



1530 Payerne

Commission des finances

Au Conseil communal  
De et à  
1530 Payerne

Payerne, le 3.12.2025

---

## Rapport de la Commission des finances

**Préavis n° 18/2025**

---

**Budget 2026**

---

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 précité.

Pour ce faire, la CoFin s'est réunie à 4 reprises dont une fois (pour l'analyse finale du budget) en présence de Monsieur le Syndic Lionel Voinçon et de la secrétaire municipale, Madame Cynthia Thöny. Dans un 2<sup>ème</sup> temps, M. Edouard Noverraz et son chef de service Monsieur Damien Wirths sont venus détailler le projet des îlotiers.

### **Préambule**

La comptabilité communale constitue une représentation (en valeur monétaire) des services publics fournis par une commune. En pratique, cette activité se matérialise à travers le budget et les états financiers. Ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'adoption du budget pour l'année 2026.

Tous les membres de la CoFin ont contribué à la rédaction de ce document.

Nous évoquerons le processus mis en œuvre, suivi des commentaires spécifiques à chaque chapitre lorsque cela s'est avéré pertinent, pour conclure avec des réflexions sur certaines thématiques plus larges.



## Introduction

### Processus

Pour procéder à l'analyse du budget 2025, la CoFin a disposé d'une version préalable de celui-ci en format Excel, ce qui lui a permis de dresser un premier catalogue de questions. Relevons que ces informations nous ont parvenues le 21 octobre (cf art. 106 RC => délai 15.10), soit avec près d'une semaine de retard.

Nous avons notamment pris en compte les écarts entre les budgets 2025 et 2026 ainsi que vis-à-vis des comptes 2024. La CoFin a souhaité approfondir quelques-uns de ces points et soulevé des questions d'ordre général à la Municipalité, notamment en ce qui concerne l'équilibre budgétaire et, plus particulièrement, l'augmentation des charges liées au personnel communal et des possibilités d'économie en la matière.

Suite à la rencontre du 11.11.25 et à l'examen du préavis 18-25, la version définitive du catalogue de questions a été transmise à la Municipalité. Une sélection des réponses fournies et des explications complémentaires du 18.11.25 (suite à ses questions) ont permis d'étayer le présent rapport.

### Rappels

Chaque année, le compte d'exploitation est réexaminé sous l'angle d'un budget qui est voté par le Conseil communal l'année précédant l'exercice. **Une fois adopté, ce budget fixe un cadre pour les dépenses de l'exécutif communal et de l'administration.**

Lorsque le crédit est épuisé, l'exécutif ne peut pas engager de dépenses supplémentaires sans l'autorisation préalable du Conseil communal. En cas d'urgence, la Municipalité a toutefois la possibilité d'engager jusqu'à CHF 50'000.00 pour des dépenses imprévisibles et exceptionnelles, mais celles-ci doivent être approuvées par le Conseil communal (cf. préavis 19/2021).

Soulignons enfin qu'une commune ne fonctionne pas comme un ménage ou une entreprise. Les principes applicables à l'économie privée ne s'appliquent pas toujours de la même manière aux finances publiques. Exemple : transférer des allocations budgétaires (compte à compte) au cours de l'exercice n'est pas permis.

## Analyse

### Remarques générales

Le budget 2026 peut inquiéter, à première vue, vu qu'il prévoit un déficit de plus de CHF 6,3 millions contre CHF 1 million (budget 2025). Cependant, pour les activités exclusivement communales, le résultat devrait être déficitaire à hauteur de CHF 1,15 million.

Voici 4 éléments qui influencent, en grande partie, ce résultat communal négatif :



- le nouveau règlement d'organisation, récemment adopté, a revu les traitements des municipaux à la hausse et les 2,75 EPT supplémentaires entraînent, ensemble, une augmentation de CHF 587'455.00 (p. 5 du préavis);
- l'engagement d'îlotiers (service de police délocalisé) génère des coûts supplémentaires de l'ordre de CHF 344'156.00 (p. 6 du préavis) ;
- deux bus exploités sur toute l'année 2026 induisent un supplément de frais de CHF 486'924.19 (p. 9 du préavis)
- enfin, 9 postes de frais d'entretien (voir p. 8 du préavis) ont été réduits pour un total de CHF 645'650.00.

Pour les activités extra-communales, 3 associations intercommunales (**ASIPE**, **ARAJ** et **SDIS**) amènent un résultat négatif de > CHF 2 millions. Le rythme d'évolution des dépenses interpelle tant nos Autorités que les membres de la CoFin (nous y reviendrons plus loin, notamment aux chapitres 5, 6 et 7).

La nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (**NPIV**) s'avère légèrement défavorable pour Payerne. Précédemment bénéficiaire de CHF 2'999'223.00 dans les comptes 2024, bénéficiaire de seulement CHF 1'016'897.00 au budget 2025, la NPIV retrouve des couleurs à raison de CHF 2'605'147.00 au budget 2026.

Pour le surplus, relevons que rien n'a été prévu en 2026 au registre des gains comptables exceptionnels (recettes ponctuelles issues de la vente d'actifs). Pour rappel, une recette exceptionnelle de CHF 5,2 millions figurait au budget 2025.

## Chapitre 1

### 1000 Conseil Communal

Par rapport au budget 2025, nous pouvons voir une différence de CHF 5'000.00 entre les comptes 3003.00 « Jetons de présences » et 3011.00 « Traitements ». Cela est dû au fait que l'indemnité de la Présidence du Conseil Communal a été transférée du compte « Jetons de présences » au compte « Traitements ».

### 1010 Municipalité

Sous la rubrique « Municipalité », nous pouvons voir les effets de l'entrée en vigueur du règlement d'organisation et de traitement de la Municipalité au 1<sup>er</sup> juillet 2026. Une charge de CHF 12'500.00 a été créditée sous le compte 3063.01 « Frais de fonction ». Ce montant est calculé comme suit :

$$\text{Frais fonction Municipalité} = \frac{\text{CHF 5'000 par Municipal par an}}{2 (\text{dès le 1er juillet})} \times 5 \text{ Municipaux}$$

Le compte 3069.00 « Frais divers », quant à lui, a été crédité de CHF 50'000.00. Ce montant correspond aux frais de formation alloués aux Municipaux. Soit, selon l'article 15 du règlement, CHF 10'000.00 maximum par Municipal. Ce montant aurait



pu être lissé sur les années de la législature mais nous comprenons qu'une formation devrait survenir plutôt en début de mandat.

