



Au Conseil communal  
De et à  
1530 Payerne

PAYERNE, le 3 décembre 2022

---

## Rapport de la Commission des finances

**Préavis n° 23/2022**

**Budget 2023**

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

Conformément à l'art. 53 al. 4 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 5 reprises, dont une fois en présence de la Municipalité *in corpore* et du boursier communal. 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 2023.

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 2023, 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 2022 et aux comptes 2021.

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 en relation avec l'augmentation des charges concernant le personnel communal et 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°19/2022). 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°19/2021).

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 en cours d'année.

## **2. Analyse**

### **2.1. Remarques générales**

Le budget 2023 présente un déficit de Fr. 797'593.-, soit un déficit supérieur de Fr. 443'066.- par rapport au budget 2022 (écart de 45%).

Du côté des revenus, ceux-ci restent relativement stable par rapport au budget 2022. En effet, les revenus fiscaux subissent une baisse de Fr. 3'000.- entre les deux budgets et les revenus non fiscaux sont quant à eux en augmentation de Fr. 1'122'145.-. Les



effets de l'après-pandémie tout comme le contexte économique global que subit l'Europe pousse la Municipalité à rester prudente sur les projections de revenus.

C'est dans les charges que nous trouvons la différence expliquant un déficit plus important que lors du budget 2022. Les charges non-maitrisables augmentent de Fr. 358'985.-, de par leur caractère non-maîtrisable, il n'en sera pas fait un objet dans le présent rapport. En revanche, les charges maîtrisables subissent également une augmentation de Fr. 1'126'261.-, en grande partie explicable par l'augmentation des forces vives (Fr. 557'889.-) ainsi que divers achats généraux de l'administration (Fr. 566'239.-).

## **2.2. Chapitre 1**

### **2.2.1. 1530 Activités culturelles et de loisirs & 16 Tourisme**

Les communes du canton de Fribourg vont changer leur façon de travailler dans le secteur du tourisme avec un fort impact sur la collaboration entre Estavayer et Payerne. Celle-ci va se réduire à un minimum et Payerne va verser beaucoup moins d'argent à l'ancien office du tourisme Payerne/Estavayer.

Par contre la Commune va reprendre certaines charges dans son propre budget, des soutiens qui étaient payés avant par l'Office du tourisme.

Mais il y a aussi de nouvelles charges qui étaient décidées par le Conseil (Poulpe Festival, Hameau-Z'Arts) ou par la Municipalité (Slow up Broyard).

### **2.2.2. 1560 Service de la cohésion sociale**

Le compte 3653.11 « Projets Qualité de vie » contient deux choses. D'abord environ Fr. 12'000.- pour des projets et événements visant à améliorer la qualité de vie de nos citoyens et environ Fr. 10'000.- comme soutien aux démarches et actions de la nouvelle « Commission harcèlement ». Les premiers Fr. 12'000.- au minimum, sont assez vagues, mais au vu de l'importance du montant, la CoFin n'a pas demandé plus de détails.

## **2.3. Chapitre 2**

### **2.3.1. 2100.4001.00 Impôt sur le revenu**

Suite à la décision du Conseil Communal de baisser les impôts, la CoFin invite la Municipalité à amender le budget. Les revenus dans la ligne 2100.4001.00 sont à réduire à Fr. 12'600'000.-.



### **2.3.2. 2280 Divers emprunts**

En 2021 la Commune a reçu des intérêts sur les emprunts à court terme (« intérêts négatifs »). En 2023 le budget prévoit des charges de Fr. 110'000.-.

## **2.4. Chapitre 3**

### **2.4.1. 31 Terrains**

Remarquant une augmentation budgétée pour le remaniement parcellaire depuis ces deux dernières années (Fr. 4'000.- pour 2021 puis Fr. 25'000.- pour 2022 et Fr. 30'000.- pour 2023), la CoFin a obtenu de la Municipalité l'explication suivante : il s'agit d'une estimation pour la régulation de dossiers de mutation qui comprend la mise à jour de servitudes (environ 20 dossiers) qui n'ont jamais été finalisés à l'époque. Un état des lieux a été établi et la Municipalité a prévu d'échelonner et de facturer ces prestations (géomètres et notaires) en 2022 et 2023, le travail étant actuellement en cours.

