



Commission des finances
1530 Payerne

Au Conseil communal
de et à
1530 Payerne

Payerne, le 21 novembre 2025

Rapport de la Commission des finances

Préavis n° 14/2025

Bâtiment des Service d'Exploitation (étape 3), assainissement et agrandissement de la halle

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

Conformément à l'article 53 al. 4 let. h 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 trois reprises afin de traiter le préavis cité en titre et les réponses aux questions soumises par courriel à la Municipalité.

Préambule

Comme indiqué dans le préavis, Le Bâtiment des Services d'Exploitation (BSE) est essentiel à l'activité des services techniques de la Commune de Payerne et peut être qualifié de centre d'entretien de la Commune en regroupant les activités opérationnelles des services Bâtiments et Infrastructures, travaux publics et domaines.

Ce bâtiment, acquis en 1998, a fait l'objet de diverses rénovations et optimisations. L'ensemble de ces actions ainsi que l'étape 3, faisant l'objet du présent préavis, sont listés dans le tableau ci-dessous.



Année	Préavis	Description	Montants engagés
1998	14/1998	Acquisition de la halle industrielle, sise à la route de Grandcour 69, parcelle RF n° 2150	Fr. 1'405'000.00
1999 et 2004	14/1999 et 06/2004	Travaux pour le mise aux normes du bâtiment (ECA, salubrité, loi sur le travail, sécurité etc...)	Fr. 2'311'000.00
2013	22/2013	1 ^{ère} étape de rénovations urgentes comprenant : <ul style="list-style-type: none">• La rénovation et l'isolation de la toiture Sud et centrale• La rénovation et l'isolation des façades de l'atelier mécanique	Fr. 695'000.00
2018	01/2018	2 ^{ème} étape d'assainissement et de rénovation. <ul style="list-style-type: none">• Rénovation des façades de l'aile Sud• Transformation intérieure des locaux administratifs	Fr. 1'477'000.00
Total dépensé à ce jour			Fr. 5'888'000.00
2025	14/2025	3 ^{ème} étape d'assainissement et agrandissement de la halle	Fr. 4'965'000.00
Total alloué au BSE en cas d'acceptation du présent préavis			Fr. 10'853'000.00

À l'origine, la rénovation et l'optimisation énergétique du BSE a été découpé en trois étapes suite à une étude menée, dès 2007, par le bureau Weinmann-Energies SA.

La Municipalité de l'époque a retenu la variante 4 (cumul des 3 premières variantes).

Description des variantes (préavis 01/2018) :

- variante 1 : amélioration de l'isolation de la toiture (économie réalisable 39 %) ;
- variante 2 : remplacement de toutes les fenêtres et portes extérieures par des éléments ayant un meilleur coefficient thermique (économie réalisable 14 %) ;
- variante 3 : amélioration de l'isolation des murs des façades extérieures (économie réalisable 14 %) ;
- variante 4 : cumul des améliorations des variantes 1, 2, 3 (économie réalisable 67 %).

Aujourd'hui, avec le présent préavis, la Municipalité nous présente une étape 3 qui est plus importante que prévue initialement et qui est censée répondre aux besoins actuels et futurs.



Analyse

Raccordement au chauffage à distance (CAD)

Depuis la mise en œuvre du projet CAD (Chauffage à distance), il a été prévu de raccorder le Bâtiment des Services d'Exploitation à celui-ci. Néanmoins, la CoFin a souhaité savoir s'il y avait un avantage financier au raccordement au CAD en comparaison de la solution actuelle.

La CoFin a dû s'y prendre à 2 reprises afin d'obtenir les réponses à ses questions. L'argument principal des répondants étant que la comparaison des coûts n'est pas pertinente car les kWh chaleur produits avec le gaz ne comprennent pas les mêmes coûts de production que ceux du CAD.

Au final, voici la comparaison que nous sommes parvenus à faire :

- La consommation actuelle de chaleur avoisine les 308'000 kWh/an. Cette chaleur est produite par le biais du gaz naturel et son coût annuel actuel toutes taxes comprises est de Fr. 30'000.00 à 35'000.00
- À futur et suite aux assainissements et raccordement au CAD, la consommation approximative sera de 185'000 kWh/an pour un coût annuel de Fr. 36'000.00 (tarification 2025).