## 1100 Administration Générale

Dans les commentaires du compte 3185.06 « Honoraires – processus et gestion de projet », il nous est indiqué : « Il s'agit d'un montant dans le cadre du projet de la digitalisation de l'administration en lien direct avec le poste du Chargée ou Chargé des archives et de la transition numérique (+ 80 %) ».

Nous avons voulu savoir ce que ce montant couvrait exactement. La réponse suivante nous a été fournie : « Il s'agit de prévoir des accompagnements sur le projet de digitalisation de l'Administration. Celui-ci débutera par une démarche de **lean office**. Une fois les processus optimisés, il y aura lieu de digitaliser l'ensemble de l'Administration. Cette étape sera certainement également accompagnée. »

Le terme Lean office peut être compris comme une approche visant à optimiser les processus administratifs et à réduire le gaspillage en identifiant et en éliminant les étapes et activités inutiles.

## 1530 Activités culturelles et de loisirs

Le compte 3653.10 « Piscine, participation communale » se voit allouer une participation supplémentaire de CHF 100'000.00. Même si nous comprenons l'importance et le rôle que joue les infrastructures de la piscine pour la population payernoise et régionale, la CoFin a souhaité avoir plus d'explications sur ce financement supplémentaire et la viabilité de ce modèle de financement.

Pour rappel, la Commune de Payerne détient 84.5 % du capital de la **Coopérative Piscine-Camping**. La subvention d'exploitation communale est passée de CHF 130'000.00 à CHF 150'000.00 en 2015, puis à CHF 180'000.00 depuis 2023.

La subvention communale de CHF 180'000.00 ne suffit pas à couvrir les charges de la coopérative. Afin de nous démontrer cet état de fait la Municipalité nous a fourni les chiffres suivants :

- **2024** : produits CHF 618'166.00 avant subventions spécifiques, amortissements CHF 178'700.00, intérêts CHF 67'600.00, **perte d'exploitation CHF -124'863.00**. Les intérêts devraient se situer autour de CHF 89'000.00 les prochains exercices.
- **2025** (budget): produits CHF 846'000.00, intérêts env. CHF 88'900.00, **perte prévue CHF -70'400.00** hors soutien additionnel. Liquidités autour de CHF 30'000.00 fin 2024. Début des remboursements bancaires renforcés en 2026: CHF 140'000.00/an.
- Dette actuelle : env. CHF 3,05 millions d'emprunts BCV, CHF 1,45 million de prêts communaux sans intérêts, CHF 94'500.00 de prêt LDER.

C'est pourquoi la Municipalité préconise d'augmenter la subvention communale pour l'exploitation dès 2026 à CHF 280'000.00 par an.



Cela permettra à moyen terme de :

1. stabiliser les liquidités, aujourd'hui faibles,
2. assurer le remboursement de la dette,
3. éviter une hausse tarifaire qui nuirait à l'accessibilité de la population.

Même si l'augmentation de charges au budget est significative et vu l'importance de l'infrastructure de la piscine pour Payerne et ses environs, la CoFin ne peut que soutenir cette augmentation.

Une série de questions a également été posées à propos de **l'Opéra de l'Impératrice** (compte 3653.82) budgété à CHF 40'000.00.

Selon les comptes 2024, les charges totales se montaient à environ CHF 431'839.00 pour des produits d'environ CHF 423'017.00. Soit un déficit d'environ CHF 8'822.00. Signalons qu'un montant de CHF 65'168.15 a été financé par des réserves.

**La demande de soutien pour l'édition 2026 se monte à CHF 40'000.00.** Elle se compose d'un soutien direct de CHF 20'000.00 et d'une garantie de déficit de CHF 20'000.00. Cette demande se base sur un plan de financement à l'équilibre (charges CHF 552'030.00 / produits CHF 552'230.00).

Ce projet est issu de l'association de 3 associations locales (l'Association des Concerts de Payerne, l'ASAP, l'Association des orgues Ahrend), coordonné par un comité d'organisation d'une dizaine de membres de chacune des associations.

Si le projet, ne devait pas récolter suffisamment de fonds privés et auprès des fondations d'ici fin 2025, le projet sera soit reporté, soit annulé. De ce fait, la CoFin considère que la Municipalité prend un risque mesuré (garantie CHF 10'000.00) et souhaite la soutenir dans sa démarche de mise en valeur de l'Abbatiale.

## Chapitre 2

Comme indiqué dans l'analyse, la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (**NPIV**) est en défaveur de la Commune de Payerne.

Pour rappel, la NPIV se base sur 4 piliers ([www.vd.ch/NPIV](http://www.vd.ch/NPIV)) :

- péréquation des ressources
- péréquation des besoins structurels
- compensation des charges particulières des villes
- factures cantonales
  - participation à la cohésion sociale (PCS) ;
  - facture policière.

Le décompte prévisionnel 2026 de toutes les communes vaudoises et son rapport de synthèse sont accessibles sur le site [www.vd.ch/NPIV](http://www.vd.ch/NPIV)

Voici les données prises en compte pour l'établissement du décompte prévisionnel pour la Commune de Payerne :



## Données de référence par commune (2024)

Commune : **Payerne** N° OFS **5822**

Montant en CHF

<b>Recettes fiscales</b>	
Impôt sur le revenu	11 751 520
Impôt sur la fortune	1 406 500
Impôt sur le bénéfice	1 654 606
Impôt sur le capital	97 973
Impôt sur la dépense	0
Impôts récupérés après défaillance	191 748
Pertes débiteurs	-547 317
Corrections (amendes fiscales)	123 457
Compensation RFFA	173 013
Impôt foncier	1 679 850
Impôt à la source	902 858
Impôt immeubles des sociétés	240 221
Imputation forfaitaire	-1 706
Droits de mutation	1 058 203
Successions et donations	110 512
Gains immobiliers	604 809
Frontaliers	416 377
<b>Total des recettes fiscales</b>	<b>19 862 625</b>

