SEANCE DU CONSEIL GENERAL DES 14 ET 15 DECEMBRE 2020

Point 2 de l'ordre du jour

PLAN FINANCIER 2021 – 2025

Introduction

Parallèlement à la réalisation du budget 2021 qui présente un déficit de CHF 3'800'310 (3,1%) sur un total de revenus de CHF 120'669'040 (sans les imputations internes), le plan financier a été réactualisé.

Pour rappel, la réforme fiscale des entreprises est entrée en vigueur au 1er janvier 2020. Selon les estimations du Service cantonal des contributions, une baisse des recettes fiscales de l'ordre de CHF 6 millions par année est attendue :

- Baisse de l'impôt sur le bénéfice de 56,5% - 5'000'000
- Baisse de l'impôt sur le capital de 64,1% - 1'500'000
- Correction de l'imposition des dividendes à 70% au lieu de 50% + 500'000

Des compensations pour la réforme fiscale sont versées par le Canton à hauteur de CHF 4 millions en 2021 et qui vont diminuer à CHF 2 millions dès 2022.
Les effets financiers liés au Covid-19 sont également calculés dans ce plan financier, notamment au niveau des recettes fiscales avec un impact négatif de CHF 2,1 millions au budget 2021.
D'autre part, le Grand Conseil a accepté une modification du barème de l'impôt sur la fortune qui a pour conséquence une diminution de CHF 900'000 des recettes annuelles dès 2021.

La planification est un outil de gestion qui permet aux Autorités de présenter une analyse prévisionnelle sur cinq ans. Elle a pour but de donner l'orientation générale sur le développement prévisible de l'ensemble des charges et des revenus de fonctionnement ainsi que l'impact sur les indicateurs principaux du bilan et du compte de flux de fonds en fonction des investissements planifiés, entre autres la marge d'autofinancement sur les prochaines années.

Le plan financier n'est pas une copie conforme de ce que seront les futurs budgets. Il doit s'efforcer de trouver les limites entre lesquelles pourra s'exercer la marge de manœuvre de la commune. Il a donc pour but de garder un fil conducteur entre les enjeux publics et les finances communales.

Plusieurs éléments encore inconnus ou non maîtrisables peuvent influencer l'évolution de chaque catégorie de charges ou de produits. Parmi ceux-ci, il convient de relever d'une manière non exhaustive :

- L'évolution démographique
- La situation économique générale
- L'évolution des taux d'intérêt
- Les modifications légales au niveau fédéral et cantonal
- L'impact du Covid-19

Le plan financier est transmis à la Commission financière et au Conseil général. Il ne doit pas être approuvé par le Législatif.

Comptes 2017 – 2018 – 2019

Les comptes 2017 à 2019, imputations internes déduites, se présentaient comme suit :

Groupe de natures	Comptes 2017	Comptes 2018	Comptes 2019
30 Autorités et personnel	35'498'451	39'872'759	37'919'009
31 Biens, services et marchandises	16'561'995	17'694'308	17'054'741
32 Intérêts passifs	1'812'915	1'674'012	1'594'351
33 Amortissements	11'156'572	11'434'012	7'234'019
35 Particip. à des collectivités publiques	48'004'009	53'579'990	51'584'981
36 Subventions et aides accordées	5'283'066	4'795'961	4'546'413
37 Subventions redistribuées	0	0	25'320
38 Attributions aux fonds spéciaux/rés.	371'185	176'449	359'341
TOTAL DES CHARGES	**118'688'193**	**129'227'491**	**120'318'175**
40 Impôts	76'457'972	79'758'676	82'279'942
42 Revenus du patrimoine	3'741'200	7'132'599	3'128'630
43 Contributions, émoluments, taxes	23'010'050	25'942'785	24'824'876
44 Parts à des recettes sans affectation	1'364'846	1'405'520	1'426'677
45 Rembours. de collectivités publiques	12'889'725	12'861'789	12'461'026
46 Subventions acquises	1'943'111	2'165'306	2'224'211
48 Prél. sur fonds spéciaux/réserves	1'702'870	622'508	1'083'775
TOTAL DES RECETTES	**121'109'774**	**129'889'183**	**127'429'137**
RESULTAT	**2'421'581**	**661'692**	**7'110'962**

Plan des investissements 2021 - 2025

Le plan des investissements pour les années 2021 à 2025, ci-après, est un inventaire des investissements qu'il serait souhaitable de réaliser.