Même si la consommation en terme de kWh/an diminue significativement suite aux assainissements et raccordement au CAD, le coût annuel, lui, augmente légèrement.

Station de lavage

La CoFin a souhaité savoir si, d'un point de vue économique, il était toujours pertinent de maintenir une station de lavage au BSE alors que plusieurs stations de lavage (notamment pour véhicules lourds) se trouvent à proximité. De plus, la CoFin a souhaité savoir si une analyse des coûts avait été réalisée afin de justifier le choix du maintien de celle-ci.

Il en ressort qu'aucune analyse des coûts n'a été réalisée.

Selon les réponses obtenues une telle analyse n'a pas été jugée pertinente vu les montants engagés et le fait que le dispositif de traitement des eaux reste fonctionnel pour la prochaine décennie.



Concept énergétique du bâtiment

La CoFin a souhaité analyser le concept énergétique du BSE, non pas d'un point de vue idéologique, mais d'un point vue financier afin de savoir quel pourrait-être le retour sur investissement.

Pour rappel, lors de l'assainissement de la toiture Sud, la Municipalité de l'époque avait fait le choix de mettre à disposition l'usage de la toiture sous la forme d'une servitude sans aucun avantage lié à la consommation de l'énergie produite sur place. Le Groupe E a versé une indemnité unique de Fr. 30'000.00 pour une exploitation de la toiture durant 25 ans.

En 2038, la Commune de Payerne sera donc propriété de l'installation photovoltaïque installée en 2013. Sachant que la durée de vie moyenne de panneaux solaires est approximativement de 30 ans, en 2038, la Commune de Payerne se retrouvera propriétaire d'une installation en fin de vie avec un faible rendement. En comptant les coûts liés à la désinstallation et le recyclage de celle-ci, il est fort à parier que le bilan financier de la 1^{ère} installation photovoltaïque sera nul ou même négatif.

Afin de ne pas réitérer les erreurs du passé, la CoFin a souhaité comprendre quel serait l'avantage financier de cette nouvelle installation photovoltaïque.

Le préavis nous indique que la Commune de Payerne pourra constituer une CEL (Communauté électrique locale) sans autre participation de tiers et consommer la majeure partie de sa production d'électricité. Affirmation qui n'est pas totalement correcte vu que l'éventuelle CEL utilisera le réseau du Groupe E et que des taxes et frais administratifs sont liés à l'utilisation de ce réseau.

- Taxes estimées : 8 ct/kWh
 - Frais administratifs estimés : 3 ct/kWh
- ⇒ Rétribution totale au Groupe E : 11 ct/kWh**

La CoFin a souhaité obtenir une copie de l'analyse de situation effectuée pour décider de la création de cette CEL. La réponse suivante nous a été fournie :

« A ce stade nous avons fait un calcul du prix de revient de ce type de production et de communauté de consommateurs. Des analyses plus poussées ne nous apparaissent pas nécessaires quant à la plus-value économique. Groupe E qui sera le partenaire obligatoire doit encore établir le formulaire qui réglera cette création de CEL.

L'analyse de situation est très simple dans la mesure où nos bâtiments consomment annuellement près de 980'000 kWh pour env. Fr. 450'000.- et qu'il est possible d'acheminer théoriquement de l'électricité solaire produite à Payerne directement à différents bâtiments communaux consommateurs qui ne disposent pas d'installation et peu compatibles avec une installation photovoltaïque. En terme économique, le coût net de l'installation après déduction de la contribution fédérale est estimé à Fr. 256'000, le payback se situe aux env. de 14 ans et le prix de revient de l'électricité à Fr. 17 ct. »



Un retour sur investissement de 14 ans a paru bien long aux yeux de la CoFin, c'est pourquoi elle a voulu savoir comment la Commune défendait cette approche d'un point de vue économique ou si, finalement, ce sont principalement les enjeux écologiques qui ont primés. Voici la réponse qui nous a été faite :

