



ASIPE
Comité de direction

Préavis n° 1/2025

AU CONSEIL INTERCOMMUNAL DE L'ASIPE

Objet : - Révision des statuts de l'ASIPE

Au Conseil intercommunal de l'ASIPE
de et à 1530 Payerne

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,

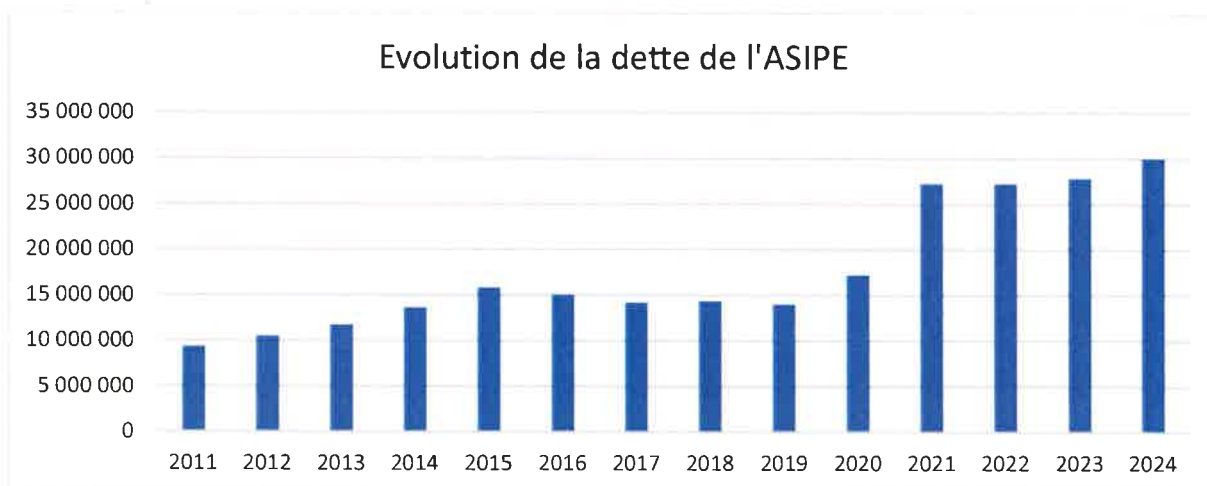
Conformément à l'article 14 al. 1 ch. 7 des statuts 2023 de l'Association scolaire intercommunale de Payerne et environs (ci-après ASIPE), le Conseil intercommunal est saisi du présent préavis demandant deux modifications aux statuts actuels de l'ASIPE.

1. Introduction

L'Association scolaire intercommunale de Payerne et environs (ASIPE) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 avec un plafond d'endettement mentionné dans ses statuts à 20 millions. En raison de l'augmentation significative d'élèves depuis cette date, le Comité de direction (CoDir) de l'ASIPE a procédé à une modification de ce plafond en 2018 à 40 millions. Pour les mêmes raisons, la dernière modification a eu lieu en 2023 à 60 millions de plafond d'endettement, ainsi que l'intégration de trois nouvelles communes membres.

Le CoDir a, dans le cadre de son programme de législature, établi un plan de développement 2021-2031, qui a été présenté à l'ensemble des législatifs des communes en 2023. Plusieurs retards sont à constater aujourd'hui pour différentes raisons, notamment oppositions à un plan d'affectation, opposition à une mise à l'enquête, refus d'un préavis par le législatif de l'ASIPE, changement de vision par une commune associée.

Ceci a pour conséquence une mise à jour annuelle du plan de développement avec des changements de priorité et de nouveaux projets pour combler le retard.