### **2.4.2. 32 Forêts et pâturages**

De plus grandes sommes apparaissant au budget concernant la rénovation des refuges, il a été demandé à la Municipalité un état des lieux de l'avancée des travaux. Le budget 2022 prévoyait, en plus de l'entretien courant, un montant destiné aux premiers travaux de remise en état du refuge de Boulex pour des améliorations intérieures. En parallèle, la finalisation des travaux sur le refuge des Cadets au niveau des dortoirs s'effectuera sur le budget 2022 et sur des provisions. Pour 2023, la remise en état de la toiture du refuge de Boulex sera poursuivie vu son état de dégradation nécessitant une intervention importante. Ceci explique l'augmentation du budget 2023 en regard à celui de 2022.

### **2.4.3. 33 Vignes**

Des augmentations concernant l'entretien des bâtiments de la cave communale et du vignoble de Lavaux sont justifiées pour la Municipalité en regard au coût moyen de maintenance de la cave communale, des bâtiments et de l'évolution des prix à la construction, qui augmentent inmanquablement le coût de toutes les prestations d'entretien. En fonction des prévisions de cette maintenance, les corrections à la hausse visibles au budget 2023 apparaissent nécessaires à la Municipalité.

### **2.4.4. 35 Bâtiments**

Comme expliqué pour les bâtiments liés aux vignes, la Municipalité a appliqué, pour l'ensemble des bâtiments, une augmentation de 10 à 12 % des coûts d'entretien variables en regard à l'augmentation des prix des matériaux et des prestations de tiers. Pour établir cette adaptation, la Commune s'est référée aux différents indicateurs donnés notamment des indices des prix à la construction et des prévisions pour 2023.



L'apparition de lignes concernant l'achat de produits et fournitures d'entretien pour plusieurs bâtiments (lignes 35XX.3133.00) a interpellé la CoFin lors de la lecture du budget. L'ouverture de ces comptes a été justifiée par la Municipalité par la nécessité de l'imputation automatique des produits et consommables au travers du système ABACUS. De même, ces coûts figuraient pour certains dans les comptes 3141.00. Dans ces cas, le budget a été transféré sur le compte 3500.3133.00. Ce dernier existait déjà auparavant servant de compte commun et était ventilé sur chaque bâtiment au moyen d'une clé de répartition. En définitive, il n'y a pas de budget supplémentaire mais une imputation différente de ces frais.

Vu la crise énergétique qui se profile, la CoFin s'est étonnée du peu d'augmentations au budget pour les frais de chauffage et d'électricité des bâtiments. La Municipalité a justifié ses choix en notant que certains bâtiments, au moment de l'établissement du budget 2023, étaient partiellement occupés ou dans l'expectative d'une prochaine démolition. De plus, le bouclage 2021 démontre une marge positive des coûts de chauffage permettant d'absorber l'augmentation des coûts de l'énergie. Ceci dit, la Municipalité assure que le budget de l'électricité a été augmenté en fonction.

## **2.5. Chapitre 4**

Le chapitre n'a pas suscité de grands questionnements au sein de la CoFin. Nous pouvons constater que les montants budgétés sont maîtrisés et respectés dans les sous-comptes et que certains excédents sont justifiés dans les commentaires de ce préavis. Pour mieux gérer la gestion des stocks du système ABACUS un compte a été créé à cette effet.

### **2.5.1. 45 Ordures ménagère et déchets**

Le compte 4500.3188.02 a été adapté selon les conclusions du préavis 16/2022, c'est-à-dire que, selon le commentaire du préavis n°23/2022, les coûts de la déchetterie mobile ont été intégrés dans le budget 2023. Il est à relever que selon ce même préavis n°16/2022, Fr. 35'000.- auraient également dû être ajoutés aux revenus de la taxe forfaitaire d'élimination des ordures (4500.4342.05).