« L'approche comprend bien sûr un facteur environnemental dans la mesure où nous sommes dans une démarche de développement durable. Cela dit ce principe ne fonctionne que sur le triangle formé par les critères sociaux, économiques et environnementaux. La création d'une CEL remplit l'ensemble des critères et celui de l'intérêt économique n'est pas le moindre. »

La Commune et nos autorités paraissent convaincues de l'avantage économique de la création d'une CEL même si les termes contractuels exactes entre le Groupe E et la Commune ne sont pas encore clairement définis. La CoFin souhaite croire que nos autorités auront à l'esprit l'intérêt économique de la Commune lors des négociations pour l'établissement de ce contrat, ceci afin d'arriver à un retour sur investissement le plus tôt possible.

Bornes de recharge

Il est prévu d'installer deux bornes de recharge sur le parking du BSE. La Commune de Payerne n'a pas prévu d'investir et de gérer ces installations mais d'en donner la gestion à une entreprise du domaine.

Aux yeux de certains commissionnaires, le fait de donner la gestion de ces bornes de recharge à une entreprise tiers est un non-sens d'un point de vue économique. La réponse suivante nous a été donnée :

« Il s'agirait plutôt d'un partenariat mais au final il n'y aura que des bornes de recharge non publiques destinées à l'usage de la Commune et des collaborateurs et alimentées par le réseau électrique et photovoltaïque. La gestion des bornes et facturation pourra par contre être confiée à une société externe pour une somme très modeste (...) »

C'est nous qui fixerons le prix tarifaire de l'électricité pour les collaborateurs intéressés à charger leur véhicule électrique à prix coûtant par exemple. Nous pouvons confier à un tiers la facturation de la consommation de recharge électrique de nos collaborateurs pour leur véhicule privé à hauteur de Fr. 150.00 par an quel que soit le nombre de clients. Nous fixerons le prix au kWh ultérieurement. »

Cette réponse n'a absolument pas convaincu les membres de la commission. Le parc de véhicules électriques de la Commune est amené à s'agrandir avec les années. Avec ce projet, nous avons une solution pour recharger ces véhicules avec l'électricité qui sera produite par les installations photovoltaïques communales. Alors pourquoi vouloir payer une société tierce pour l'installation et la gestion de ces bornes ?



De plus, même s'il est louable de donner la possibilité aux employés communaux de pouvoir charger leurs véhicules, la faisabilité paraît compliquée. En effet, un employé qui a mis à recharger son véhicule à 07h30 lors de la prise de son service, devra-t-il venir déplacer son véhicule 2 à 3 heures plus tard afin de libérer la borne alors qu'il sera éventuellement en service forestier loin du BSE ?

Même si la CoFin n'a aucun pouvoir décisionnel en la matière, elle est d'avis que ces bornes devraient entièrement être gérées par la Commune et réservées à l'usage communal uniquement.

Devis général

Dans le préavis 01/2018, le montant prévu pour la 3^{ème} étape était de Fr. 1'500'000.- et comprenait :

- Rénovation et isolation de la toiture Nord (solde)
- Isolations des murs
- Optimisation du système de chauffage

Aujourd'hui le préavis 14/2025 demande un montant de Fr. 4'965'000.- pour cette étape. Même si des choses ont été ajoutées à cette étape 3 (2025), la différence de montant est significative. De ce fait, la CoFin a demandé la liste des principaux éléments qui ont fait presque tripler la prévision 2018.

Selon la réponse qui nous a été fournie, les colonnes « Agrandissement » et « Technique » du devis général (cf. page 10 à 12 du préavis n° 14/2025) correspondent aux dépassements par rapport au projet initial. Un tableau récapitulatif des chapitres est présenté ci-dessous.

