

SEANCE DU CONSEIL GENERAL DES 18 ET 19 DECEMBRE 2023Point 2 de l'ordre du jour**PLAN FINANCIER 2024 – 2028****1. Introduction**

Parallèlement à la réalisation du budget 2024 qui présente un déficit de CHF 6'525'360.- sur un total de revenus de CHF 140'347'140.- (sans les imputations internes) – soit un déficit de 4,65%¹, le plan financier a été réactualisé.

Le plan financier est un outil de gestion qui permet aux Autorités de présenter une **analyse prévisionnelle** sur cinq ans. Il 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. La marge d'autofinancement y est également présentée.

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'intérêts
- L'évolution des dépenses liées régionales et cantonales
- Les modifications légales aux niveaux fédéral et cantonal
- L'évolution des investissements au niveau régional

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

¹ La nouvelle loi sur les finances communales autorise un déficit budgétaire lorsque la fortune propre de la commune le permet. (L'ancienne législation autorisait un déficit de maximum 5% des revenus).

2. Plan des investissements 2024 - 2028

Le plan des investissements pour les années 2024 à 2028, ci-après, est un inventaire des investissements que le Conseil communal souhaite réaliser en fonction de l'évolution de la croissance générale de la commune, et par conséquent des besoins en infrastructures liés à ladite évolution.

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. Les investissements relatifs au patrimoine financier ont également été déduits.

Le cumul des investissements prévus à ce stade, pour la période 2024-2028, s'élève à CHF 83'095'000.- Pour la période 2023-2027, selon le plan financier présenté en décembre 2022, le montant s'élevait à CHF 88'440'000.-.

Comme le démontre le tableau 1 ci-dessous, le Conseil communal s'est attaché à améliorer la répartition des investissements afin de se rapprocher au mieux de la « limite théorique des 15 millions de francs par année ».

Tableau 1 : évolution des planifications financières

Planification	Total des investissements	Moyenne par année
2024 – 2028	83'095'000.-	16'619'000.-
2023 – 2027	88'440'000.-	17'688'000.-

Le tableau ci-dessous fait état de la liste et des montants d'investissements que l'autorité communale décrit comme des besoins actuels dans la commune.

. / .

Tableau 2 : planification des investissements 2024-2028 - détails

Fonction	Désignation	2024		2025		2026		2027		2028		TOTAUX	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
0220	Administration générale	250		300								550	
0290	Immeubles administratifs	500	637	500								1'000	637
1620	Protection civile	535	290									535	290
2170	Bâtiments scolaires	1'500		3'957		5'370		1'800		5'000		17'627	
2180	Structures d'accueil extrascolaire												
2196	Cercle scolaire Bulle-Morlon												
3110	Musée gruérien et bibliothèque publique	5'490		8'000		6'845						20'335	
3290	Culture locale et régionale												
3411	Installations sportives	1'000		1'205		2'000		3'500		3'030		10'735	
3420	Parcs, places et embellissement	150		100		100		100		100		550	
4120	Foyers communaux pour personnes âgées	323		300		300		300		300		1'523	
6150	Centre d'entretien	850		400		400		400		400		2'450	
6151	Routes communales	10'535	3'442	7'467	2'727	5'986	2'590	5'381	350	8'935	3'557	38'304	12'666
6152	Eclairage public			200		450		250				900	
6155	Places de stationnement	542	400								58	542	458
6157	Bâtiment édilitaire de Palud												
6158	Bâtiment édilitaire du Levant et rue des Bouleaux 4												
6220	Trafic régional et d'agglomération												
7101	Approvisionnement en eau	3'206										3'206	
7201	Traitement des eaux usées	3'500		1'982		1'233		1'799		3'151		11'665	
7710	Cimetières et chapelles mortuaires							220				220	
7900	Aménagement du territoire	935		440		150		150		200		1'875	
9630	Immeubles du patrimoine financier			250						12'235		12'485	
		29'316	4'769	25'101	2'727	22'834	2'590	13'900	350	33'351	3'615	124'502	14'051
Investissements nets			24'547		22'374		20'244		13'550		29'736		110'451
sans investissements 7101-7201-9630			17'841		20'142		19'011		11'751		14'350		83'095
Investissements votés		15'522	4'434	3'500	150	1'285					1'695	20'307	6279
Investissements votés (sans 7101-7201-9630)		12'022	4'434	2'910	150	1'235					1'695	16'167	6279
Investissements programmés		13'794	335	21'601	2'577	21'549	2'590	13'900	350	33'351	1'920	104'195	7772
Investissements programmés (sans 7101-7201-9630)		10'588	335	19'959	2'577	20'366	2'590	12'101	350	17'965	1'920	80'979	7772