Une distinction a été faite entre les investissements déjà votés et ceux qui sont programmés (non votés par le Législatif). Les investissements relatifs à l'eau et à l'épuration ont été déduits du total, étant donné qu'ils doivent être autofinancés par les taxes selon le principe du pollueur-payeur.

Le cumul des investissements prévus à ce stade, pour la période 2021 - 2025, s'élève à CHF 106'678'000.

Les conséquences de ces investissements seront une augmentation importante de l'endettement et des frais financiers (intérêts et amortissements). **Le Conseil communal travaille sur les priorités à réaliser, les objets nécessaires à court terme, puis les objets pouvant être décalés ou supprimés dans le temps.**

PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS 2021 - 2025

Fonction	Désignation	2021		2022		2023		2024		2025		TOTAUX	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
090	Bâtiments administratifs	7'500'000		7'120'000		3'730'000						18'350'000	0
160	Protection civile	1'334'000	790'000	616'000								1'950'000	790'000
219	Autres tâches des écoles	194'000										194'000	0
292	Bâtiments scolaires	37'000		590'000		400'000		1'000'000		10'500'000		12'527'000	0
300	Musée gruérien et bibliothèque publique	830'000		400'000		3'000'000		3'000'000		2'500'000		9'730'000	0
341	Installations sportives	2'000'000		1'106'000		2'900'000		4'000'000		6'000'000		16'006'000	0
342	Piscine communale	5'000'000		2'430'000								7'430'000	0
344	Patinoire artificielle	336'000										336'000	0
570	Foyers communaux pour personnes âgées	317'000										317'000	0
620	Routes communales et génie civil	14'852'000	6'935'000	7'917'000	5'459'000	8'202'000	2'653'000	5'611'000	490'000	7'655'000	1'707'000	44'237'000	17'244'000
621	Places de stationnement	500'000		1'100'000	500'000	180'000	200'000					1'780'000	700'000
622	Centre d'entretien	145'000		300'000		300'000		300'000		300'000		1'345'000	0
651	Trafic communal					100'000		100'000		50'000		250'000	0
710	Protection des eaux	2'329'000		3'595'000		2'876'000		1'821'000		2'286'000		12'907'000	0
790	Aménagement du territoire	490'000		350'000		430'000		100'000		200'000		1'570'000	0
942	Immeubles du patrimoine financier	4'000'000		5'390'000								9'390'000	0
942	Désinvestissements (ventes)											0	0
		39'864'000	**7'725'000**	**30'914'000**	**5'959'000**	**22'118'000**	**2'853'000**	**15'932'000**	**490'000**	**29'491'000**	**1'707'000**	**138'319'000**	**18'734'000**
	Investissements nets		**32'139'000**		**24'955'000**		**19'265'000**		**15'442'000**		**27'784'000**		**119'585'000**
	sans investissements liés à l'eau/épuration		**29'810'000**		**21'360'000**		**16'389'000**		**13'621'000**		**25'498'000**		**106'678'000**
	Investissements votés	25'667'000		11'816'000		5'595'000		1'060'000		0		44'138'000	
	Investissements votés (sans eau/épuration)	*23'338'000*		*10'796'000*		*5'025'000*		*910'000*		*0*		40'069'000	
	Investissements programmés	6'472'000		13'139'000		13'670'000		14'382'000		27'784'000		75'447'000	
	Investissements programmés (sans eau/épuration)	*6'472'000*		*10'564'000*		*11'364'000*		*12'711'000*		*25'498'000*		66'609'000	
	Désinvestissements		0		0		0		0		0		0

Paramètres retenus pour l'établissement du plan financier 2021 - 2025

Les données de base utilisées sont les comptes 2017, 2018, 2019 ainsi que le budget 2020. La planification 2021 correspond au budget soumis au Conseil général.

Une analyse détaillée de l'évolution des charges et produits par nature a été réalisée. L'évolution des charges et produits a été effectuée sur la base de différents critères en possession de la commune.

CHARGES

Autorités et charges de personnel (30)

Un taux de progression moyen de 1,5 % des charges de personnel a été retenu, tenant compte des progressions dans l'échelle des salaires.

Pour les Foyers communaux, l'estimation de l'évolution des salaires est identique. Quant aux salaires du personnel soignant, ils sont couverts par les recettes et le subventionnement cantonal des soins spéciaux.

Biens, services et marchandises (31)

Une indexation des charges a été planifiée au taux moyen de 1 %, voire une stagnation pour certaines charges (fournitures de bureau, mobilier, machines et véhicules).

