



Au Conseil communal
De et à
1530 Payerne

PAYERNE, le 26 octobre 2022

Rapport de la Commission des finances

Préavis n° 20/2022

Arrêté d'imposition pour les années 2023 à 2026

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

Conformément à l'art. 53 al. 4 let. c 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 3 fois, dont une fois en présence de la Municipalité *in corpore* et du boursier communal. Nous les remercions pour les échanges et leurs explications.

Préambule

L'arrêté d'imposition permet de fixer le taux de tous les impôts prélevés par la commune. Considérant la part des revenus fiscaux sur l'ensemble de nos recettes, il s'agit d'une décision importante. C'est pourquoi, il est nécessaire de disposer d'informations claires. Un franc est un franc quel que soit le bord politique auquel on appartient. Les projets et convictions politiques n'ont un rôle à jouer que lorsqu'il s'agit de fixer le cap pour l'avenir.

La CoFin constate malheureusement que le préavis qui nous a été présenté et a fortiori l'information comptable transmise aux Conseillers permettent difficilement de répondre à deux questions pourtant essentielles aux yeux de la CoFin. Premièrement, quelle est la situation financière actuelle de notre commune ? Secondement et en



conséquence de la réponse à la première question, quelle est la marge de manœuvre financière de notre commune ?

Cela ne signifie pas, et la CoFin insiste sur ce point, que le travail soit mal fait. La CoFin est persuadée que les finances communales sont bien gérées. En revanche, force est de constater que la Municipalité peine à synthétiser et relier entre eux les éléments les plus importants lui permettant de prendre de bonnes décisions. Elle ne pourra pas éternellement échapper à l'exercice d'une profonde remise en question de la façon dont elle aborde les questions financières. Se contenter d'énoncer une liste d'augmentation des charges et de risques finit par être lassant.

Analyse

1. Recettes fiscales

Alors que la Municipalité annonce une stagnation, voire une diminution des recettes de certaines catégories d'impôts, elle ne fournit pas d'analyse de sa politique fiscale dans le préavis. Si des rappels factuels sont utiles et nécessaires, il convient de mettre ces informations en perspective.

Ce simple constat n'a pas pour conséquence immédiate de péjorer la situation financière globale de notre commune. Elle surenchérit en instillant la peur en annonçant que cela est d'autant plus grave que la population a augmenté de 150 personnes. Elle sous-entend qu'une augmentation de la population engendre automatiquement une augmentation des recettes fiscales. Or, tout citoyen n'est pas un contribuable et tout contribuable ne paie pas d'impôts...

2. Augmentation des charges

La Municipalité adopte la stratégie de l'épouvantail. Elle brandit des chiffres hors de toute explication de fond dans l'espoir de nous convaincre par la peur, exercice qu'elle ne réussit plus.

L'annonce d'une augmentation des charges intervient chaque année. Il suffit finalement de sélectionner les postes budgétaires victimes d'une hausse. Cependant, l'augmentation des charges, tout comme la diminution des revenus fiscaux, ne suffit pas pour en tirer la conséquence que la situation financière globale est mauvaise. Ceci est d'autant plus vrai que l'expérience nous prouve que les projections sur les revenus sont très défensives. D'ailleurs, les excellents résultats des dernières années sont passés sous silence sans la moindre peine.

3. Péréquation et cohésion sociale

Le chap. 6.2 du préavis est éloquent des constats posés par la CoFin en préambule. Il est étrangement amené, de telle façon qu'il n'est pas aisé, à première lecture, de déterminer s'il s'agit d'un argument positif ou négatif.



Deux constats s'imposent. Tout d'abord, nous sommes bénéficiaires net depuis 2017 au moins. Ensuite, la diminution du point d'impôt n'a qu'un effet marginal sur notre statut de bénéficiaire de la péréquation intercommunale. En effet, selon les explications qui nous ont été fournies, c'est une variation importante de la valeur du point d'impôt qui aurait un effet sur le résultat final de la péréquation pour Payerne.

En résumé, ce chapitre annonce que nous sommes bénéficiaires, soit un revenu, et non des moindres...

4. Programme de législature, politique d'investissement et leur impact financier

Après nous avoir annoncé une augmentation des charges et un risque fiscal, devant nous inciter à faire preuve de la plus grande prudence, la Municipalité se targue de ses ambitions, rappelant son programme de législature. Or, force est d'admettre, qu'il ne s'agit que d'un programme d'intention. Il ne lie pas la Municipalité et encore moins le Conseil communal. C'est un document qui sert uniquement à indiquer un cap politique. Aussi, la CoFin est surprise par l'usage d'un phrasé péremptoire « doit être assumé », « devra procéder à un accroissement des postes de travail », alors que lors de notre dernière séance, il a été rappelé par les représentants du pouvoir cantonal qu'en matière d'investissements et de budget, c'est le Conseil communal qui a le dernier mot.