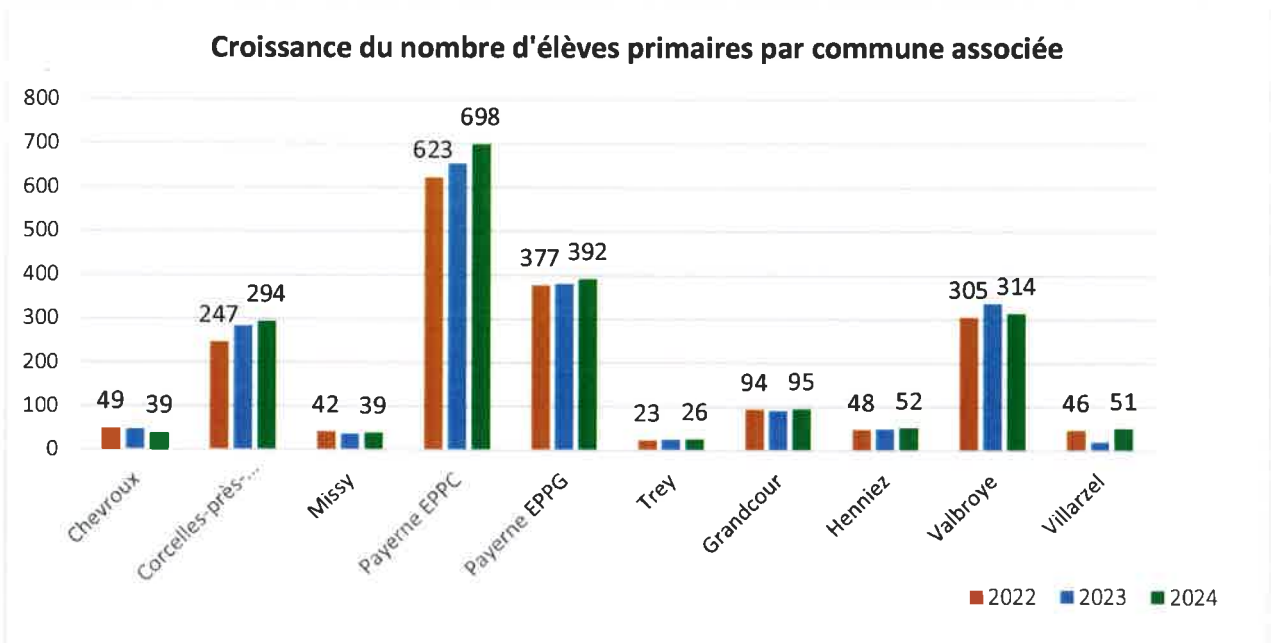
La croissance du nombre d'élèves des établissements primaires reste élevée, malgré une légère baisse du taux en 2024. En effet, le taux de croissance est de 2.28%, alors qu'en 2023 le taux était de 3.74%.

Entre le 31 décembre 2023 et à la même date en 2024, ont compte 36 élèves primaires de plus, soit l'équivalent de deux salles de classe.

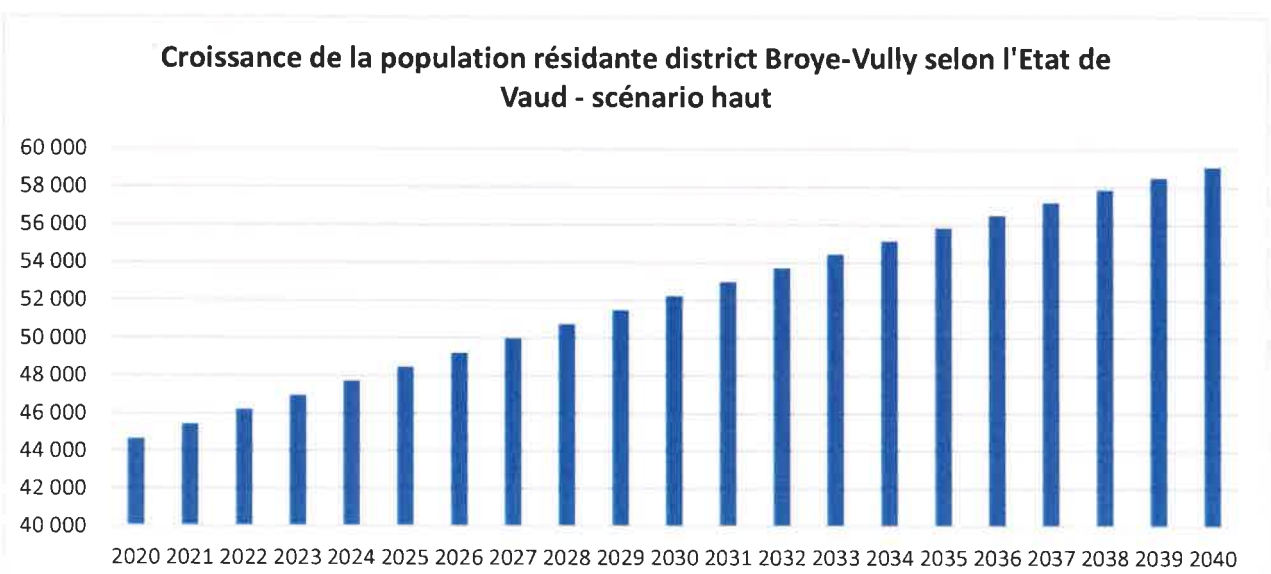
La croissance de la population dans le district Broye-Vully en 2023 et 2024 sur la base du scénario moyen de l'Etat de Vaud est de 1.4%.