<b>Autres données</b>	
Population	10 802
Surface productive	2 376
Population en altitude	0
Territoire en pente	3.1%
Elèves scolarisés	1 436
Elèves distants	39
Déficit du trafic urbain (budget 2024)	336 028
Déficit du trafic urbain (solde 2023)	-12 428
Police	délégatrice

<b>Taux d'imposition fiscaux</b>	
Coefficient communal	70
Coefficient moyen pondéré	67.48
Taux impôt foncier	1.00

<b>Rendement fiscal standardisé (RFS)</b>	
RFS par habitant (commune)	1 587
RFS par habitant (moyenne cantonale)	3 340

Notons que le décompte prévisionnel 2026 se base à la fois sur des données relatives à l'exercice 2024 (parfois avec des adaptations) et sur des données prévisionnelles qui lui sont spécifiques.

<b>Données relatives à l'exercice 2024</b>	<b>Données prévisionnelles</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Population</li> <li>• Coefficients / taux d'imposition, revenus d'impôts (adaptés) et compensation RFFA</li> <li>• Indicateurs de besoins structurels</li> <li>• Déficits des lignes de trafic urbain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation à la cohésion sociale selon l'estimation la plus récente au 23 juin 2025</li> <li>• Facture policière indexée pour 2026</li> <li>• Etat des polices au 1er janvier 2026</li> <li>• Indexations sur la base de l'IPC d'avril 2025</li> </ul>



## Acomptes 2025

Décompte prévisionnel 2026		N° OFS	Acomptes 2025		N° OFS
Commune :	Payerne	5822	Commune :	Payerne	5822
		Montant en CHF			Montant en CHF
<b>Péréquation des ressources (R)</b>	<b>-16 505 194</b>		<b>Péréquation des ressources (R)</b>	<b>-14 654 795</b>	
Solidarité principale	-15 155 413		Solidarité principale	-13 671 480	
Dotation minimale	-180 537		Dotation minimale	0	
Prélèvements conjoncturels	-1 169 244		Prélèvements conjoncturels	-983 315	
<b>Péréquation des besoins structurels (B)</b>	<b>0</b>		<b>Péréquation des besoins structurels (B)</b>	<b>0</b>	
Compensation "surface productive"	0		Compensation "surface productive"	0	
Compensation "population en altitude"	0		Compensation "population en altitude"	0	
Compensation "élèves pondérés"	0		Compensation "élèves pondérés"	0	
<b>Compensation des charges particulières des villes (V)</b>	<b>1 251 371</b>		<b>Compensation des charges particulières des villes (V)</b>	<b>1 405 072</b>	
Couche population	352 984		Couche population	351 137	
Compensation des déficits des lignes de trafic urbain	898 387		Compensation des déficits des lignes de trafic urbain	1 053 936	
<b>Compensation transitoire (C)</b>	<b>0</b>		<b>Compensation transitoire (C)</b>	<b>0</b>	
<hr/>					
<b>Total Péréquation (R + B + V + C)</b>	<b>-15 253 823</b>		<b>Total Péréquation (R + B + V + C)</b>	<b>-13 249 722</b>	
Participation à la cohésion sociale	10 628 673		Participation à la cohésion sociale	10 264 855	
Facture policière	2 020 003		Facture policière	1 967 970	
Socle sécuritaire commun	333 046		Socle sécuritaire commun	324 875	
Part des communes délégatrices	1 686 957		Part des communes délégatrices	1 643 095	
<b>Total péréquation et factures cantonales</b>	<b>-2 605 147</b>		<b>Total péréquation et factures cantonales</b>	<b>-1 016 897</b>	



Finalement, et à des fins de comparaison, nous avons mis dans le tableau ci-dessous les chiffres des comptes 2024 (ancienne péréquation) avec ceux des budgets 2025 et 2026. Les données 2024 peuvent être retrouvées à la page 10 du préavis 09/25.

<b>Intitulés 2024 et NPIV</b>	<b>Comptes 2024 (décompte provisoire 2024)</b>	<b>Budget 2025</b>	<b>Budget 2026</b>
Péréquation directe horizontale ou Péréquation (R+B+V+C)	CHF - 7'506'013.00	CHF - 13'249'722.00	CHF - 15'253'823.00
Participation financement cohésion sociale ou <b>Participation à la cohésion sociale</b>	CHF 3'778'488.20	CHF 10'264'855.00	CHF 10'628'673.00
Réforme policière ou <b>Facture policière</b>	CHF 728'302.00	CHF 1'967'970.00	CHF 2'020'003.00
<b>Totaux</b>	<b>CHF - 2'999'222.80</b>	<b>CHF - 1'016'897.00</b>	<b>CHF - 2'605'147.00</b>

Le constat est sans appel. L'introduction de la NPIV a été fortement défavorable en 2025.

Cette situation devrait, en principe, s'améliorer en 2026.

Toutefois, il est important de rester prudent et d'attendre les futurs décomptes afin de pouvoir mieux juger de l'impact de la (nouvelle) péréquation.

### **Chapitre 3**

Le budget 2026 du chapitre « **Domaines et Bâtiments** » présente des variations significatives par rapport à 2025. L'année précédente s'est caractérisée par un bénéfice extraordinaire lié à la vente du solde des terrains au lieu-dit La Coulaz.

L'augmentation de charges pour 2026 s'élève à 1.06 % par rapport à 2025, reflétant une évolution maîtrisée des dépenses. En revanche, les revenus diminuent de 51.91% en 2026 comparativement à 2025, en raison principalement de l'absence de ventes de terrains cette année.

#### **Jardins familiaux Pré Thorin (3140.4271.03)**

L'augmentation des revenus budgétisés pour cette année par rapport aux exercices précédents est due aux ajustements des loyers perçus aux coûts d'entretien réels.



Ces coûts incluent notamment l'entretien des chemins d'accès, des installations sanitaires et la facturation de l'eau potable livrée. Une caution est désormais exigée lors de la conclusion du contrat de location.