CFC	Désignation	Enveloppe	Agrandissement	Technique	Total CFC	Différence
1	Travaux préliminaires	198'900.-	51'000.-	5'500.-	255'400.-	56'500.-
2	Bâtiment	1'161'000.-	1'458'000.-	865'000.-	3'484'000.-	2'323'000.-
4	Aménagements extérieurs	0.-	0.-	22'000.-	22'000.-	22'000.-
5	Frais secondaires	303'100.-	432'100.-	187'500.-	922'700.00	619'600.-
Total		1'663'000.-	1'941'100.-	1'080'000.-	4'684'100.-	3'021'100.-
59	Réserve de divers et imprévus 6%	99'780.-	116'466.-	64'800.-	281'046.-	181'266.-
Total TTC					4'965'146.-	

Sans les divers et imprévus, le projet proposé dans ce préavis présente une augmentation de l'investissement de Fr. 3'021'000.00, pour une enveloppe initialement prévue à Fr. 1'663'000.00.



Cette augmentation est « pharaonique » et représente un investissement significatif pour la Commune de Payerne. Selon ce qui nous a été expliqué, cet investissement est considéré comme primordial pour répondre aux besoins de notre Commune.

Cependant, la CoFin a souhaité savoir si les agrandissements et nouveaux espaces de stockage étaient nécessaires, vu la libération prochaine par le SDIS de la Broye-Vully des locaux de la Caserne de la Palaz et de la Caserne de Ville. Il nous a été répondu que ces locaux qui se libéreront prochainement (Q1 2026) ne représentent pas un doublon. Ces locaux sont destinés, notamment par leur localisation, à d'autres affectations plus en adéquation avec les besoins de la ville.

De plus, et afin de faire diminuer les frais d'honoraires d'architectes, ingénieurs et spécialistes, nous avons cherché à savoir s'il n'avait pas été possible de faire appel à moins de prestataires (cf. CFC 59, page 12 du préavis n° 14/2025). En effet, initialement ces frais avaient été estimés à Fr. 291'000.00 et maintenant l'enveloppe s'élève à Fr. 856'000.00, soit une augmentation de Fr. 565'000.00. Et ceci, sans compter les 6 % de divers et imprévus. Voici la réponse qui nous a été fournie à ce sujet :

« Nous avons eu recours au même groupe pluridisciplinaire que pour l'étape précédente. Il faut bien comprendre que le projet nécessite un certain nombre de compétences bien distinctes que chaque bureau d'ingénieurs couvre selon sa spécialisation. Cela dit il n'y a qu'un bureau d'architectes mais différents ingénieurs selon le partie d'ouvrage et d'installations :

- Ingénieur civil : construction métallique, résistance*
- Ingénieur CVS : chauffage, distribution de chaleur, ECS, assainissement énergétique*
- Ingénieur électricité : distribution des installations électriques, installation PHV. »*

Même si, apparemment, il n'est pas possible de réduire le nombre de prestataires afin de réduire le montant des honoraires, la CoFin a trouvé que le montant de Fr. 856'000.00 est élevé par rapport au montant total arrondi du projet Fr. 4'965'000.00. Ceux-ci représentent en effet 17.24% des coûts totaux.

À ce titre, nous avons reçu la réponse suivante :

« La relation sur le coût de l'ouvrage sera ajustée à la connaissance des dépenses effectives. Le chiffre actuel est cependant correct dès lors qu'il faut également compter la part d'étude dans celui-ci et qui n'est en principe pas inclue dans la phase de projet. Cela étant la phase de négociation quant aux honoraires définitifs aura lieu après l'approbation du préavis. »



Financement

Comme indiqué dans le préavis, la Commune aura recours à l'emprunt pour le financement de ce projet. Elle pourra, en outre, utiliser le fonds de réserve n° 9.282.2075 « Préfinancement BSE 3^{ème} étape » pour effectuer un préfinancement de Fr. 1'250'000.00. Selon MCH2, ce préfinancement sera déduit de l'amortissement par un prélèvement annuel durant toute la durée dudit amortissement.

Frais annuels de fonctionnement :

Amortissement	3.33 %	de	Fr. 4'965'000.—	Fr. 165'350.—
Prélèvement sur un préfinancement	3.33 %	de	Fr. 1'250'000.—	Fr. - 41'650.—
Sous-total amortissement net				Fr. 123'700.—
Intérêts	2 %	de	Fr. 4'965'000.—	Fr. 99'300.—
Total				Fr. 223'000.—

Vu que ce projet a été découpé en plusieurs étapes, nous avons également voulu savoir quel était le solde restant à amortir des précédentes étapes.