### **2.5.2. 46 Réseau d'égouts et d'épuration**

Sur ce chapitre nous pouvons constater que les taxes nous laissent un revenu important, cela permet comme mentionné dans ce budget 2023 de faire deux versements à provision d'un montant total de Frs 935'340.-. Ce montant est en dessous et reste prudent selon les deux versements à provisions exécutés sur l'exercice 2021 qui eux se montent à un total Frs 1'123'022,24.



## **2.6. Chapitre 5**

Le chapitre de l'instruction publique et des cultes subit une augmentation de charges de Fr. 288'112.- mais également une augmentation des produits pour Fr. 105'828.-. La situation reste donc globalement stable. Sachant que trois postes sont principalement la cause de l'augmentation des charges, soit la participation communale à l'ASIPE pour l'enseignement primaire et secondaire ainsi que les frais parascolaires pour l'enseignement primaire, pour un total de Fr. 352'477.- nous pouvons même mentionner que le reste des charges est globalement en diminution et donc maîtrisé.

## **2.7. Chapitre 6**

Le chapitre 6 n'a pas suscité de grand questionnement au sein de la CoFin. Il présente une augmentation des charges de 6% pour un montant de Fr. 210'321.-. Cette augmentation est en grande partie due à la création d'un nouveau poste de chef ou cheffe de secteur animation socioculturelle et intégration à 80%. La CoFin ne remet pas en question la création de ce poste. Elle rappelle toutefois à tous les Conseillers qu'il s'agit d'une décision importante.

## **2.8. Chapitre 7**

Le chapitre de la sécurité sociale bénéficie d'une diminution des charges de Fr. 40'016.- par rapport au budget 2022, en particulier grâce aux deux postes suivants :

### **2.8.1. 71 Service social**

La contribution au réseau régional de la petite enfance diminue en raison de coûts maîtrisés ainsi qu'une augmentation des subventions. Elle est donc diminuée de Fr. 105.- au budget 2022 à Fr. 100.75 par habitant.

### **2.8.2. 72 Prévoyance sociale**

La facture des prestations complémentaires AVS/AI diminue de Fr. 107'586.- dans le budget 2023. Il est à noter que ce montant fait partie de la facture sociale, soit la participation communale à la cohésion sociale. Ce montant est calculé et nous est imposé par le Canton dans le cadre de la péréquation.

## **2.9. Chapitre 8**

Le chapitre 8 traite des services industriels, ce qui comprend à Payerne le service des eaux uniquement. S'agissant d'un poste du budget devant être auto-financé, selon le principe utilisateur-payeur, la CoFin constate que la mission est remplie au budget 2023. Elle relève également qu'il est prévu de verser Fr. 132'065.- à provision en vue des investissements futurs.



### **3. Remarques d'ordre général**

#### **3.1. Comptes autofinancés**

Pour les comptes autofinancés, les recettes doivent couvrir les dépenses courantes. On utilise les expressions « utilisateurs-payeur » ou « pollueur-payeur » puisque ce sont les utilisateurs de la prestation qui doivent en supporter son coût. Pour la Commune de Payerne, cela concerne trois postes budgétaires, soit le poste 45 ordures ménagères et déchets, le poste 46 réseau d'égouts et d'épuration, ainsi que le poste 81 service des eaux.

La mission est remplie pour le poste 81 service des eaux, pour lequel un versement à provision pour un montant de Fr. 132'065.- est prévu, ainsi que le poste 46 réseau d'égouts et d'épuration, pour lequel deux versements à provision sont prévus pour un montant total de Fr. 935'340.-

En revanche, elle ne l'est pas pour le poste 45 où un prélèvement de Fr. 173'400.- est prévu pour équilibrer le compte. Le préavis n°16/2022 annonçait une augmentation de la taxe forfaitaire élimination des ordures pour 2023. Celle-ci n'a pas été intégrée au budget 2023, car ce dernier a été élaboré avant que le préavis n°16/2022 ne soit validé par le Conseil communal. Cela représente un montant d'environ Fr. 35'000.-. Quoiqu'il en soit et comme l'indiquait le préavis précité, une augmentation de la taxe sera nécessaire.