#### **Traitements service de conciergerie (3500.3011.01)**

Pour ce poste, l'augmentation de presque Fr. 100'000 s'explique d'une part par l'indexation salariale de 0.2 %, représentant environ Fr. 3'000.00. D'autre part, cette somme intègre les annuités ainsi que des salaires compensés par des contrats de prestations avec l'ASIPE.

#### **« Brasserie Notre Dame », Loyers (3504.4231.00)**

Le revenu 2026 de la Brasserie Notre Dame devrait diminuer de 31 %. Cette baisse est principalement due à l'absence de revenus de loyer pendant deux mois, en raison de la fermeture temporaire du restaurant pour un changement d'exploitant, qui affectera les mois de janvier et février 2026.

#### **Bâtiment Rue de Chemin Neuf (3506.3312.00) et Hôtel de Ville (3531.3312)**

La CoFin a souhaité obtenir des précisions concernant les amortissements inscrits sur ces deux postes et vérifier que ces amortissements proviennent bien des préavis votés à ce sujet.

Chemin Neuf : La Municipalité a confirmé qu'il s'agit de l'amortissement des préavis n° 24/2022 et n° 20/2024, pour un montant total de Fr. 30'000.-. Ces deux préavis représentent les crédits alloués aux travaux de rénovation achevés en 2025.

Hôtel de Ville : L'amortissement comprend les préavis n° :

- 11/2024 - réaménagement du greffe et ancien bureau ORPC ;
- 01/2022 - travaux de rénovation et réaménagement Hôtel de Ville ;
- 21/2016 - remplacement système de chauffage ;
- 06/2012 - transformation et rénovation intérieure.

### **Chapitre 4**

#### **Ordure ménagères**

Malgré les taxes via les sacs officiels jaunes et l'augmentation de la taxe déchets de CHF 100.00 à CHF 110.00, conformément au préavis 16/2022, les comptes du chapitre « Ordure ménagères » ne sont pas équilibrés. En effet, les déchets urbains ne sont plus intégrés dans le calcul mais financés par l'impôt (env. 10 % des frais concernés).



## Chapitre 5

Les charges du chapitre « **Instruction publique et culte** » augmentent de presque CHF 1,4 million, alors que les revenus diminuent de presque CHF 40'000.00. Cela représente un écart total significatif de CHF 1'432'771.00 par rapport au dernier budget, à charge pour la Commune de Payerne. A noter, toutefois, que certains revenus budgétés l'année dernière venaient de prélèvement sur provision.

Cet écart s'explique pour la quasi-totalité par **l'augmentation de la participation communale à l'ASipe pour un montant total de CHF 1'220'440.00 supplémentaires** ( primaire et secondaire). Dans une moindre mesure (CHF 183'500.00) les frais parascolaires terminent d'expliquer la variation budgétaire.

La CoFin a donc interrogé la Municipalité sur les causes de cet excédent de charges pour le budget 2026. La Municipalité a tout d'abord rappelé que le budget 2026 de l'ASipe sera – à l'heure où ce rapport est écrit – validé le 4 décembre 2025. Cela étant dit, **trois axes de développement prévus pour l'ASipe font l'objet de ce surcoût**. Les unités d'accueil pour écoliers (UAPE), qui ont été budgétisées à leurs capacités maximum autorisée, qui incluent l'engagement d'un renfort afin de limiter les heures supplémentaires ainsi que l'augmentation du nombre de place dans une UAPE à Payerne sont un premier bloc. Le deuxième bloc représente les infrastructures, plus particulièrement la mise en service du bâtiment Promenade du Parc ainsi que la location d'un bâtiment provisoire Derrière-la-Tour pour l'EPPC (Etablissement primaire Payerne-Corcelles) et une UAPE de 72 places. Enfin, le dernier bloc concerne une adaptation des transports, respectivement une correction pour un alignement sur les comptes 2024 ainsi qu'un nouvel appel d'offre réalisé.

Sans préjuger du négatif ou du positif de ces différents surcoûts, dont la décision revient aux membres de l'association intercommunale, il va sans dire que la CoFin appelle les représentants payernois à veiller à ce que les bons choix, aux bons prix et aux bons moments soient réalisés pour ce poste qui représente plus de 10 % des charges du ménage communal !

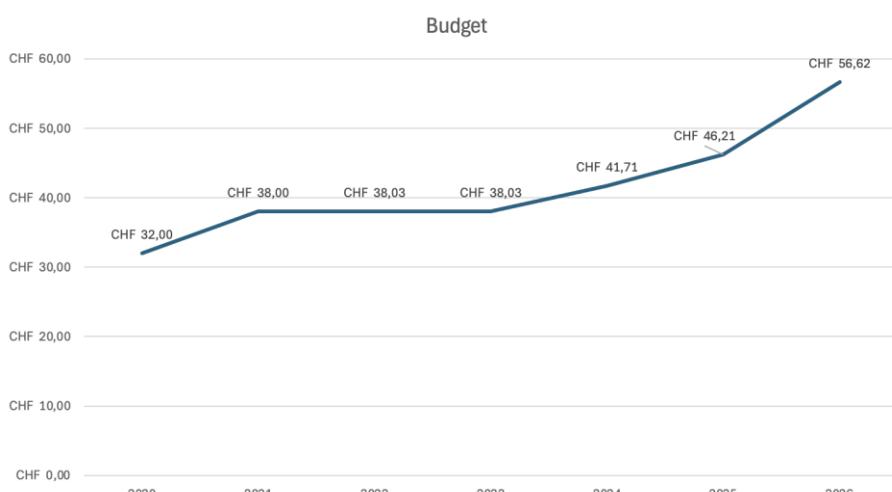


## Chapitre 6

La Commune de Payerne étant une « commune délégatrice », elle travaille en étroite collaboration avec la police cantonale. Ainsi, la facture policière représente les charges liées au financement des missions générales de police accomplies par la police cantonale.

