déployées pour l'ASIPE).

Concernant Payerne Airport (3.35.3516.3141.00), une hausse des charges de fonctionnement, principalement liées aux contrats d'entretiens du bâtiment et de nettoyage, est justifiée par l'augmentation des locations. La Municipalité a relevé que les niveaux d'équipement et de confort du bâtiment a forcément une incidence sur son coût de fonctionnement.

2.5. Chapitre 4

2.5.1. Remarques générales

Nous pouvons constater que les montants budgétés sont maîtrisés et respectés dans les sous-comptes.



2.5.2. 42 Service de l'urbanisme

Nous pouvons constater une augmentation des charges à cause du nombre de dossiers déposés (4.42.4200.3102.02).



2.6. Chapitre 5

De manière générale les comptes du chapitre 5 présentent une augmentation de 11% des charges et une diminution de 1% des revenus en comparaison au budget 2021.

2.6.1. 50 Administration des écoles

Dans les postes de l'« Administration des écoles », la diminution des revenus vient en particulier du poste 5.50.5080.4271.05 « Location de salles » qui est expliqué par un changement imputable à l'utilisation des salles qui a réduit la location du CPNV. Par contre la location de l'ASIPE s'en trouvera augmentée mais uniquement dès 2023 (location à prix coutant basé sur l'exercice précédent). L'augmentation des charges se trouve principalement dans les postes du Groupe scolaire de la Promenade ainsi qu'au Collège du Château. Ces augmentations sont composées de divers travaux d'entretien pour l'un, d'amortissement pour l'autre.

2.6.2. 51 Etablissement primaire et 52 Etablissement secondaire

Pour les postes « Etablissement primaire » et « Etablissement secondaire », l'augmentation des charges de 13% depuis le budget 2021 est justifié en intégralité par une augmentation de la participation communale à l'ASIPE ainsi que les frais parascolaires.

L'augmentation des charges étant en majeure partie due à la participation intercommunale à l'ASIPE, charges considérées comme non-maîtrisables car ne résultant pas d'une décision interne, nous ne pouvons qu'appeler les membres de ces associations intercommunales à veiller au mieux aux intérêts de Payerne et aux répercussions sur les comptes annuels de la commune.

2.7. Chapitre 6

Le chapitre sur la Police n'a pas suscité de grands questionnements.