Intérêts passifs (32)

Les intérêts passifs ont été estimés en fonction de l'estimation de la marge d'autofinancement et du volume des investissements prévus. Le taux moyen a été calculé selon les taux fixes actuellement en vigueur sur les contrats en cours et les prévisions sur 5 ans.

Amortissements (33)

Les amortissements sont indiqués sur le tableau de synthèse ci-après. Ils sont calculés sur les investissements en cours, les investissements déjà votés qui sont à réaliser, ainsi que sur les investissements programmés.

Participations à des collectivités publiques (35)

Ces participations (dépenses liées) ont été calculées selon l'évolution moyenne de ces dernières années et les indications connues à ce jour. Elles progressent de 1,8 % au budget 2021 par rapport à 2020.

Subventions et aides accordées (36)

Un montant de CHF 1'742'400 sera versé en 2021 (CHF 1'488'200 en 2020) au titre de la péréquation des ressources. Cette contribution est calculée chaque année par le Service des communes, sur la base de l'IPF (indice du potentiel fiscal) qui augmente de 106.12 à 106.83.

REVENUS

Impôts (40)

Pour rappel, la période fiscale 2020 comprend la mise en œuvre de la réforme fiscale fribourgeoise. La baisse des recettes fiscales des personnes morales est estimée à CHF 6'000'000 ou environ 53 %. Une compensation est versée momentanément par le Canton (voir nature 45 ci-dessous).

Les effets liés au Covid-19 ont été évalués par le Canton. L'impôt des personnes morales est estimé pour 2020 avec une baisse de 15 % sur le bénéfice et 10% sur le capital. Aucune progression n'est calculée pour 2021. Pour la suite, nous avons tenu compte d'une indexation de 2% pour 2022 et 4% dès 2023. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est estimé sans progression pour 2020 et avec une indexation de 1,1% pour 2021 et 2% dès 2022. Quant à l'impôt sur la fortune, il diminue de 16,5% en 2021 par rapport à 2020, soit env. CHF 900'000, en raison de la baisse du barème décidée par le Grand Conseil en octobre 2020.

L'estimation de l'impact du Covid-19 sur les recettes fiscales s'élève à CHF 2,1 millions au budget 2021.

Pour les impôts conjoncturels, il a été reporté le montant du budget 2021 pour la planification.

Tableau 1 progression des taux d'impôt

	2020	2021	2022	2023	remarques
Impôt bénéfice pers. morales	-15%	0%	2%	4%	Covid : 2020, 2021
Impôt capital pers. morales	-10%	0%	2%	4%	Covid : 2020, 2021
Impôt revenu pers. physiques	0%	1.1%	2%	2%	Covid : 2020, 2021
Impôt fortune pers. physiques	0%	-16.5%	2%	2%	-0,9 mios en 2021 (barème)

Contributions, émoluments et taxes (43)

Un taux d'augmentation de 1 à 2 % a été retenu.

Remboursements de collectivités publiques (45)

Une compensation est versée aux communes qui sont impactées par la réforme fiscale. En 2021, la Ville de Bulle touchera du Canton un montant de CHF 2'017'000 pour la compensation de base – dégressive, sur une durée de sept ans de 2020 à 2026 – et CHF 2'060'000 pour la compensation des cas de rigueur – versée durant deux ans de 2020 à 2021. Ces recettes vont donc diminuer fortement dès 2022.

Subventions acquises (46)

La Ville de Bulle touchera du Canton un montant de CHF 1'238'900 en 2021 (CHF 1'162'600 en 2020) au titre de la péréquation financière des besoins. Une progression de 2 % a été retenue pour les années suivantes.