Au budget 2025, la **facture policière** s'élevait à CHF 1'968'000.00, soit une augmentation de 186 % par rapport au budget 2024 (budget de CHF 687'165.00). Cette année, le budget de la facture policière s'élève à CHF 2'020'000.00, soit une augmentation de 2,6 % par rapport au budget 2025. À cette facture, s'ajoutent encore les coûts liés à l'engagement des trois îlotiers (« Facture policière – prestations complémentaires » 6.61.6100.3511.03) ; ce point est développé dans la suite du rapport.

Le compte « Participation au **SDIS Broye-Vully** » (6.65.6530.3521.00) est augmenté en raison de l'évolution du coût par habitant en lien avec l'amortissement de l'investissement de la nouvelle caserne.



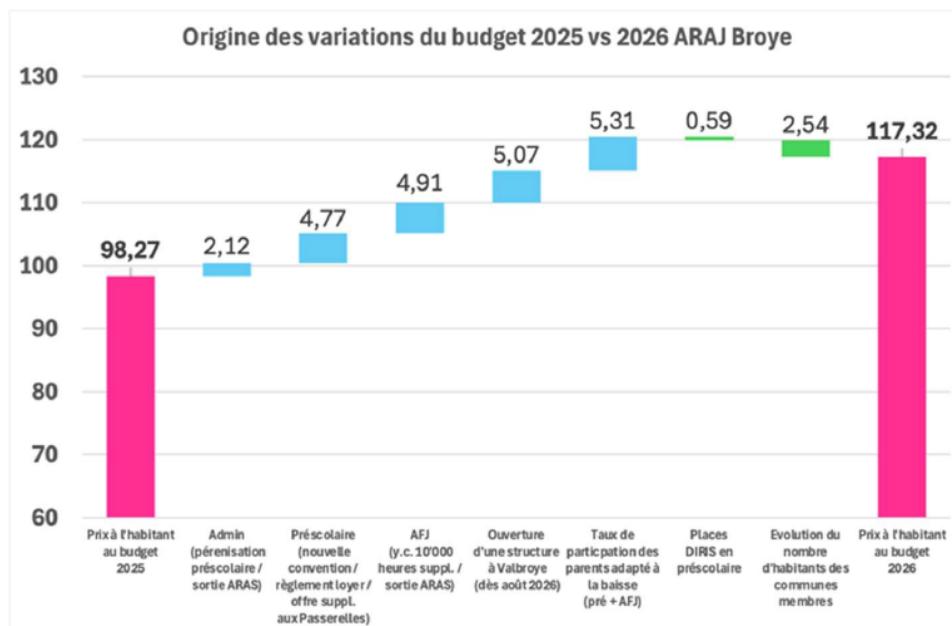
À partir du schéma précédent, nous pouvons voir l'évolution du coût par habitant du SDIS Broye-Vully, soit une augmentation de 76 % par rapport à 2020.

Lors des années précédentes, le compte « Facturation à des tiers » (6.61.6110.4363.02) présentait un revenu lié aux locations des places de stationnement au moyen des cartes journalières. Par souci de cohérence, ce revenu est, à présent, budgété dans le compte « Location places de parcs à la journée » (6.61.6100.4272.09).



## Chapitre 7

Une augmentation de charges de CHF 344'300.00 apparaît pour la participation communale au réseau régional de la petite enfance (**ARAJ Broye**), qui représente environ 1/3 d'augmentation. La Municipalité nous a fourni le graphique suivant, qui détaille les différentes raisons de l'augmentation des coûts et montre une évolution du coût par habitant de CHF 19.05 :



Comme déjà mentionné au sujet de l'ASIPE dans le chapitre 5, la CoFin rappelle l'importance des décisions prises notamment avec l'aval des différents délégues payernois dans ces associations au vu des impacts directs sur notre budget communal.

## Chapitre 8

### Service des eaux

Les comptes 8100.3141.06 « Entretien des réservoirs » et 8100.3144.00 « Entretien et extension du réseau » présentent une réduction des frais d'entretien liée à la conjoncture et reflétant une volonté de la Municipalité de contenir ces charges. Comme il s'agit d'un domaine autofinancé, la CoFin a posé la question de savoir s'il est vraiment nécessaire de renoncer à ces charges. La Municipalité répond qu'une réévaluation des coûts de remplacement a été faite, étant donné le nombre important de chantiers en cours et à venir, dépendant de préavis distincts. De ce fait, le budget peut être diminué sans impacter le taux de remplacement.



## Remarques d'ordre général

### Comptes autofinancés

Pour les comptes autofinancés, les recettes doivent couvrir les dépenses courantes. Les expressions « utilisateur-payeur » ou « pollueur-payeur » indiquent que l'utilisateur de la prestation doit supporter le coût lié.

Pour la commune de Payerne, cela concerne les 3 postes budgétaires suivants :

- 45 (ordures ménagères et déchets),
- 46 (réseau d'égouts et d'épuration), ainsi que le
- 81 (service des eaux).

Pour le poste 45, l'augmentation de la taxe forfaitaire de CHF 100.00 à CHF 110.00 par habitant (selon préavis no 16/2022) devrait ramener à l'équilibre le poste des déchets ménagers.

Le poste 46 (réseau d'égouts et d'épuration) est équilibré avec 2 versements à la provision totalisant CHF 1'327'453.00.

Quant au poste 81 (service des eaux), il est équilibré avec un versement à la provision de CHF 739'647.00.

### Marge d'autofinancement

L'analyse de la marge d'autofinancement (MAF), indicateur central de la santé financière communale, met en évidence une **évolution préoccupante**. Alors que les comptes 2023 affichaient encore une marge fortement positive – supérieure à 7 millions – les budgets 2025 et 2026 présentent des valeurs respectivement négatives de 1.1 million et 1.66 million. Cette dégradation trouve son origine dans la conjonction de facteurs externes défavorables (notamment l'effet de la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise) et dans l'absence de revenus exceptionnels qui avaient, par le passé, artificiellement renforcé cet indicateur.

La CoFin rappelle cependant que la pertinence même du calcul de la marge d'autofinancement est indissociable du respect du principe de sincérité budgétaire. En effet, l'autofinancement n'a de signification que si les charges et les revenus inscrits au budget reflètent fidèlement la réalité prévisible de l'exercice. À défaut, l'indicateur perd sa fonction d'outil d'évaluation, puisqu'il ne repose plus sur un socle comptable vérifique.