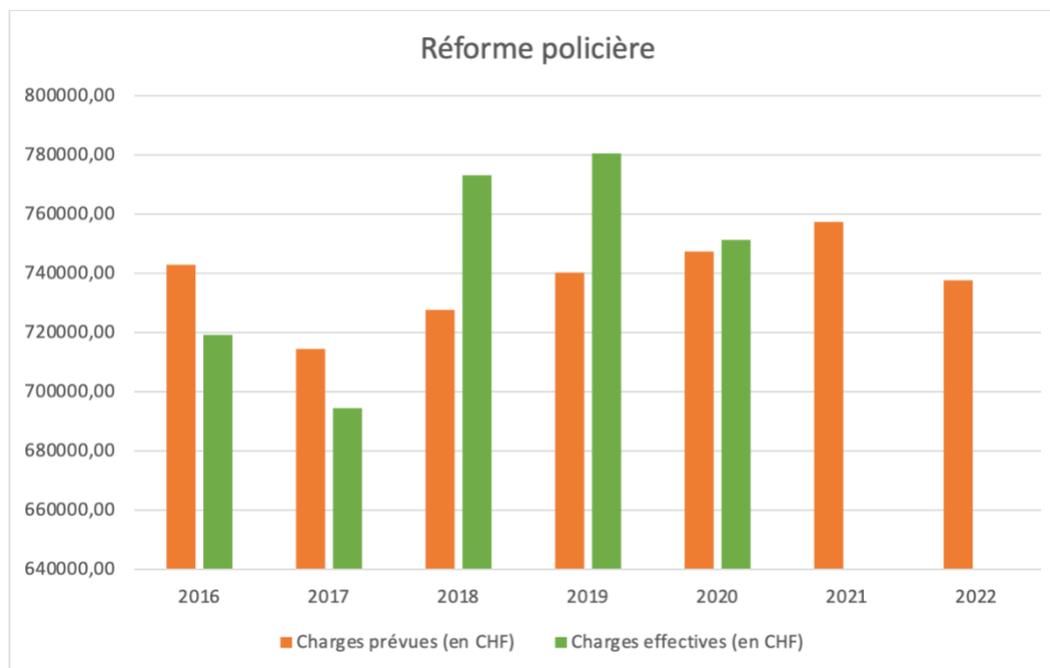


La Municipalité a expliqué à la CoFin que l'augmentation des charges de traitements enregistrée depuis 2018 est en lien avec l'augmentation de 2 EPT.

2.7.1. 61 Corps de police

En outre, un nouveau compte « Honoraires et frais d'expertises » (6.61.6100.3189.04) a été créé pour la mise en place de l'organisation de la Sécurité publique. Auparavant, ces frais dépendaient de l'administration générale. Dans le budget 2022, la prévision des charges de ce compte s'élève à Fr. 30'000.00.

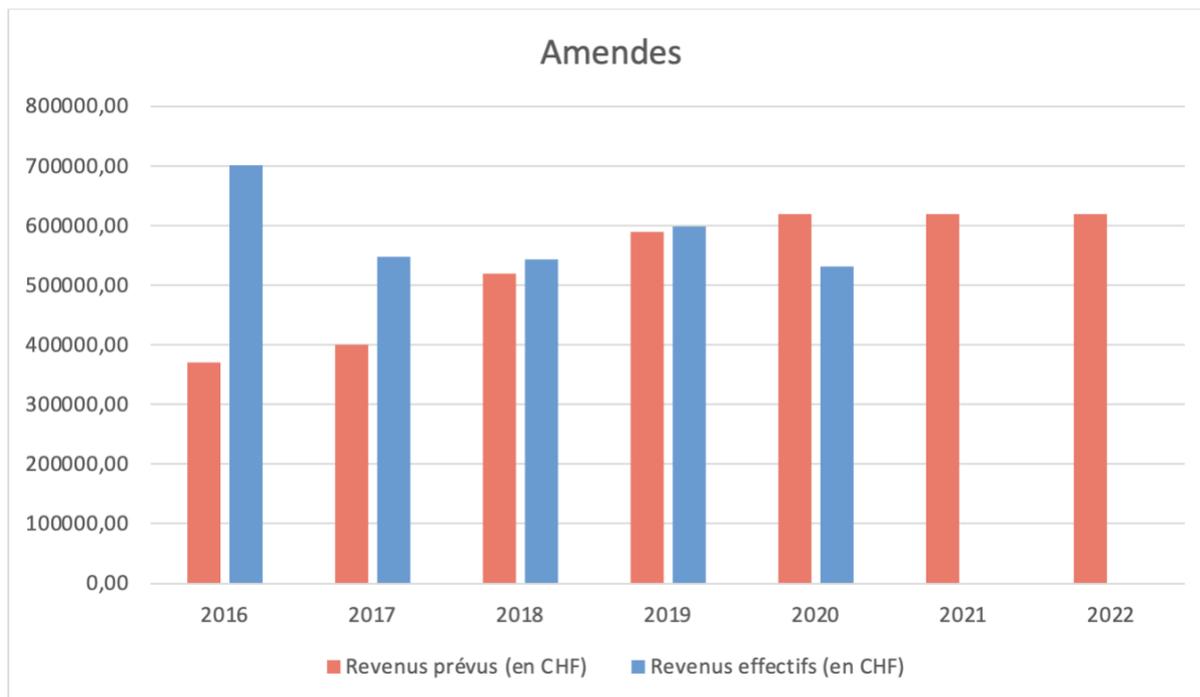
La réforme policière représente, en moyenne, 25% des charges de ce chapitre sur la police. Ainsi, la CoFin s'est intéressée à l'évolution de ces charges durant les 7 dernières années :



Depuis 2016, la commune de Payerne a vu les charges liées à la réforme policière augmenter. Cependant, cette année, il y a une diminution des charges prévues d'environ 3% par rapport au budget 2021. Néanmoins, il est nécessaire d'interpréter ces chiffres avec prudence puisqu'ils dépendent du canton.