Le tableau ci-dessous, nous a été fourni :

Objet	Préavis n°	Crédit accordé	Coût de la construction	Amort. cumulés	Sub/part tiers Reprise de réserves	Solde comptable au 31.12.2024
Nouveaux dépôts voirie	14/1999 – 06/2004 et 22/2013		5'102'881.40	3'592'377.75	1'510'502.65	1.-
Assainissement BSE Etape 2	01/2018	1'5000'000.-	1'476'581.69	196'183.10	528'140.-	752'258.59
Démontage Halle Progin	16/2017	310'000.-	306'753.04	61'714.85		245'038.19

Au final, nous pouvons voir que pour le bâtiment lui-même, le solde à amortir au 31.12.2024 se monte à Fr. 752'258.59

Finalement, le préavis nous informe que les subventions attendues sont estimées à Fr. 115'000.00. La CoFin a souhaité avoir plus de détails sur celles-ci.

Les subventions attendues sont composées de la subvention du programme bâtiment pour une montant estimé à Fr. 60'000.00 et de la rétribution pour l'installation photovoltaïque pour un montant estimé de Fr. 55'000.00.



Les conclusions, telles que présentées dans le préavis 14/2025, ne font pas mention des subventions attendues et dont il faudra déduire le montant. C'est pourquoi, nous avons amendé les articles 1 et 3.

Conclusion

Le rôle de la CoFin est de contrôler l'investissement en examinant la pertinence et la viabilité financière du projet. Vu les enjeux financiers importants, elle souhaitait avoir des réponses détaillées et des analyses de scénarios.

Cela étant dit, la CoFin a analysé ce préavis d'un point de vue financier et économique en évitant tous éléments idéologiques (choix du CAD déjà arrêté). Vu les réponses obtenues, elle n'est pas parvenue à identifier des éléments à même de réduire le montant de ce projet.

Elle ne peut que croire que le redimensionnement de l'étape 3 et sa forte augmentation de l'investissement associée est nécessaire pour notre Commune et le bon fonctionnement de ses services. De plus, la CoFin espère que cette investissement atteindra, à terme, les objectifs escomptés (réduction CO₂, divers avantages dus à la CEL, etc...) et ne peut qu'encourager la COGES à suivre l'évolution de ce projet.

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° 14/2025 de la Municipalité du 24 septembre 2025 ;

Oui le rapport des commissions chargées d'étudier cette affaire ;

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

Décide

**Article 1
(amendé) :** d'accorder à la Municipalité un crédit de Fr. 4'965'000.— pour l'assainissement de l'enveloppe de l'aile nord du bâtiment, de son agrandissement et les mesures techniques, le tout formant la 3^{ème} étape de travaux du Bâtiment des Services d'Exploitation, dont il y aura lieu de déduire les subventions attendues ;

Article 2 : d'autoriser la Municipalité à recourir à l'emprunt dans le cadre du plafond d'endettement pour financer le montant de Fr. 4'965'000.— ;

**Article 3
(amendé) :** d'autoriser la Municipalité à porter à l'actif du bilan le montant de Fr. 4'965'000.— relatif à la 3^{ème} étape des travaux du Bâtiment des Services d'Exploitation, dont il y aura lieu de déduire les subventions attendues, son amortissement s'effectuant conformément à la législation en vigueur ;

Article 4 : d'autoriser la Municipalité à dissoudre le fonds de réserve n° 9.282.2075 « Préfinancement BSE 3^{ème} étape », respectivement le préfinancement correspondant, par prélèvements annuels répartis sur la même durée que l'amortissement de l'investissement visé à l'article 3.

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



La Commission des finances :

Laura Macchia

Membre

Vânia Andreia Silva Reis

Membre

Sarah Neuhaus

Membre

Laurence Seuret

Membre

Sylvain Quillet

Vice-président

Christian Pingoud

Président

Delphine Morisset

Membre- rapporteure