#### **3.2. Postes supplémentaires**

Le budget 2023 prévoit au total l'engagement de 5.6 ETP répartis entre différents services. Si le recrutement de collaborateurs techniques (2.9 ETP) n'a pas appelé de remarques de la part de la CoFin, celle-ci s'est interrogée tant sur le bienfondé que sur les taux prévus de certains autres postes.

La CoFin a donc interrogé la Municipalité sur la création des différents nouveaux postes (chargée ou chargé de communication et promotion de la Ville, juriste, cheffe ou chef de secteur animation socioculturelle et intégration ainsi que déléguée ou délégué à l'énergie et au développement durable) représentant 2.7 ETP. Elle a pu expliquer sa vision pour chacun des postes supplémentaires créés.

D'une part, la stratégie ambitieuse selon le plan de législature de la Municipalité et les préoccupations actuelles amènent à vouloir s'entourer des bons profils. D'autre part, le cahier des charges de ces postes n'est pas seulement composé de nouvelles tâches, mais reprendrait également certaines tâches actuellement attribuées à d'autres employés de notre Commune ou externalisées. Ce qui permet à la fois au personnel communal de se recentrer sur ses activités mais également de diminuer les coûts de mandats externes confiés.



### 3.3. Politique d'investissement

Au budget 2022, la Municipalité prévoyait d'investir Fr. 71'189'000.- sur l'ensemble de la législature, dont Fr. 21'349'000.- en 2022. En incluant les recettes d'investissement planifiées, le montant des investissements nets planifiés pour la législature s'élevait à Fr. 58'889'000.-.

Au budget 2023, ces montants ont été adaptés à la nouvelle planification des investissements de la Municipalité. Aussi, le montant total des investissements planifiés est désormais de Fr. 76'594'000.-, soit une augmentation de Fr. 5'405'000.-. Compte tenu des recettes d'investissements planifiées, le montant des investissements nets planifiés pour la législature est de Fr. 64'294'000.-, soit une augmentation de la même ampleur. En revanche, le montant total des recettes d'investissements n'a pas changé et demeure à Fr. 12'300'000.-.

En sus de ce qui précède, la CoFin émet plusieurs constats. Alors que la Municipalité prévoyait d'investir Fr. 21'349'000.- en 2022 et de réaliser des recettes d'investissements à hauteur de Fr. 7'700'000.-, la réalité est bien plus humble. En effet, les dépenses d'investissements nets s'élèveraient à Fr. 9'340'000.- en 2022. Aucune recette d'investissements ne semblerait avoir été réalisée. Autrement dit, la Municipalité n'aurait dépensé que 44% des montants planifiés. Ces chiffres gagneront à être précisés lors de l'analyse des comptes 2022.

La marge d'autofinancement annoncée dans le préavis est de Fr. 2,9 mios. Compte tenu de la baisse du point d'impôt, ce chiffre est désormais plus bas de Fr. 630'000. Il ne s'agit toutefois que d'une expectative. En conséquence de l'approche défensive de la Municipalité, il est vraisemblable que la marge d'autofinancement s'avère plus élevée en réalité. A titre d'exemple, au budget 2021, la marge d'autofinancement annoncée était de Fr. 3,4 mios. Lors des comptes 2021, elle fut d'un peu moins de 7 mios. Quoiqu'il en soit, même diminué de Fr. 630'000.-, la marge d'autofinancement sera suffisante pour couvrir le montant des intérêts de la dette et des remboursements à effectuer, soit environ 2 mios.

### 3.4. Equilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire n'est, dans le cadre du budget 2023, pas respecté. Il est prévu un excédent de charges de Fr. 797'593.-. Il est à ce stade important de rappeler que l'équilibre budgétaire, bien que but louable, n'est pas un objectif absolu à atteindre pour une commune.

La CoFin a une fois de plus échangé avec la Municipalité sur ce point et la ligne adoptée par celle-ci reste claire : les revenus indiqués dans le budget représentent ceux qui seront reçus avec un haut niveau de confiance. A contrario les charges représenteraient plutôt ce qu'il serait bien de pouvoir faire lors du prochain exercice. L'expérience des dernières années a souvent démontré que les charges sont





surévaluées, en lien avec la capacité en personnel qui ne permet pas de réaliser tous les travaux prévus. Ceci reste toutefois compréhensible car nous rappelons que les allocations budgétaires accordées ne peuvent être changées en cours d'année.