Données en milliers de francs

3. Plan financier 2024-2028 : paramètres retenus

La planification 2024 correspond au budget soumis au Conseil général.

Une analyse détaillée de l'évolution des charges et produits par nature a été réalisée, sur la base de différents critères en possession de la commune, pour les années suivant 2024, jusqu'à 2028.

3.1. Charges

Charges de personnel (30)

Un taux de progression moyen de 2 % des charges de personnel a été retenu, tenant compte des progressions dans l'échelle des salaires et de l'indexation.

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.

Charges de biens et services et autres charges d'exploitation (31)

Une indexation des charges a été planifiée au taux moyen de 1 %, voire une stagnation pour certaines charges. L'augmentation des frais d'énergie a été prise en compte.

Amortissements du patrimoine administratif (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.

Charges financières (34)

Les intérêts passifs ont été estimés en fonction 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 cinq ans.

Ce poste inclut également les charges des bâtiments du patrimoine financier.

Charges de transferts (36)

Il s'agit des dédommagements à des collectivités publiques (dépenses liées), de la péréquation financière intercommunale et des subventions à des collectivités et à des tiers.

Les dépenses liées ont été calculées selon l'évolution moyenne de ces dernières années et les indications connues à ce jour. Il s'agit de mettre en évidence les éléments suivants :

- Selon la planification établie pour les EMS en Gruyère, les frais financiers à charge de la commune vont augmenter de l'ordre de CHF 2'300'000.- d'ici 2028.
- Le centre sportif régional de la Gruyère devrait ouvrir en 2028 selon les projections actuelles. Il a été tenu compte de CHF 1'800'000.- de charges d'exploitation et de frais financiers pour 2028.

- La participation aux charges pour les écoles du cycle d'orientation de la Gruyère (CO) va fortement augmenter dès 2027, de l'ordre de CHF 2'400'000.- par rapport au budget 2024 pour notre commune. Les raisons principales sont l'évolution des salaires et charges sociales du personnel à la suite de l'ouverture de salles de classe supplémentaires et une augmentation importante de la charge d'intérêts. Le CO dispose d'un compte-courant en faveur des communes qui permet de réduire la charge d'intérêts. Or, cette réserve sera épuisée en 2027.

3.2. Revenus

Revenus fiscaux (40)

La progression moyenne est de 3% par année pour les personnes physiques et les personnes morales sur la base des informations connues à ce jour. D'autre part, des exonérations fiscales prendront fin en 2026.

Pour les autres impôts directs, une augmentation de 3% par année a été prévue.

Taxes et redevances (42)

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

Revenus de transferts (46)

Une compensation cantonale est versée aux communes qui sont impactées par la réforme fiscale. En 2024, la Ville de Bulle reçoit un montant de CHF 681'700.-. Ce versement se terminera en 2026.

La Ville de Bulle touchera du Canton un montant de CHF 1'441'600.- en 2024 (CHF 1'339'300.- en 2023) au titre de la péréquation financière des besoins.

. / .