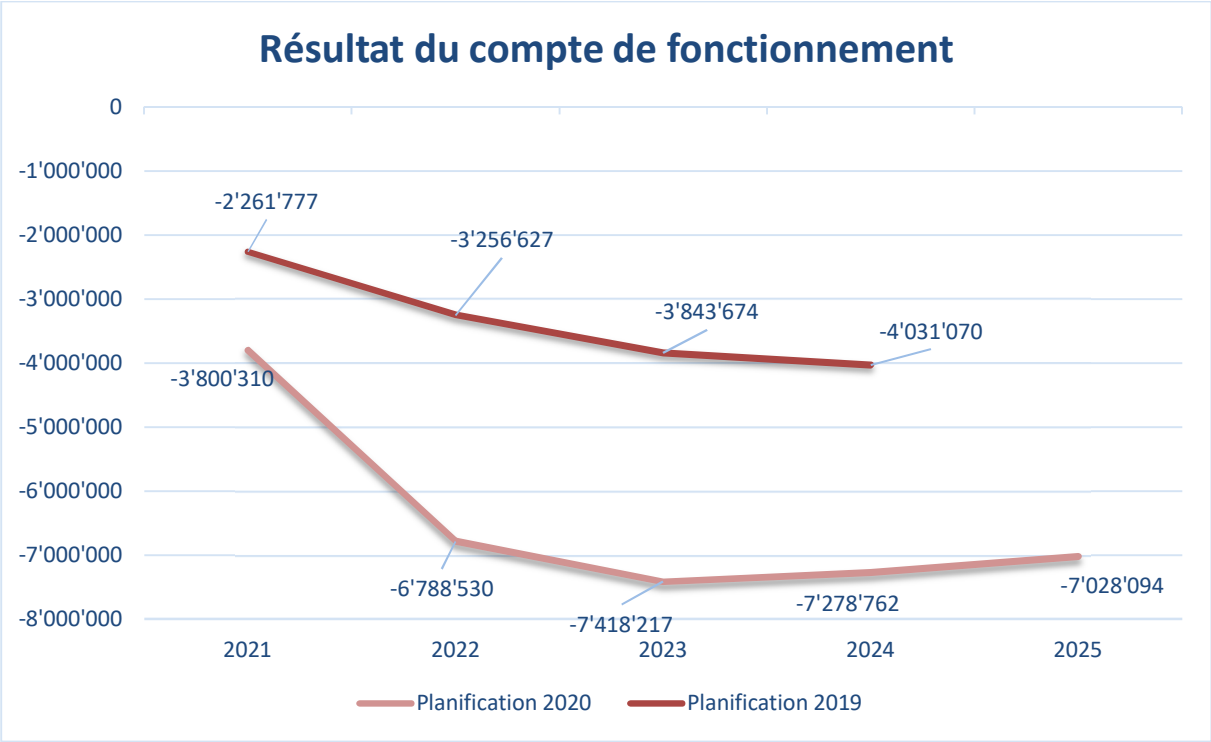
Plan financier

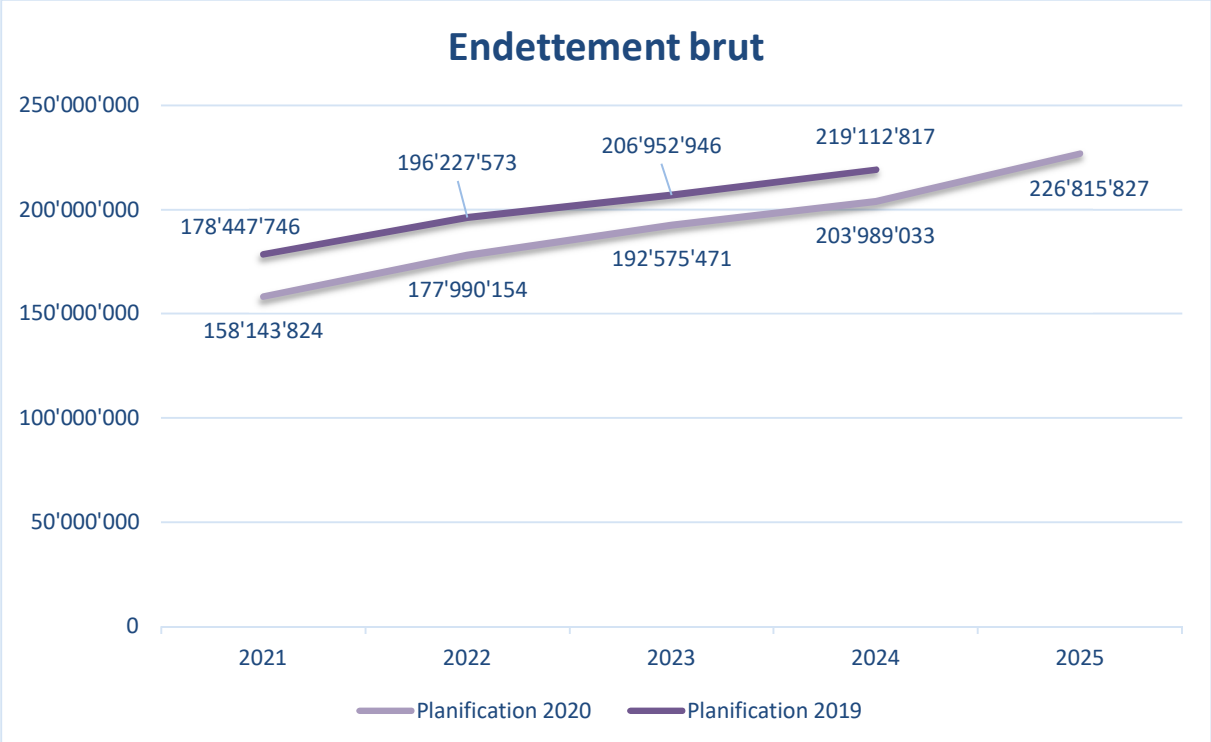
Le tableau ci-dessous présente l'évolution des charges par groupe de natures durant la période de planification 2021 – 2025 :