Cette exigence de sincérité implique notamment :

1. que les revenus courants ne soient ni surestimés, ni fondés sur des hypothèses trop optimistes ;
2. que les charges obligatoires et incompressibles soient entièrement et correctement intégrées ;



3. que les revenus exceptionnels – et en particulier les gains de cession – ne viennent pas fausser la lecture de la MAF lorsqu'ils sont imputés au fonctionnement ;
4. que les prélèvements sur réserves soient clairement distingués, dans la mesure où ils neutralisent le résultat mais n'améliorent en rien la capacité d'autofinancement.

Dans ce contexte, la CoFin salue le choix de la Municipalité, dans le budget 2026, de ne plus intégrer de revenus imprévisibles tels que les gains sur ventes d'actifs.

La CoFin souligne également que la marge d'autofinancement n'est pleinement opérationnelle que si la Commune dispose de marges de manœuvre sur les charges maîtrisables. Or, l'augmentation continue des charges intercommunales, conjuguée à la progression des amortissements, réduit de manière significative les possibilités d'ajustement.

En définitive, la CoFin constate que la marge d'autofinancement négative ne constitue pas seulement un indicateur conjoncturel, mais la **manifestation d'un déséquilibre structurel entre charges et revenus**. Cependant, cette situation était d'ores et déjà prévue pour la fin de la législature (voir préavis 28-2021). Il est à noter que la commune peut continuer de financer ses projets via l'endettement.

## Investissements

L'examen des investissements projetés pour les exercices à venir s'appuie sur le tableau récapitulatif figurant en fin de préavis, lequel présente les montants consolidés par objets et domaines de compétences. Ce document confirme la poursuite d'un **effort d'investissement soutenu**, portant tant sur les infrastructures communales que sur les participations intercommunales. Au regard des montants engagés ou planifiés, et de leur impact sur la durée, ces investissements constituent un déterminant majeur de la trajectoire financière de la Commune.

Le tableau récapitulatif fait apparaître une concentration notable des investissements dans plusieurs secteurs tels que :

- les réseaux de mobilité et d'assainissement ;
- la transition numérique et les bâtiments.

Ces engagements, pour la plupart nécessaires au maintien de la qualité des prestations publiques, témoignent d'une politique d'investissement active. Ils expliquent également la progression des amortissements relevée dans les budgets successifs et l'alourdissement corrélatif des charges de fonctionnement.

La CoFin regrette toutefois que la **classification des projets par ordre de priorité**, qui figurait dans des préavis précédents et permettait une lecture stratégique des investissements, n'ait **pas été reconduite**. Cette absence prive le Conseil communal d'un outil de décision essentiel, particulièrement dans un contexte où la marge



d'autofinancement est négative pour 2 exercices consécutifs et où la capacité d'autofinancement ne couvre plus l'ensemble des besoins.

Une telle priorisation (sous forme d'un classement en catégories) est indispensable pour :

- **assurer la transparence et la lisibilité** sur les choix opérés par la Municipalité ;
- **garantir la soutenabilité financière** des projets dans un contexte de pression sur les charges et de diminution de la marge de manœuvre ;
- permettre **à la CoFin et au Conseil communal** d'examiner la cohérence entre la planification des investissements, les ressources disponibles et l'évolution prévisible de l'endettement ;
- **éviter que des** investissements **non urgents** ne viennent concurrencer des objets structurellement prioritaires.

Enfin, la CoFin relève que le **recours à l'emprunt deviendra inévitable dès 2026** pour financer une partie de ces investissements, comme le souligne la Municipalité elle-même.

## **Amortissements**

Les amortissements inscrits au budget 2026 s'élèvent à CHF 3,28 millions de francs, ce qui représente une augmentation de CHF 193'500.00 par rapport au budget précédent, soit une progression de 6,3 %. Inscrits au sein des charges non maîtrisables, les amortissements constituent une charge obligatoire au sens du Règlement cantonal sur la comptabilité des communes (RCC), tant par leur méthode de calcul que par les durées d'amortissement imposées par catégorie d'actifs. Leur montant atteint désormais près de 11,6 % du total des charges non maîtrisables, lesquelles devraient s'élever en 2026 à CHF 28,4 millions.

Directement liés aux cycles d'investissements réalisés au cours des dernières années, les amortissements constituent une charge incompressible, étrangère aux variations conjoncturelles, et réduisent d'autant les marges de manœuvre disponibles. Dans un contexte marqué par une pression accrue sur les charges intercommunales et une marge d'autofinancement négative, leur progression renforce la nécessité pour la Commune de disposer d'une vision claire des engagements futurs.

La CoFin recommande dès lors que la Municipalité intègre, dans le cadre de la planification financière, une programmation des amortissements, présentée en parallèle du plan d'investissement. Un tel dispositif renforcerait la lisibilité de la politique d'équipement, et permettrait d'évaluer plus fidèlement les effets différés des décisions d'investissement.



### **Postes supplémentaires**

Le budget 2026 inclut la proposition de création de 2.75 équivalents plein temps (ETP). L'évolution des charges de personnel de budget à budget est de Fr. 587'500.00, soit 4.1 %, et se présente comme suit :

<b>Service</b>	<b>Poste</b>	<b>Type</b>	<b>ETP</b>
Administration générale	Chargée ou Chargé des archives et de la transition numérique	Augmentation poste existant	+ 0.80
Population	Déléguée senior	Augmentation poste existant	+ 0.20
	Assistante socio-éducative	Augmentation poste existant	+ 0.25
Urbanisme, mobilité et environnement	Adjointe ou adjoint technique à l'urbanisme et l'aménagement du territoire	Nouveau poste	+ 1.00
Bâtiments	Menuisère ou menuisier	Augmentation poste existant	+ 0.5
<b>Total</b>			<b>2.75</b>

Le nouveau poste d'adjointe ou adjoint technique à l'urbanisme et aménagement du territoire et l'extension du poste de chargée ou chargé des archives de la transition numérique sont des contrats à durée déterminée (CDD).