Outre les charges, la Commune de Payerne prévoit également une diminution des revenus causée entre autres par la diminution ou la suppression de certains émoluments.

La CoFin a établi une comparaison sur les 7 dernières années du compte « Amendes » (6.61.6100.4370.00) :



La CoFin constate que le budget de ce compte est relativement stable depuis 2019 et davantage réaliste. L'année 2020 fut exceptionnelle puisque la Commune de Payerne a vu ses recettes liées aux amendes diminuer à cause du confinement.

2.8. Chapitre 7

De manière générale les comptes du chapitre sécurité sociale présentent une diminution de charges de 5% en relation avec le budget 2021 et une diminution des revenus de 100%.

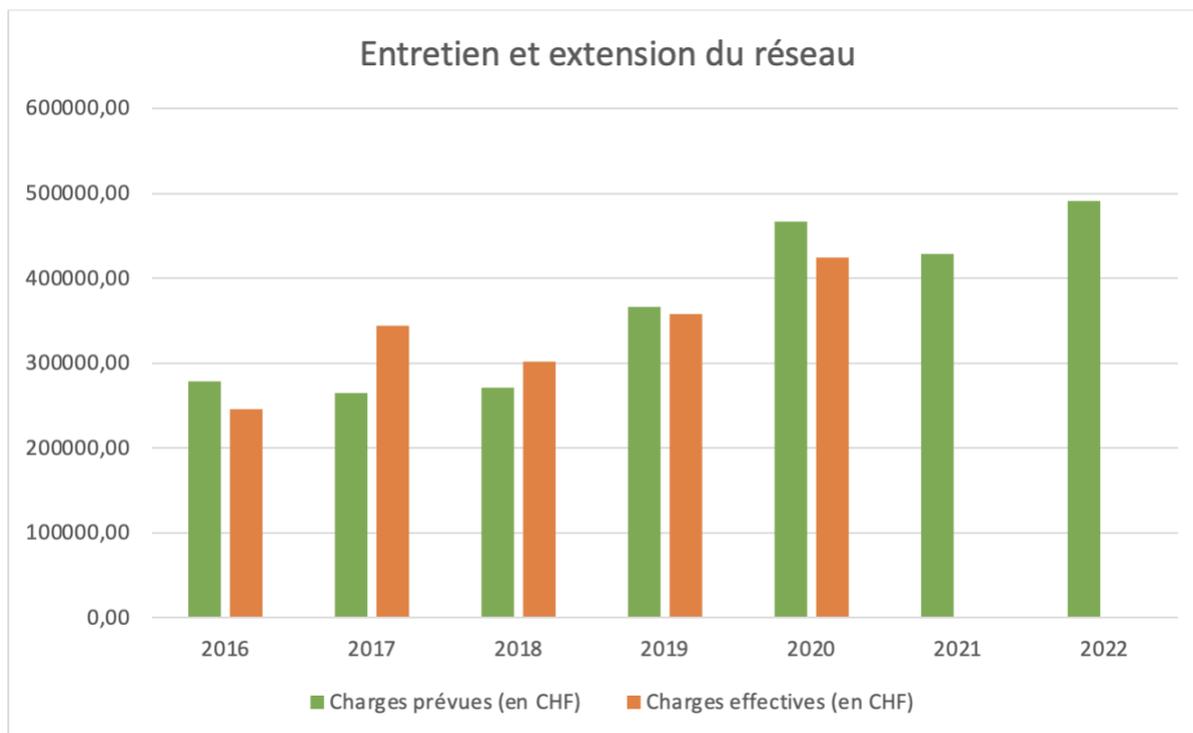
Les charges semblent globalement bien maîtrisées et sont extrêmement régulières en comparaison aux comptes 2020. La diminution de revenu s'explique par un prélèvement sur provision budgété en 2021 qui ne se reproduit évidemment plus en 2022.