Enfin, la seule solution qui permettrait d'obtenir à ce stade un budget équilibré consisterait en réévaluant à la hausse les revenus prévus ou en enlevant des crédits pour des charges projetées.

L'augmentation des revenus prévus représente un pur exercice artificiel tant il est hasardeux de projeter des revenus supplémentaires. Cela servirait à équilibrer le budget certes, mais aucune garantie ne pourrait être accordée sur l'encaissement effectif de ces produits. La situation réelle n'en serait pas améliorée, puisqu'on ne peut encaisser quelque chose qui ne nous est pas dû.

Ensuite la diminution des charges représente d'une part un risque pour la Commune qui a besoin d'un budget de fonctionnement adapté à ses besoins et d'autre part également le ralentissement de certaines opérations par l'obligation de demande de crédits complémentaires si la ligne de crédit concernée est épuisée prématurément.

Pour ces raisons, la CoFin ne s'oppose pas à la présentation d'un budget déséquilibré pour l'exercice 2023.

### **3.5. Amortissement**

La CoFin s'est penchée sur la question des amortissements figurant au chapitre 33 du budget par nature 2023.

Celui-ci présente une augmentation de Fr. 19'335.- en comparaison au budget 2022. Le préavis explique que ce montant est en légère augmentation par rapport au budget 2022 mais en diminution par rapport aux comptes 2021 ceci étant expliqué par les amortissements supplémentaires du bouclage des comptes 2021.

La CoFin a également repris les montants mentionnés dans le préavis n°20/2022 qui présentaient une augmentation des charges d'amortissements et d'intérêts en relation avec des investissements prévus. Cette augmentation prévoyait Fr. 114'525.- rien que pour les amortissements supplémentaires.

Bien que la nouvelle d'une augmentation de charges de Fr. 19'335.- pour 2023 au lieu des Fr. 114'525.- prévus précédemment soit réjouissante, il est une fois de plus utile de mentionner qu'il serait prudent d'instiller un peu plus de nuance dans les chiffres qui sont présentés car, « l'épouvantail » présenté dans le préavis n°20/2022 est finalement réduit à moins de Fr. 20'000.- alors que l'exercice n'a même pas encore commencé.



## Conclusion

En conclusion, la CoFin propose au Conseil communal d'accepter le budget tel que présenté ainsi que l'amendement présenté par notre Municipalité. Bien que déficitaire, la CoFin rappelle que le budget est soigneusement établi en ne surévaluant pas les revenus et en ne sous-évaluant pas les charges. Cette approche prudente a permis jusqu'ici à notre Commune de traverser différentes crises sans que les comptes n'en soient en définitive trop impactés.

Le déficit prévu est en partie expliqué par la diminution des revenus liés à l'imposition des personnes physiques (45%) ainsi que par l'augmentation des charges de personnel (40%). Ces charges augmentent d'une part pour des raisons de renchérissement et d'adaptations statutaires des traitements, mais également pour l'engagement de 5.6 ETP pour de nouveaux postes. La Municipalité souhaite développer respectivement renforcer certaines thématiques stratégiques comme la communication ou le développement durable. Dans cette optique, l'augmentation des ressources allouées au personnel communal apparaît comme justifiée pour la CoFin.

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



## Le Conseil communal de Payerne

**vu** le préavis n° 23/2022 de la Municipalité du 2 novembre 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'approuver le projet de budget pour l'exercice 2023 dont le résumé est le suivant :

Total des charges : Fr. 49'431'750.-

Total des revenus : Fr. 48'004'157.-

Excédent de charges : Fr. 1'427'593.-

Après :

Amortissements : Fr. 3'375'125.-

Attribution aux fonds de réserve  
et de renouvellement : Fr. 1'097'405.-

Prélèvement sur les fonds de  
réserve et de renouvellement : Fr. 206'005.-



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-rapportrice

Lionel Voinçon

Membre

Jean-François Rossier

Membre

Stéphanie Savary

Membre

Fabio Pereira Gomes

Membre