La CoFin s'étonne également que l'on indique uniquement le coût des investissements, sans être exhaustif, en omettant d'indiquer les charges d'amortissement et d'intérêts qui disparaissent.

5. Contenu du préavis

La CoFin estime que le contenu du préavis est insuffisant et déséquilibré. Il manque cruellement de nuance et de précision, éléments nécessaires pour prendre une décision libre et éclairée, défendant avec acharnement et maladresse la position municipale.

6. Flux financiers et opérations comptables

Il est essentiel de distinguer les flux financiers, impliquant un transfert monétaire, des opérations purement comptables, n'impliquant aucun transfert monétaire. Il s'agit notamment des amortissements financiers, des attributions et prélèvements sur les fonds spéciaux, des imputations internes ou de l'attribution de l'excédent de revenus.

En conséquence, une partie des charges et des revenus figurant au compte de fonctionnement (budget) sont des écritures comptables, soit une conception de l'esprit permettant de transmettre une information comptable.



7. Solde de fonctionnement épuré

Pour avoir une vision plus financière du résultat, il est nécessaire de soustraire les montants relevant des écritures purement comptables. La différence qui en découle indique les moyens financiers, soit les liquidités dégagées par l'activité d'exploitation de la commune. L'on précise également que le montant des amortissements obligatoires n'est pas déduit, quand bien même il s'agit d'opérations purement comptables, afin de ne pas toucher au montant réservé à l'activité d'investissement de la commune.

Lorsque ce résultat est positif, il indique le montant de la marge de manœuvre à disposition de la commune pour supporter le coût d'exploitation de nouveaux investissements ou améliorer ses services, ce qui revient à augmenter ses charges d'exploitation, ou pour diminuer ses revenus en diminuant les impôts.

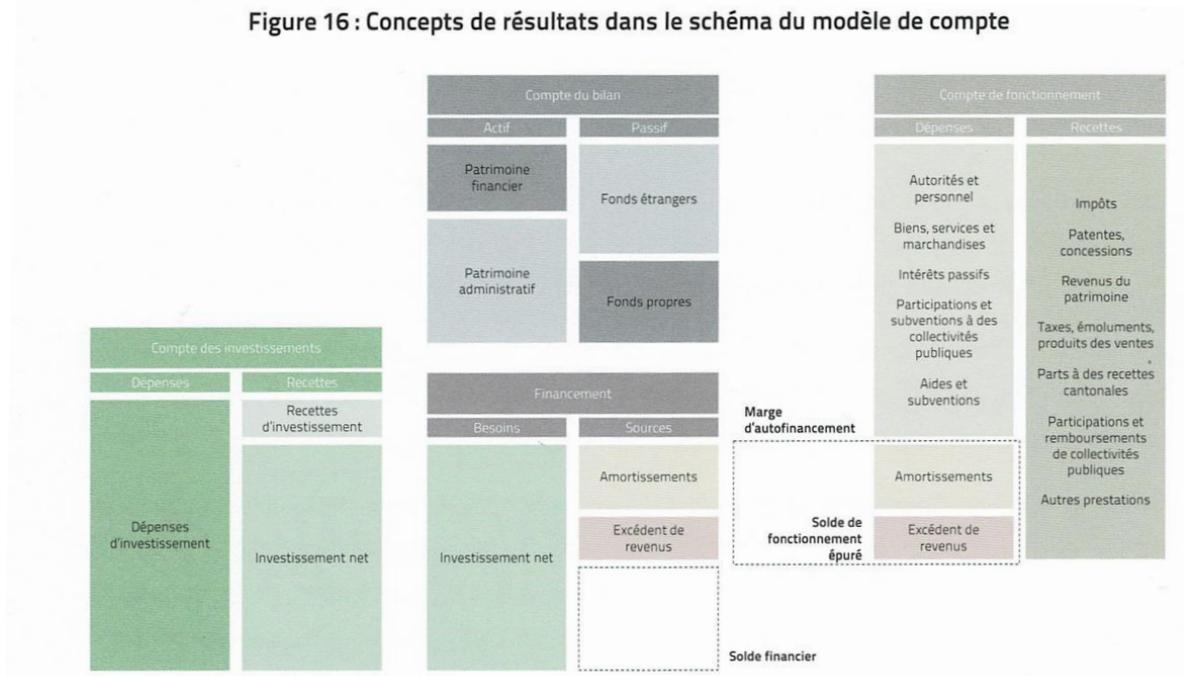
Ce solde ne doit pas être confondu avec la marge d'autofinancement. Cette dernière est l'indicateur stratégique qui permet notamment d'évaluer les besoins en financement dans le cadre de l'activité d'investissement. Plus le montant de la marge d'autofinancement se rapproche de celui des investissements nets, moins la commune doit recourir à des capitaux étrangers pour financer ces derniers. Il s'agit de l'addition des amortissements obligatoires et opérations sur les réserves des domaines autofinancés au solde de fonctionnement épuré.