2.9. Chapitre 8

Le domaine des services industriels est « autofinancé », c'est-à-dire que les recettes courantes de la tâche en question doivent couvrir les dépenses courantes de la même tâche. Parfois, on utilise l'expression « utilisateur-payeur » ou « pollueur-payeur » puisque ce sont les utilisateurs de la prestation qui doivent supporter son coût.

2.9.1. 81 Service des eaux

Le compte « Entretien et extension du réseau » (8.81.8100.3144.00) présente une augmentation de Fr. 62'000.00 par rapport à l'année précédente, l'explication se trouve dans les commentaires du rapport 27/2021. En effet, le système de conduite (dans l'assainissement des eaux usées) RITOP de Rittmeyer doit être changé en deux ans. Ce système permet le contrôle et la surveillance de toute la station d'épuration.



Dans le budget 2022, la Municipalité obtient un équilibre pour ce domaine « Services industriels » grâce à l'entente intercommunale entre Montagny et Payerne. Cette entente a pour objectif l'exploitation des ressources en eau potable de la vallée de la « Praz » et de la « Croix-de-Vaux » sur la Commune de Montagny.

Finalement, la CoFin souligne l'importance des versements à la provision afin de permettre le financement des investissements futurs.

3. Remarques d'ordre général

3.1.1. Caisse de pension de la commune

Les employés de la commune sont affiliés à la CIP (Caisse Intercommunale de Pension). La CIP assure principalement les collaborateurs des communes, des associations de communes et autres types de collaborations intercommunales pour la prévoyance professionnelle. La caisse est organisée selon la primauté des prestations (comme beaucoup de caisses d'Etat, mais presque aucune caisse privée). Le degré de couverture est d'environ 75% (fin 2020), ce qui est effectivement bas mais acceptable pour une caisse publique. Cependant, cela ne serait jamais accepté pour une caisse privée. Actuellement la caisse est en train de se recapitaliser et c'est l'employeur seul qui paie 3% de plus (du salaire assuré) pour assainir la caisse. L'employeur peut choisir entre trois modèles et, contrairement aux informations données par la municipalité, (« la commune a souscrit au modèle 1, soit le modèle le moins onéreux pour l'employeur ») le modèle 2 serait le moins onéreux. Dans le modèle 1, l'employeur paie 19% du salaire assuré (16% plus les 3% pour l'assainissement) et l'employé paie 10% (dès 2022). Selon le budget, les charges LPP pour la commune sont d'environ 14.5%-16% du salaire. Ce pourcentage est très élevé, surtout comparé à des caisses privées.



3.2. Comptes autofinancés – déchets et eaux

La commission des finances s'est penchée sur les chapitres autofinancés par des taxes.

3.2.1. 45 Ordures ménagères et déchets

Lorsque les taxes ne couvrent pas les charges, un prélèvement sur provision est nécessaire, il est estimé sur ce budget à Fr. 175'750.-. Les taxes semblent insuffisantes pour couvrir le fonctionnement et les futurs investissements. La CoFin reviendra sur ce point lors des comptes.

3.2.2. 46 Réseau d'égouts et d'épuration

Lorsque les taxes couvrent les charges, un versement à provision est effectué, il est estimé sur ce budget à Fr. 337'740.-.

3.2.3. 81 Service des eaux

Lorsque les revenus couvrent les charges, un versement à provision est effectué, il est estimé sur ce budget à Fr. 125'050.-.