La croissance la plus importante concerne la commune de Payerne et plus particulièrement l'établissement primaire de Payerne-Corcelles et environs (EPPC).

Le tableau ci-dessous indique cette situation avec le nombre d'élèves de 2022 à 2024.



L'ASIPE monitorise la croissance de la population d'élèves de manière prospective. Le nombre d'élèves prévu pour 2024 était de 1979 élèves, alors que le scénario moyen de la statisticienne mandatée par la commune de Payerne prévoyait pour la même date 1717 élèves, le nombre réel d'élèves est de 2015. Malgré le peu de recul, chaque année le scénario envisagé est différent de la réalité, car la croissance n'est pas linéaire.



Sur la base des chiffres de l'ensemble des données, internes comme externes, la croissance de la population reste très importante dans le périmètre de l'ASIPE ces 15 prochaines années. Si toute chose étant égale par ailleurs, en 2040, la population de l'ASIPE va croître de 5'000 personnes, ce qui pourrait représenter 650 élèves (primaires et secondaires) en plus. Ceci n'est pas loin d'un effectif d'un établissement scolaire obligatoire avec 33 classes en plus de la situation actuelle.

Cette croissance inquiète à la fois l'administration de l'ASIPE et le Comité de direction, à la lumière du retard qui existe dans les infrastructures depuis plus de 15 ans.

2. Contexte & plafond d'endettement

Sur le fond, le projet de révision vise initialement deux objectifs :

1. Adapter le plafond d'endettement à la réalité des besoins d'infrastructures ;
2. Modifier l'article 26 afin de tenir compte des différents cas de figure dans le cadre de projet de construction, d'acquisition de terrain ou d'achat de bâtiments scolaires.

Dans le contexte juridique actuel, une association intercommunale a un plafond d'endettement fixé dans les statuts. S'agissant des communes associées, leur plafond est défini en principe une fois par législature, mais peut être révisé. Par contre, une autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire en vertu de l'article 143 de la loi sur les communes.

Dans le cadre du programme de législature du Conseil d'Etat, un projet de révision de la loi sur les communes est prévu. Plusieurs groupes de travail ont eu lieu durant l'année 2022, dont un sur le contrôle étatique sur les communes. Le directeur de l'ASIPE y a participé.

Le Conseil d'Etat avait annoncé la mise en consultation de l'avant-projet de loi en octobre 2024, malheureusement ça n'a été le cas que depuis le 30 janvier 2025.

S'agissant du plafond d'endettement, une rencontre a eu lieu en mars 2024 avec une délégation du CoDir et la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes dans le dessein d'obtenir le maximum d'informations en amont du processus de révision de nos statuts. Le service des finances communales n'a pas pu nous donner toutes les informations nécessaires en raison du projet de révision de la loi sur les communes et les inconnues notamment politiques liées à cette période.