Ceci dit, il est finalement utile de préciser que le solde de fonctionnement qui nous est présenté, souvent un déficit lors du budget et un excédent lors des comptes, est un indicateur dont la densité d'informations est très faible, tant il est difficile d'en tirer des conclusions sur la santé financière de la commune. Même négatif, il n'indique pas encore que la commune ait réalisé une perte financière.



La figure ci-dessous résume visuellement ce qui vient d'être expliqué. Le tableau est tiré du manuel de gestion financière communale de l'UCV.

Figure 16 : Concepts de résultats dans le schéma du modèle de compte



8. Durée de validité de l'arrêté d'imposition

Aux yeux de la CoFin, la durée de validité du point d'impôt, en cas de modification, doit être d'au moins trois ans. C'est la durée minimale permettant de se rendre effectivement compte de l'impact de la modification, étant donné le temps nécessaire, en pratique, à la taxation et au prélèvement des impôts.

En l'état, tant que cette limite inférieure, dans le contexte d'une modification du point d'impôt, n'est pas franchie, la CoFin n'est pas opposée à une durée de validité supérieure à trois ans.

9. Taux du point d'impôt

Pour rappel, il y a deux points d'impôt ou coefficients. Il y a le point d'impôt cantonal et le point d'impôt communal. Aussi, il est nécessaire de disposer d'une vision globale pour se rendre compte de l'impact réel d'une modification du point d'impôt communal. En effet, une modification de l'un des deux taux peut être compensée et finir par ne pas avoir de conséquence sur le montant total de la facture finale.

Par exemple, la dernière baisse du point d'impôt communal, en 2020, n'a conduit qu'à une diminution de 0,5 point. Ceci était dû à la bascule de 1,5 point négociée par le canton et les communes vaudoises en lien avec la reprise de la facture de l'AVASAD.



	Canton	Payerne	Total
2012 à 2014	157.50	73	230.50
2015 à 2018	154.50	75	229.50
2019	154.50	75	229.50
2020	156	73	229
2021	155	73	228
2022	155	73	228

Du point de vue du contribuable payernois, en dix ans, les différentes fluctuations du point d'impôt communal ont été compensées par celles du point d'impôt cantonal et vice-versa.

Dans cette perspective prenant en compte le contribuable et pas uniquement les besoins financiers de la collectivité, il s'avère nécessaire que toute fluctuation le soit dans une quotité suffisamment importante pour être ressentie au moment de la taxation.

Enfin, il est utile de préciser qu'il est notoirement admis que la valeur du point d'impôt lissée, à Payerne, est de 210'000.- francs suisses.

10. Diminution du point d'impôt

Du point de vue de la CoFin, la situation financière de notre commune est excellente. Cela a été étayé dans son rapport sur les comptes 2021, qui n'a pas été contesté par la Municipalité, et par la somme des excédents de revenus des six dernières années qui s'élève à un peu plus de 12 millions de francs suisses.

Une marge de manœuvre existe au niveau du solde de fonctionnement épuré, dont voici le résultat pour les dix dernières années, selon les chiffres fournis par l'administration cantonale.

Année	Solde de fonctionnement épuré	Valeur du point d'impôt lissée	(-3pt)	(-5pt)
2021	4 161 823 CHF	210000	3 531 823,49 CHF	3 111 823,49 CHF
2020	2 295 538 CHF	210000	1 665 537,91 CHF	1 245 537,91 CHF
2019	1 362 147 CHF	210000	732 147,15 CHF	312 147,15 CHF
2018	2 565 815 CHF	210000	1 935 814,66 CHF	1 515 814,66 CHF
2017	4 474 469 CHF	210000	3 844 469,39 CHF	3 424 469,39 CHF
2016	6 058 085 CHF	210000	5 428 085,26 CHF	5 008 085,26 CHF
2015	3 100 121 CHF	210000	2 470 120,59 CHF	2 050 120,59 CHF
2014	5 247 880 CHF	210000	4 617 880,01 CHF	4 197 880,01 CHF
2013	1 391 901 CHF	210000	761 900,90 CHF	341 900,90 CHF
2012	4 201 769 CHF	210000	3 571 769,06 CHF	3 151 769,06 CHF
Total	34 859 548 CHF	Total	28 559 548,42 CHF	24 359 548,42 CHF



Lors des dix dernières années, même avec une diminution de l'ordre de 5 points, la commune de Payerne n'aurait pas perdu d'argent avec un solde de fonctionnement épuré toujours positif.