Groupe de natures	B. 2020	2021	2022	2023	2024	2025
30 Autorités et personnel	38'604'200	38'778'800	39'429'710	39'998'421	40'575'699	41'161'669
31 Biens, services et marchandises	20'348'000	18'824'550	18'930'389	19'167'285	19'277'850	19'389'521
32 Intérêts passifs	1'606'500	1'481'700	1'797'119	2'035'275	2'210'299	2'347'261
33 Amortissements	7'128'500	7'325'400	8'302'200	9'221'900	9'486'200	9'699'300
35 Participations à des collectivités publiques	51'859'200	52'779'400	53'721'898	54'682'853	55'662'634	56'661'621
36 Subventions et aides accordées	4'907'400	5'239'500	5'298'061	5'357'792	5'418'718	5'480'862
37 Subventions redistribuées	115'000	40'000	40'000	40'000	40'000	40'000
38 Attributions fonds spéciaux/réserves	0	0	0	0	0	0
TOTAL DES CHARGES	**124'568'800**	**124'469'350**	**127'519'377**	**130'503'526**	**132'671'400**	**134'780'234**
40 Impôts	71'219'000	71'461'000	72'863'001	74'415'831	76'007'035	77'637'648
42 Revenus du patrimoine	2'375'000	2'247'140	2'246'830	2'246'536	2'246'256	2'245'990
43 Contributions, émoluments, taxes	23'786'300	24'327'000	24'736'921	25'154'445	25'579'719	26'012'894
44 Parts recettes sans affectation	1'445'000	1'470'000	1'499'400	1'529'388	1'559'976	1'591'175
45 Rembours. de collectivités publiques	16'550'800	16'420'000	14'615'177	14'943'461	15'177'351	15'414'946
46 Subventions acquises	2'157'700	2'018'600	2'044'218	2'070'348	2'097'001	2'124'187
47 Subventions à redistribuer	115'000	40'000	40'000	40'000	40'000	40'000
48 Prélèvements fonds spéciaux/réserves	4'925'800	2'685'300	2'685'300	2'685'300	2'685'300	2'685'300
TOTAL DES RECETTES	**122'574'600**	**120'669'040**	**120'730'847**	**123'085'309**	**125'392'638**	**127'752'140**
RESULTAT (FONCTIONNEMENT)	***-1'994'200***	***-3'800'310***	***-6'788'530***	***-7'418'217***	***-7'278'762***	***-7'028'094***

Après la prise en compte des éléments précités, la synthèse de la planification financière 2021 – 2025 est la suivante :