Il est capital de rappeler à ce stade, que l'enjeu n'est pas le plafond d'endettement de l'ASIPE, mais bien les besoins d'infrastructures. En effet, si le manque de bâtiments scolaires semble faire l'unanimité auprès des autorités politiques et se traduit par le nombre de projets de constructions provisoires depuis plusieurs années, l'impact financier sur les 9 communes associées est absolument le même que ce soit l'ASIPE qui construise ou une commune associée. La seule différence est la charge de la dette sur le plafond d'endettement qui a moins d'impact lorsqu'elle est imputée à l'ASIPE que sur une commune associée.

C'est bien dans cet esprit que le législateur cantonal a développé l'intercommunalité, pour permettre de mieux répartir les charges, mais aussi les dettes sur des politiques publiques comme le scolaire du point de vue des communes.

Pour rappel, le plafond actuel de l'ASIPE est de 60 millions, avec un endettement à fin 2024 d'environ 30 millions. Ce plafond avait été adapté pour tenir compte du projet de construction d'un bâtiment scolaire à Corcelles-près-Payerne envisagé à 28 millions au moment de rédiger le présent préavis.

Plusieurs projets de constructions sont en cours actuellement à différents niveaux d'avancement, comme un bâtiment à Valbroye pour un montant de 15 millions, en cours de construction. La Municipalité de Valbroye a demandé de rencontrer l'ASIPE en automne 2023 pour proposer que l'association intercommunale rachète le bâtiment à l'issue de la construction en 2026 (cf. annexe). En parallèle, la Municipalité de Payerne a rencontré le CoDir en septembre 2023 pour les mêmes intérêts avec le projet de rénovation de la Nouvelle Promenade avec la création d'un étage supplémentaire et une rénovation complète pour un montant budgété à 20 millions. Un courrier a été établi dans ce sens fin 2024 (c.f annexe).

Avec le refus en janvier 2024 du crédit d'étude pour une extension du collège de DLT à Payerne par le Conseil intercommunal, le CoDir a mené une nouvelle réflexion sur les besoins dans le cadre d'une rencontre avec le directeur de l'EPPC en décembre 2024, ainsi que les vœux de la CoGes dans le cadre de leur rapport sur la gestion 2023. Le résultat de cette réflexion confirme que les besoins sur Payerne sont toujours en croissance.

Une étude de faisabilité a été réalisée avec un programme couvrant les besoins et dont les premières estimations mettent en évidence une construction pour environs 25 millions. Le CoDir soumettra un préavis de crédit d'étude en automne 2025 au Conseil intercommunal de l'ASIPE.

Pour conclure, en raison du manque de salles de gym en particulier pour l'ESPE, une convention a été signée avec l'Etat de Vaud dans le cadre de la construction de l'école professionnelle de Payerne (EPP) pour pouvoir obtenir une salle de gym en 2029 au plus tôt, pour l'établissement en question pour un montant de 7.8 millions. Un préavis sera soumis au Conseil intercommunal en septembre 2025. Une demande a été faite le 19 février 2025 auprès de la Direction de l'ingénierie de l'architecture et de la durabilité dans de dessein de vérifier si la partie contractante et maître d'ouvrage du projet serait d'accord qu'en lieu et place d'acheter le bâtiment, il soit possible de louer la salle de gym. Le responsable de domaine a répondu par la négative en date 27 février 2025.

Pour résumer, le tableau ci-dessous indique les grands projets de constructions connus¹ (chiffres arrondis) :

Projets	Remarques	Montants
	Endettement au 31.12.2024	30'000'000
Bâtiment Corcelles-près-Payerne	Pour l'EPPC	28'000'000
Salle de gym EPP	Pour l'ESPE	7'800'000
Bâtiment Valbroye	Pour l'EPPG	15'000'000
Bâtiment Nouvelle Promenade	Pour l'ESPE	20'000'000
Bâtiment extension DLT	Pour l'EPPC	25'000'000
Total :		125'800'000

¹ Il manque notamment des montants plus faibles pour les crédits d'études, le chauffage à distance, l'achat de mobilier.

Dans son analyse prospective des besoins d'infrastructures, le CoDir a estimé la nécessité de porter le plafond d'endettement statutaire à 110 millions. La différence entre les 125 millions du tableau ci-dessus et la proposition du CoDir à 110 millions s'explique par les amortissements cumulés entre 2025 et 2031 de l'ordre de 3,2 millions par an. Cela signifie qu'avec un plafond d'endettement à 110 millions les moyens financiers sont couverts jusqu'en 2031.