3.3. Équilibre budgétaire

La question de l'équilibre budgétaire a été un point longuement débattu entre la CoFin, le syndic et le boursier communal. Il est important de rappeler en préambule que la comptabilité tenue dans une commune montre bien des différences avec la comptabilité commerciale d'une société active.

Pour la Commune de Payerne, les revenus fiscaux composent plus de 44% des revenus totaux (cf. préavis 21/2021, p. 3). Ces revenus en particulier ne dépendent pas d'objectifs d'encaissements fixés ou d'objectifs de résultat comme cela se présente dans une société commerciale mais relève bien de la conjoncture à un instant donné sur la période fiscale en matière d'impôts divers qui est difficile à prévoir avec certitudes. L'approche prudente est donc préconisée avec des estimations basées sur les années précédentes, sans pour autant que cela puisse être considéré comme acquis pour les années futures.

L'exercice qui consisterait à équilibrer le budget 2022 pourrait se réaliser en deux points :

1. Par l'augmentation des revenus budgétés en 2022. Comme déjà expliqué, les projections de résultats dépendent, si ce n'est en totalité, de facteurs externes non-maîtrisables. Simplement augmenter ces revenus afin de présenter des comptes équilibrés consiste en un exercice totalement superficiel en plus d'être incertain.



2. Par la diminution de charges dites maîtrisables budgétées en 2022 ce qui revient à ôter à la commune la possibilité de réaliser l'un ou l'autre de ses projets d'entretien sur 2022. Enlever une ou des charges du budget de fonctionnement n'empêcherait pas de présenter par voie de préavis le besoin de réaliser tel ou tel entretien. Cependant, la commune doit pouvoir garder son autonomie pour les entretiens dits « courants ».

L'équilibre budgétaire, bien qu'étant un principe noble de la comptabilité commerciale ne peut s'appliquer stricto-sensu à une commune avec autant de précision.

Il serait bien entendu possible de présenter de manière artificielle un budget équilibré, mais cela représente d'une part un jeu hasardeux si l'on parle d'une augmentation des revenus ou d'autre part une diminution de l'autonomie de la commune si nous souhaitons diminuer les charges. En conclusion, les charges nécessaires à l'entretien courant et au bon fonctionnement de nos autorités ainsi que les incertitudes liées à l'encaissement de notre revenu principal nous empêchent de présenter un budget qui soit à la fois équilibré et fiable.

Conclusion

Considérant ce qui précède, la CoFin propose au Conseil communal d'accepter le budget tel que présenté. Bien que déficitaire, il s'avère peu probable que les comptes 2022 présentent un résultat négatif compte tenu de la tendance des dix dernières années. Les précédentes Municipalités ont toujours suivi les hypothèses défensives proposées par le Boursier communal, ceci à juste titre. Aujourd'hui, nous récoltons le fruit de ce travail qui nous permet d'être sereins et ambitieux malgré les nombreuses incertitudes découlant de la situation pandémique.

C'est pourquoi, la Commission des finances vous propose, à l'unanimité, de voter les résolutions suivantes :



Le Conseil communal de Payerne

vu le préavis n° 27/2021 de la Municipalité du 3 novembre 2021 ;

ouï le rapport de la Commission des Finances ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour :

décide

Article 1 : d'approuver le projet de budget pour l'exercice 2022 dont le résumé est le suivant :

Total des charges : Fr. 47'852'759.-

Total des revenus Fr. 47'498'232.-

Excédent de charges : Fr. 354'527.-

Après :

Amortissements : Fr. 3'355'790.-

Attribution aux fonds de réserve et de renouvellement : Fr. 992'790.-

Prélèvement sur les fonds de réserve et de renouvellement_ Fr. 178'355.-



Veillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, à l'expression de nos sentiments dévoués.

La Commission des finances :

Lionel Voinçon

Président - rapporteur

Sarah Neuhaus

Membre

Jean-François Rossier

Membre

Vania Silva

Membre

Pascal Perrino

Membre

Stéphanie Savary

Membre

Urs Berchtold

Vice-président