Le poste d'assistant socio-éducative (0.25 ETP) est axé sur la mise en œuvre de dispositifs pour accompagner les enfants et leurs parents, monitorant la place et la prise en charge des enfants dans la ville.

Le poste de menuiser (augmentation de 0,5 ETP). Rétablissement du poste à plein temps en CDI, cette adaptation après le départ à la retraite en 2026 de l'actuel titulaire.

### **Densification de la présence policière sur le territoire communal avec la Police cantonale**

La CoFin a souhaité obtenir des précisions concernant les **3 postes de gendarmes-îlotiers proposés par la Municipalité**, afin de renforcer le sentiment de sécurité dans notre ville.

Soulignons que, si le Conseil Communal approuve le recrutement des trois gendarmes-îlotiers, Payerne rejoindra Orbe et Gland en tant que les 3 villes du canton à mettre en œuvre ce modèle d'unités opérationnelles.

De plus, le coût de chaque îlotier est identique dans toutes les villes, sans égard au nombre d'habitants.



D'autres questions ont été évoquées ; voici les explications obtenues de la part de la Municipalité :

***Sur quels critères (réduction d'incidents, sentiment de sécurité, etc.) sera évalué le succès de ce dispositif après sa 1<sup>re</sup> année, pour décider de sa reconduction ?***

« La décision relative à sa reconduction sera soumise à l'approbation du Conseil communal qui pourra être orienté sur la base d'un rapport dont les critères d'évaluation restent à définir, de concert avec la police cantonale. L'effet escompté sur la population est assurément de renforcer le sentiment de sécurité de la population, mais celui-ci dépend de trop de facteur confondant pour qu'un lien direct de cause à effet puisse s'établir. Ce critère pourra être intégré mais l'un des principaux critères sera l'efficience et l'efficacité dans la résolution des cas qui seront traités (respectivement la diminution objective de nuisances), et qui ne peuvent actuellement trop souvent pas l'être ».

***Quelle évaluation est prévue pour mesurer l'efficacité de la présence des îlotiers sur le terrain ?***

« La conduite opérationnelle sur le terrain (suivi, comportement, atteinte des objectifs, etc.) est réalisée sous la responsabilité des cadres de la gendarmerie et selon la même doctrine que pour le reste du corps. Leur impact sur les comportements des groupes cibles et des bénéficiaires sera monitoré régulièrement et tout particulièrement dans le cadre des bureaux opérationnels mensuels durant lesquels la Commune et la gendarmerie procèdent conjointement à l'appréhension des problèmes sécuritaires de Payerne, analysent les besoins, les effets des mesures déjà prises et décident des mesures à prendre en fonction des ressources à disposition ».

***Comment les îlotiers seront-ils formés pour traiter des situations d'incivilités et quelles mesures seront mises en place si leurs interventions ne s'avèrent pas suffisantes pour résoudre ces problèmes ?***

« Les îlotiers bénéficient de la même formation que tous les gendarmes. Il n'existe pas de formation spécifique dans le domaine des incivilités. Par contre, ils bénéficieront surtout de compétences supplémentaires, par rapport à des intervenants civils, pour identifier les contrevenants. En cas de comportements persistants malgré des interventions régulières dans des lieux plus sensibles, la Commune pourra également prononcer des interdictions et des mises à ban ».

***Coût total des îlotiers et comment ce coût se compare-t-il aux solutions alternatives, telles que l'augmentation des effectifs de la gendarmerie existante ?***

« La variation des effectifs de la gendarmerie n'est pas une option dès lors que c'est une décision cantonale. De plus, des gendarmes supplémentaires seraient, de facto, également affectés pour tout l'arrondissement, contrairement aux îlotiers qui ne seront dévolus qu'au territoire communal. L'engagement des îlotiers ne peut être comparé qu'à la création d'un corps de police communal ou au rattachement à un corps de police intercommunal tel que la Police Nord-Vaudois. Ces deux alternatives représentent, d'une part, des coûts qui sont près de 20x supérieurs aux îlotiers, avec des risques que les objectifs ne soient pas atteints et surtout une mise en œuvre ne pouvant pas être espéré avant 5 à 10 ans ».

***Calendrier prévu pour le déploiement des îlotiers et comment la Municipalité compte-t-elle communiquer sur les activités auprès de la population ?***



« Les îlotiers seraient recrutés par la gendarmerie début 2026 pour permettre leur entrée en fonction à la fin du premier semestre. La Communication n'a pas encore été prévue à ce stade préliminaire où le Conseil communal doit encore y donner son aval et reste à organiser ».

**Comment sera assurée la coordination entre les îlotiers, le service de la population et d'autres acteurs locaux (médiateurs, assistantes de sécurité publique) pour une réponse appropriée aux diverses situations ?**

« La principale plateforme de coordination est le bureau opérationnel mensuel durant lequel la Commune et la gendarmerie procèdent conjointement à l'appréhension des problèmes sécuritaires de Payerne, analysent les besoins, les effets des mesures déjà prises et décident des mesures à prendre en fonction des ressources à disposition.

Les autres acteurs locaux, notamment civils tels que les médiateurs, les assistantes de sécurité publique ainsi que les écoles et la fondation Cherpillod, font partie intégrante de la réflexion. De plus, préalablement à chaque Bureau opérationnel, ces acteurs se concertent et se coordonnent dans le cadre d'une séance spécifique ».

**Si l'engagement des îlotiers s'avère efficace, quels plans pour maintenir cette mesure au-delà des 2,5 ans, vu les contraintes financières de la commune ?**

« Cette question fera l'objet des réflexions budgétaires ».

**Que deviennent les 7 ASP ; y a -t- il un dégraissage prévu dans les effectifs vu qu'ils/elles ne peuvent pas faire la mission des 3 îlotiers ? Ou autres possibilités de formation ?**

« Les missions et le volume d'activité du personnel de la Sécurité publique restent inchangés et cet effectif reste donc nécessaire à la délivrance des prestations attendues de leur part - qui dépassent largement le contrôle du stationnement en allant des autorisations de manifestation à la gestion du cimetière en passant par la pose de signalisation, le contrôle des établissements publics, la justice pénale communale, etc ».