Néanmoins des réflexions ont déjà eu lieu depuis plus de 10 ans, car en cas de fermeture des bâtiments scolaires, Le Château et l'Ancien Hôpital, il serait alors nécessaire de les remplacer par un nouveau bâtiment.

Pour rappel, que ce soit l'ASIPE ou les communes qui construisent, cela est absolument identique en terme de coût de fonctionnement pour les 9 communes associées. Si c'est l'ASIPE qui est maître d'ouvrage, il y a un avantage certain sur l'efficacité de l'exploitation et les coûts supplétifs, ainsi que pour les plafonds d'endettement des communes qui auraient dû ou peuvent être maîtres d'ouvrage.

<div>Investissement par l'ASIPE</div> <div>100'000'000 CHF Charges annuelles 3,33 millions (amortissement) 2 millions d'intérêt</div>	<div>Investissement par les communes</div> <div>100'000'000 CHF Charges annuelles 3,33 millions (amortissement) 2 millions d'intérêt</div>
<div>Charges de fonctionnement annuelles ASIPE</div> <div>15'000'000 CHF</div>	<div>Charges de fonctionnement annuelles ASIPE</div> <div>15'000'000 CHF</div>
Coût total annuel pour l'ASIPE = 20,3 millions	Coût total annuel pour l'ASIPE = 20,3 millions

Dans le cas où l'ASIPE a un plafond d'endettement ou que les communes construisent dans leur plafond d'endettement respectif, le coût est identique pour les 9 communes, car les communes qui construisent, louent leurs bâtiments à l'ASIPE au prix courant en vertu de l'art. 26 al. 2 des statuts de l'ASIPE.

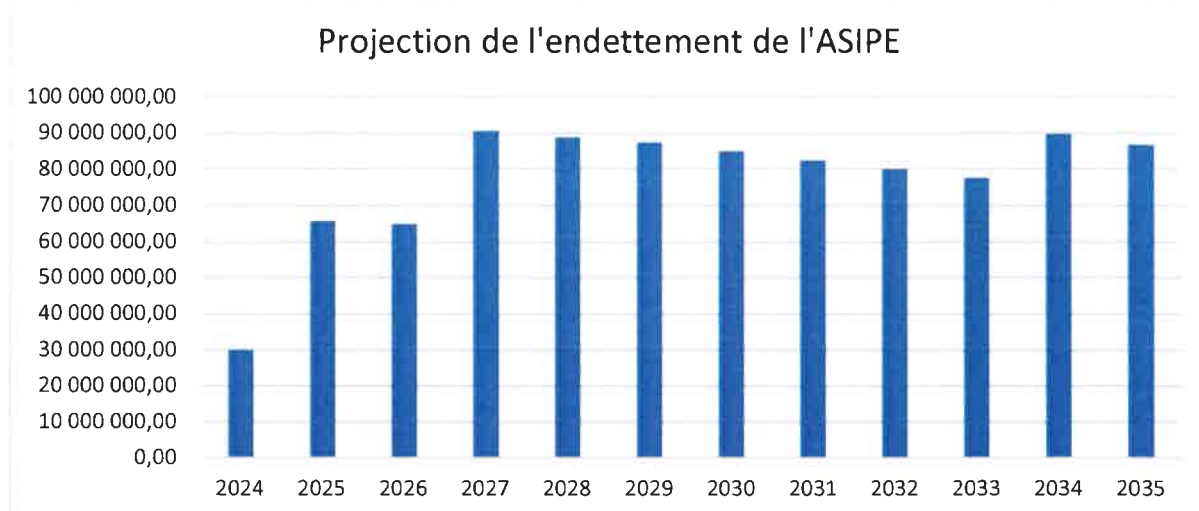
Ce qui est intéressant pour les 9 communes associées est que l'ASIPE soit maître d'ouvrage des bâtiments scolaires. Cette situation n'impacte pas leur propre plafond d'endettement et en raison de la taille critique, des synergies sont possibles pour faire baisser les coûts d'exploitation, qui ont été estimés par la Cour des comptes vaudoise² en 2015 à 80% pour la conciergerie et l'entretien courant.