11. Conséquences d'une diminution du point d'impôt

La diminution du solde de fonctionnement épuré implique une diminution de même ampleur de la marge d'autofinancement. Comme évoqué ci-dessus, cette dernière nous indique la capacité de la commune de financer elle-même ses investissements. Aussi, en cas de diminution, la principale conséquence est que la commune doit faire appel à des capitaux étrangers, soit qu'elle doive s'endetter. En regard de l'état d'endettement actuel de notre commune, la CoFin estime qu'il existe ici une réelle marge de manœuvre.

Du point de vue du contribuable payernois, une diminution de la facture fiscale serait la bienvenue dans un contexte inflationniste. La CoFin rappelle que les enjeux de justice fiscale sont pris en compte par les déductions et le taux d'imposition relevant tous deux de la législation cantonale.

Une diminution aura un impact financier différent selon les tranches de revenus. Cela découle du système de l'impôt progressif. Quoiqu'il en soit, la CoFin n'en démordra pas. Un franc est un franc. Sa place est dans la poche du travailleur tant que le contraire ne relève pas d'un besoin avéré.

12. Etat d'endettement actuel

Selon les prévisions annoncées en fin d'année 2021, l'endettement devait s'élever à 44'316'670.- francs suisses. Aux comptes 2021, il s'élevait en réalité à 39'866'740.- francs suisses. Au 30 septembre 2022, il s'élève à 39'186'740.- francs suisses.

Compte tenu de ces chiffres, la CoFin est d'avis que la situation est bien meilleure que projetée. L'endettement étant en diminution. Par ailleurs, nous sommes à la moitié des 80 millions de francs suisses de limite du plafond d'endettement, ce qui laisse à la commune une marge de manœuvre importante.

Concernant les charges financières, les emprunts à long terme ne devraient pas être touchés par la hausse des taux actuels. Quoiqu'il en soit, la situation financière de la commune lui laisse actuellement une marge de manœuvre confortable, vu les résultats du solde de fonctionnement épuré.

13. Proposition de la Commission des finances

Compte tenu des éléments qui précèdent, la CoFin soutient la durée de validité du point d'impôt à 4 ans. En revanche, elle propose une diminution de 3 points, soit de passer de 73 à 70 points.



Vu la tendance positive des dix dernières années, qui n'a pas été ébranlée par les années pandémiques, la CoFin estime qu'une réduction de cette ampleur est juste et mesurée. Elle instaurera un nouvel équilibre sain entre politique d'investissement, qualité et développement des services communaux et prélèvements fiscaux. Ce qui importe est de ne prélever ni plus ni moins que ce qui est réellement nécessaire pour obtenir cet équilibre.

Conclusion

L'ampleur de la diminution proposée par la CoFin est raisonnable. Elle est juste en tant qu'elle aura un réel impact pour les contribuables, tout en laissant une marge de manœuvre confortable à la Municipalité pour investir et développer ses services. Ce nouvel équilibre paraît plus sain aux yeux de la CoFin que l'approche à géométrie variable de la Municipalité tendant à être extrêmement prudente lorsqu'il s'agit d'évaluer ou diminuer ses revenus et extrêmement généreuse lorsqu'il s'agit de les dépenser.

Au vu de ce qui précède, la Commission des finances vous propose, à l'unanimité, de voter les résolutions suivantes :



Le Conseil communal de Payerne

- vu** le préavis n° 20/2022 de la Municipalité du 28 septembre 2022 ;
- ouï** le rapport de la Commission des Finances ;
- considérant** que cet objet a été porté à l'ordre du jour :

décide

- Article 1
(amendé) :** d'adopter l'arrêté d'imposition pour les années 2023 à 2026 sur la base du projet annexé faisant partie intégrante de ce préavis, en diminuant à 70% l'impôt sur le revenu et la fortune, sur le bénéfice et sur le capital, impôt minimum et impôt spécial dû par les étrangers ;
- Article 2
(amendé) :** de maintenir les autres taxes, impôts et articles de l'arrêté d'imposition 2023 à 2026 au même taux qu'en 2022 ;
- Article 3 :** d'exprimer la gratitude des autorités communales aux contribuables payernois pour leur compréhension et leur ponctualité.



Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, à l'expression de nos sentiments dévoués.

La Commission des finances :

Sarah Neuhaus

Présidente

Lionel Voinçon

Membre - rapporteur

Jean-François Rossier

Membre

Stéphanie Savary

Membre

Urs Berchtold

Vice-président