La création de postes supplémentaires est prévue pour répondre à des besoins croissants dans des domaines tels que la transition numérique et l'urbanisme. Toutefois, bien que ces postes soient déjà proposés sous des contrats à durée déterminée (CDD), la CoFin souligne que cela ne doit pas réduire l'attention portée à leur impact sur la structure globale des coûts de la commune. Ainsi, il sera crucial d'examiner régulièrement l'efficacité et la nécessité de ces postes à mesure que les projets progresseront. Cette approche permettra d'ajuster les ressources en fonction de la situation financière de Payerne.

En ce qui concerne le trois gendarmes-îlotiers, la CoFin considère qu'il sera essentiel d'établir des **indicateurs clairs** pour évaluer leur impact sur la sécurité publique, notamment en ce qui concerne la réduction des incidents et le sentiment de sécurité chez les habitants. Ainsi, des critères d'évaluation précis permettront de vérifier l'efficacité de ce modèle et d'en ajuster les modalités, si nécessaire.



Enfin, bien que ces gendarmes-îlotiers soient une solution à court terme pour améliorer le sentiment d'insécurité, la CoFin invite la Municipalité à réfléchir à la durabilité de cette initiative, en tenant en compte des contraintes budgétaires futures. Assurer le financement de ces postes au-delà de la 1<sup>ère</sup> période d'engagement nécessitera un choix stratégique sur les priorités budgétaires et l'évolution des besoins de la commune en matière de sécurité, tout en appelant à une mise en œuvre réfléchie et à une évaluation rigoureuse de son impact sur la sécurité et les finances de notre commune.

En définitive, la CoFin soutient à la fois la création de nouveaux postes et l'introduction de trois gendarmes-îlotiers dans le budget 2026.

### **Equilibre budgétaire**

Le principe d'équilibre budgétaire – entendu comme la capacité de couvrir les charges courantes par les revenus courants – est mis à mal depuis deux exercices budgétaires. Les déficits prévus atteignent :

- **CHF 817'617 .00** au budget 2025 (après neutralisation des gains de cession) ;
- **CHF 6.375 million** au budget 2026, dans un contexte où la Municipalité a volontairement exclu tout revenu exceptionnel.

Plusieurs éléments démontrent que la Ville fait face à des pressions durables :

- augmentation quasi continue des charges intercommunales ;
- faible dynamique des recettes fiscales à court terme ;
- rigidité croissante des charges obligatoires ;
- marge d'autofinancement négative, qui prive de facto la Commune de sa capacité d'autofinancement ;
- dépendance accrue à l'emprunt.

La CoFin constate que des mesures d'ajustement structurel devront être envisagées, qu'elles portent sur la fiscalité, la priorisation d'actions, la reconfiguration de certaines prestations ou une nouvelle conduite des investissements.

## **Conclusion**

La Municipalité propose un budget déficitaire conséquent de > CHF 6 millions (soit plus de 10 % des charges estimées).

Le déficit prévu découle notamment de l'engagement de 2,75 ETP nouveaux postes, des 3 îlotiers (dès mai 2026) et des traitements améliorés des Autorités.

**Sous l'angle de la commune seule, le déficit est relativement bien contenu à raison de CHF 1,15 million.** De surcroît, une partie des ressources envisagées (chargé-e des archives et de la transition numérique et adjoint-e technique à l'urbanisme et



l'aménagement du territoire) sont **en contrats à durée déterminée**. Ces 1,8 ETP offriront une souplesse (à l'échéance des contrats) au gré de l'avancement des projets et/ou de l'état des finances de Payerne à ce moment-là. Vu le contexte et les conditions d'engagement, nous ne nous opposons pas à ces dépenses.

Suite aux subventions accrues aux **associations intercommunales** ainsi qu'aux 2 lignes de bus urbaines (exploitées sur toute l'année), le déficit se creuse de CHF 2 millions supplémentaires.

Au chapitre des charges non maîtrisables, la **NPIV** (nouvelle péréquation intercommunale vaudoise) reste défavorable à la commune de Payerne, mais dans une moindre mesure. Vu l'accord Canton-Communes de 2024 et la situation financière cantonale, il semble « *peu réaliste d'envisager une remise en question de ce compromis dans un avenir proche* ».

A propos de l'activation du levier fiscal, nos Autorités formulent l'avis suivant : « *la Municipalité désire avant tout se baser sur les résultats découlant des comptes plutôt que sur des éléments budgétaires avant de décider d'activer ce levier* ».

Même si la latitude communale devient de plus en plus étroite, la CoFin invite néanmoins la Municipalité à continuer de suivre de près l'évolution des charges (en général) et à mettre en place des stratégies pour les contenir fermement. Nous appuyons de nos vœux pour que des progrès commerciaux à l'Aéropôle se réalisent prochainement. Quant aux économies sur les frais d'entretien (faites dans le budget 2026), elles ne sauraient être faites indéfiniment. Sur le long terme, les frais de rattrapage devraient survenir inévitablement.

Enfin, rappelons que le budget 2026 ne prévoit aucune recette ponctuelle issue de la vente d'actifs. Dans celui de 2025, une recette exceptionnelle de CHF 5,2 millions était venue améliorer l'exercice. Nous rejoignons le syndic qui ne veut pas : « *biaiser les chiffres en intégrant des recettes extraordinaires dans le résultat courant* ».

Si d'aventure, des transactions immobilières devaient se réaliser courant 2026, le résultat final 2026 pourrait donc passablement changer (soit une perte nettement moindre).

Dernier point, la CoFin souhaite obtenir les données relatives aux finances de la commune dans les délais prévus par la loi sur les communes vaudoises (LC).

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° 18/2025 de la Municipalité du 29.10.2025 ;

**ouï** le rapport de la Commission des Finances chargée d'étudier cette affaire;

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

**décide**

**Article 1 :** d'approuver le projet de budget pour l'exercice 2026 dont le résumé est le suivant :

**Total des charges :** Fr 60'973'619.—

**Total des revenus :** Fr. 54'598'127.—

**Excédent de charges :** Fr. 6'375'492.—

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-rapporteur

Delphine Morisset

Membre