Suite à la consultation de l'avant-projet des statuts, après une nouvelle mise à jour du plan de développement, le Comité de direction a décidé de plafonner l'endettement à 90 millions. Ceci a pour conséquence que l'ASIPE n'achètera pas le bâtiment en cours de construction à la commune de Valbroye comme cette dernière l'a proposé en date du 31 octobre 2023 au travers d'un courrier. De

² Audit n°32 des projets de constructions scolaire de l'enseignement obligatoire vaudoise – juin 2015.

plus, l'ASIPE ne reprendra pas non plus le bâtiment de la Nouvelle Promenade comme l'a demandé la commune de Payerne en 2023 par écrit dans son courrier du 10 octobre 2024.

Dès lors, l'abandon par l'ASIPE de ces deux projets pour un total de 35 millions, équivaut à un plafond d'endettement lié aux besoins intrinsèques de 90 millions. Bien entendu, comme indiqué à plusieurs reprises, l'ASIPE paiera les coûts liés aux investissements de ces 35 millions (amortissement et intérêts), ainsi que les charges d'exploitation pour ces deux objets via le compte de fonctionnement.



L'avant-projet de loi sur les communes soumis à la consultation par le Conseil d'Etat est favorable s'agissant des questions relatives aux associations intercommunales. En effet, le projet maintient que les statuts doivent contenir les limites d'emprunt (art. 98 al.1 let.k). De plus, l'article 162 prévoit en l'état actuel que la quote-part de la commune associée au plafond des emprunts de l'ASIPE doit être mentionnée dans chaque préavis qui vise à fixer et à modifier des emprunts. Cette nouvelle situation a un énorme avantage sur le fait qu'il n'est plus nécessaire d'avoir un cautionnement de la part des communes. Bien entendu, les communes doivent pouvoir assumer le financement en terme d'amortissement et d'intérêts.

Une question est souvent revenue : pourquoi le CoDir n'a pas en 2022 demandé un plafond plus élevé ? La réponse est simple. Dans le cadre de son programme de législature 2022-2027, le Conseil d'Etat mentionnait son objectif³ de révision de la loi sur les communes. Si le CoDir avait demandé un montant supérieur au plafond de cautionnement, le canton aurait obligé les communes à revoir leurs plafonds respectifs et ces derniers sont soumis à validation du Conseil d'Etat, car il s'agit d'une modification en cours de législature.

Ce n'est qu'en automne 2024 que le Comité de direction a décidé de lancer la révision des statuts avec un plafond lié aux besoins et non en découpant les projets pour revenir en début de législature communale prochaine 2026-2031 avec une nouvelle demande. De plus, ce n'est qu'en automne 2023, que les communes de Payerne et ensuite Valbroye ont fait la demande de reprise du bâtiment de la Nouvelle Promenade et du projet en cours de construction pour un total de 35 millions.

³ Point 3.1 du PL22-27, page 59.

A l'issue de la consultation, sur 9 communes associées, 4 acceptent les 110 millions, 2 refusent et les autres proposent des montants allant de 70 à 80 millions. Ces dernières qui refusent ou proposent d'autres montants ne disent pas comment résoudre le problème public du manque d'infrastructures scolaires, bien que bon nombre d'entre elles débudent leurs prises de position en disant que les besoins sont avérés !

Ce qui inquiète l'exécutif de l'ASIPE, ce n'est pas seulement le retard qui s'accumule et qui a un coût relatif auprès des communes au travers de solutions provisoires, mais ce sont les tensions politiques qui peuvent commencer à se lire dans les retours des consultations.

Sur la base de l'article 27 al.1 LEO, « *Les communes, d'entente avec l'autorité cantonale et les directions d'établissement, planifient et mettent à disposition des établissements les locaux, installations, espaces, équipements et mobiliers nécessaires à l'accomplissement de leur mission* ». De plus, il y a 24 ans, les communes de l'ASIPE ont délégué leurs compétences à l'ASIPE pour mener à bien leurs responsabilités scolaires et parascolaires respectives, car elles n'ont pas la taille critique pour posséder un établissement scolaire elles-mêmes.