	Comptes 2019	Budget 2020	Planification 2021	Planification 2022	Planification 2023	Planification 2024	Planification 2025	Planification TOTAUX
Dépenses d'investissements	13'397'371	19'657'000	37'535'000	27'319'000	19'242'000	14'111'000	27'205'000	
Recettes d'investissements	834'042	6'757'000	7'725'000	5'959'000	2'853'000	490'000	1'707'000	
Dépenses d'investissements nettes	**12'563'329**	**12'900'000**	**29'810'000**	**21'360'000**	**16'389'000**	**13'621'000**	**25'498'000**	**106'678'000**
Charges de fonctionnement	111'489'805	115'833'800	115'662'250	117'420'058	119'246'351	120'974'901	122'733'673	
Intérêts passifs	1'594'351	1'606'500	1'481'700	1'797'119	2'035'275	2'210'299	2'347'261	
Amortissements en cours	7'234'019	7'128'500	7'325'400	7'283'400	7'107'200	6'841'400	6'729'100	
Nouveaux amortissements				1'018'800	2'114'700	2'644'800	2'970'200	
Charges de fonctionnement totales	**120'318'175**	**124'568'800**	**124'469'350**	**127'519'377**	**130'503'526**	**132'671'400**	**134'780'234**	
Revenus de fonctionnement	**127'429'137**	**122'574'600**	**120'669'040**	**120'730'847**	**123'085'309**	**125'392'638**	**127'752'140**	
Résultat	**7'110'962**	**-1'994'200**	**-3'800'310**	**-6'788'530**	**-7'418'217**	**-7'278'762**	**-7'028'094**	**-32'313'913**
Amortissements	7'234'019	7'128'500	7'325'400	8'302'200	9'221'900	9'486'200	9'699'300	
Marge d'autofinancement	**14'344'981**	**5'134'300**	**3'525'090**	**1'513'670**	**1'803'683**	**2'207'438**	**2'671'206**	**11'721'087**
Degré d'autofinancement	**114.18%**	**39.80%**	**11.83%**	**7.09%**	**11.01%**	**16.21%**	**10.48%**	
Modification endettement		7'765'700	26'284'910	19'846'330	14'585'317	11'413'562	22'826'794	
Endettement brut	**124'093'214**	**131'858'914**	**158'143'824**	**177'990'154**	**192'575'471**	**203'989'033**	**226'815'827**	


Résultat du compte de fonctionnement
0
-1'000'000
-2'000'000
-3'000'000
-4'000'000
-5'000'000
-6'000'000
-7'000'000
-8'000'000
-2'261'777
-3'256'627
-3'843'674
-4'031'070
-3'800'310
-6'788'530
-7'418'217
-7'278'762
-7'028'094
2021
2022
2023
2024
2025
Planification 2020
Planification 2019


Endettement brut
250'000'000
200'000'000
150'000'000
100'000'000
50'000'000
0
178'447'746
196'227'573
206'952'946
219'112'817
158'143'824
177'990'154
192'575'471
203'989'033
226'815'827
2021
2022
2023
2024
2025
Planification 2020
Planification 2019

Conclusion

Le déficit cumulé des années 2021 à 2025 se monte à CHF 32,3 millions, alors que le plan 2020 - 2024 prévoyait un déficit cumulé de CHF 15,4 millions. La forte dégradation de ce résultat s'explique notamment par :

- Les effets financiers du Covid-19
- La baisse du barème de l'impôt sur la fortune
- Les frais financiers (intérêts-amortissements) sur investissements prévus

Avec un développement fort de la Ville de Bulle, les besoins en infrastructures sont beaucoup plus importants que l'évolution de la fiscalité. De plus, les événements non maîtrisables (Covid-19, réforme fiscale) impactent encore plus le décalage entre besoins et ressources. Cette réalité amène le constat suivant : la marge d'autofinancement est beaucoup trop faible. Pour rappel, la norme idéale pour les investissements est de 70% et le solde (30%) peut être financé par la dette. La planification 2021-2025 affiche un taux d'autofinancement bien au-dessous de cet indicateur puisque oscillant entre 7% et 16%. La dette brute de CHF 124 millions à fin 2019 se monterait à CHF 226 millions à fin 2025. Cette situation inquiétante amènera le Conseil communal à faire des choix et fixer des priorités dans la liste des investissements prévus.

On constate que les amortissements de CHF 7,3 millions en 2021 s'élèveraient à CHF 9,7 millions en 2025. Les montants investis en 2024 et 2025 feront augmenter encore ces amortissements au-delà de 2025. Quant aux intérêts passifs, ils augmentent de CHF 860'000 de 2021 à 2025. Si les taux d'intérêt actuels restent favorables, il faut être attentif à leur évolution à long terme.

Par ailleurs, la participation au futur centre sportif de la Gruyère n'a pas été intégrée au plan financier. Il s'agira d'une contribution annuelle de CHF 1,8 millions.

Cette planification financière permet une prise de conscience des contraintes financières. Elle sert à fixer des priorités, lesquelles découlent des ressources disponibles et des moyens nécessaires pour engager la réalisation des tâches publiques. Un contrôle budgétaire soutenu et des décisions d'investissements mûries seront les seuls gages d'une augmentation maîtrisée de la dette.

Les décisions politiques, tant au niveau fédéral que cantonal, auront des conséquences qu'il s'agira d'anticiper au mieux.

Les données évoluent constamment, c'est pourquoi le plan financier est revu chaque année.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Syndic	**Le Secrétaire général**
Jacques Morand	**Raoul Girard**