Dans cet esprit de collaboration et de solidarité intercommunale, il nous semble capital de se donner les moyens financiers de répondre aux besoins de notre population d'aujourd'hui et de demain, sans faire de procès d'intention sur ce qui ne s'est pas fait lors des précédentes législatures.

Critiquer le passé, pour reporter la responsabilité sur le futur, c'est mettre en péril le serment que chaque élu promet, à savoir : « *d'avoir, dans tout ce qui sera discuté, la justice et la vérité devant les yeux* ». C'est sur cette base que le Comité de direction de l'ASIPE veut dire la vérité sur les besoins d'infrastructures sans oublier les prestations qui gravitent autour de l'école du XXI siècle.

Dans un souci permanent d'aller de l'avant et de répondre aux besoins scolaires et de l'accueil de jour, le Comité de direction de l'ASIPE a décidé de proposer un compromis en adaptant le plafond d'endettement à 90 millions en lieu et place des 110 millions initialement proposés.

Ceci a pour conséquence que les projets de Valbroye et de Payerne seront financés par les communes respectives et des loyers seront payés par les communes de l'ASIPE au travers du budget de fonctionnement conformément aux pratiques actuelles.

De plus, les buts de l'ASIPE à l'article 2 des statuts ont été modifiés en supprimant la politique publique du préscolaire, en revenant à une formulation comme dans les statuts de 2018.

3. Contexte & article 26

Dans le cadre du projet de construction de Corcelles-près-Payerne, la Municipalité a posé de nombreuses questions sur les pratiques de l'ASIPE en matière de construction. La pratique de ces dernières années s'est faite uniquement avec la commune de Payerne.

Afin de garantir une égalité de traitement envers toutes les communes associées, le CoDir a demandé un avis de droit à Me Sauter (FSA droit de la construction et de l'immobilier) pour rédiger l'article 26 en tenant compte des particularités auxquelles l'ASIPE pourrait être confrontée à l'avenir. Cette formulation a été validée par la juriste de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) de l'Etat de Vaud.

4. Planning

En mai 2024, le CoDir a tenu une journée stratégique où il était question du suivi des projets de construction et de la révision des statuts en particulier du plafond d'endettement.

Le 13 mai 2024, une rencontre a eu lieu entre l'ASIPE et les municipalités des 9 communes associées, avec pour objectif une présentation de l'analyse financière mandatée par le CoDir, ainsi qu'une présentation des enjeux en terme de construction.

En date du 11 juin 2024 l'exécutif a décidé à l'unanimité de demander un plafond d'endettement à 110 millions pour faire face à ses responsabilités.

Le processus de consultation prévu dans la loi sur les communes a débuté en décembre 2024 avec une séance de présentation du projet de révision aux 9 commissions consultatives.

L'objectif final est que, d'ici fin décembre 2025, les législatifs des communes associées puissent faire passer leur préavis municipal respectif.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

- Vu le préavis n° 1 / 2025 du Comité de direction
- Ouï le rapport de la commission chargée d'étudier cette affaire
- Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour

décide

Article 1 : d'accepter la modification de l'article 14 du plafond d'endettement à 90 millions ;

Article 2 : d'accepter la modification de l'article 26 ;

Article 3 : d'accepter la modification du but de l'ASIPE en supprimant le préscolaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, l'expression de nos salutations distinguées.

Ainsi adopté en séance du Comité de direction de l'ASIPE le 24 mars 2025.

AU NOM DU COMITE DE DIRECTION :

Le Président :



Nicolas Schmid



Le Directeur :



Pierre-Alain Lunardi

Annexes :

- Courriers des 9 communes associées et tableau de synthèse des retours (annexe 1).
- Courriers des communes de Valbroye et Payerne pour l'achat de leurs bâtiments (annexe 2).
- Courrier de la Direction générale de l'enseignement obligatoire du 26 février 2025 (annexe 1).