4. Plan financier

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des charges par groupe de natures durant la période de planification 2024 – 2028 :

Tableau 3 : évolution des charges par groupe de natures - planification 2024 – 2028

Groupe de natures	2024	2025	2026	2027	2028
30 Autorités et charges de personnel	41'961'400	42'754'200	43'562'800	44'387'600	45'228'900
31 Biens et services et autres charges d'exploit.	18'469'000	18'557'500	18'646'700	18'736'900	18'828'000
33 Amortissements du patrimoine administratif	7'308'000	7'861'000	8'109'800	9'128'800	9'362'100
34 Charges financières	733'650	733'700	733'700	733'700	733'700
34 Charges d'intérêts	1'752'500	1'901'331	2'335'390	2'684'382	2'938'587
35 Attributions fonds et financements spéciaux	4'324'000	4'324'000	4'324'000	4'324'000	4'324'000
36 Charges de transferts	71'774'350	73'257'100	74'795'500	78'935'600	82'195'400
TOTAL DES CHARGES	146'322'900	149'388'831	152'507'890	158'930'982	163'610'687
40 Revenus fiscaux	82'465'000	84'935'800	90'080'700	92'780'000	95'560'200
41 Patentes et concessions	34'000	34'000	34'000	34'000	34'000
42 Taxes et redevances	23'025'100	23'432'600	23'847'600	24'270'400	24'701'100
43 Revenus divers	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000
44 Revenus financiers	3'466'990	3'467'000	3'467'000	3'467'000	3'467'000
45 Prélèvements fonds et financements spéc.	4'344'200	4'344'200	4'344'200	4'344'200	4'344'200
46 Revenus de transferts	23'249'250	23'673'500	24'106'200	23'867'500	24'304'000
48 Revenus extraordinaires	3'113'000	3'113'000	3'113'000	3'113'000	3'113'000
TOTAL DES RECETTES	139'797'540	143'100'100	149'092'700	151'976'100	155'623'500
RESULTAT	-6'525'360	-6'288'731	-3'415'190	-6'954'882	-7'987'187

Après la prise en compte des éléments précités, la synthèse de la planification financière 2024 – 2028 est la suivante :

Tableau 4 : plan financier 2024-2028 : SYNTHÈSE

	Comptes 2022	Budget 2023	Planification 2024	Planification 2025	Planification 2026	Planification 2027	Planification 2028	Planification TOTAUX
Dépenses d'investissements	22'130'898	29'943'000	22'610'000	22'869'000	21'601'000	12'101'000	17'965'000	
Recettes d'investissements	2'187'785	10'270'000	4'769'000	2'727'000	2'590'000	350'000	3'615'000	
Dépenses d'investissements nettes	19'943'113	19'673'000	17'841'000	20'142'000	19'011'000	11'751'000	14'350'000	83'095'000
Charges de fonctionnement	127'540'117	130'505'250	137'262'400	139'626'500	142'062'700	147'117'800	151'310'000	
Intérêts passifs	1'250'478	1'601'800	1'752'500	1'901'331	2'335'390	2'684'382	2'938'587	
Amortissements en cours	6'507'191	6'986'000	7'308'000	7'182'100	7'131'500	6'983'100	6'853'700	
Nouveaux amortissements				678'900	978'300	2'145'700	2'508'400	
Charges de fonctionnement totales	135'297'786	139'093'050	146'322'900	149'388'831	152'507'890	158'930'982	163'610'687	
Revenus de fonctionnement	144'106'170	135'536'900	139'797'540	143'100'100	149'092'700	151'976'100	155'623'500	
Résultat	8'808'384	-3'556'150	-6'525'360	-6'288'731	-3'415'190	-6'954'882	-7'987'187	-31'171'350
Amortissements	6'507'191	6'986'000	7'308'000	7'861'000	8'109'800	9'128'800	9'362'100	
Variation nette des réserves	455'608	-2'439'000	-3'133'200	-3'133'200	-3'133'200	-3'133'200	-3'133'200	
Marge d'autofinancement	15'771'183	990'850	-2'350'560	-1'560'931	1'561'410	-959'282	-1'758'287	-5'067'650
Degré d'autofinancement	79.08%	5.04%	-13.18%	-7.75%	8.21%	-8.16%	-12.25%	
Modification de l'endettement		18'682'150	20'191'560	21'702'931	17'449'590	12'710'282	16'108'287	
Vente patrimoine financier			-25'500'000					
Endettement brut	152'558'477	171'240'627	165'932'187	187'635'118	205'084'708	217'794'990	233'903'277	

Graphique 1 : évolution du compte de résultats 2024-2028

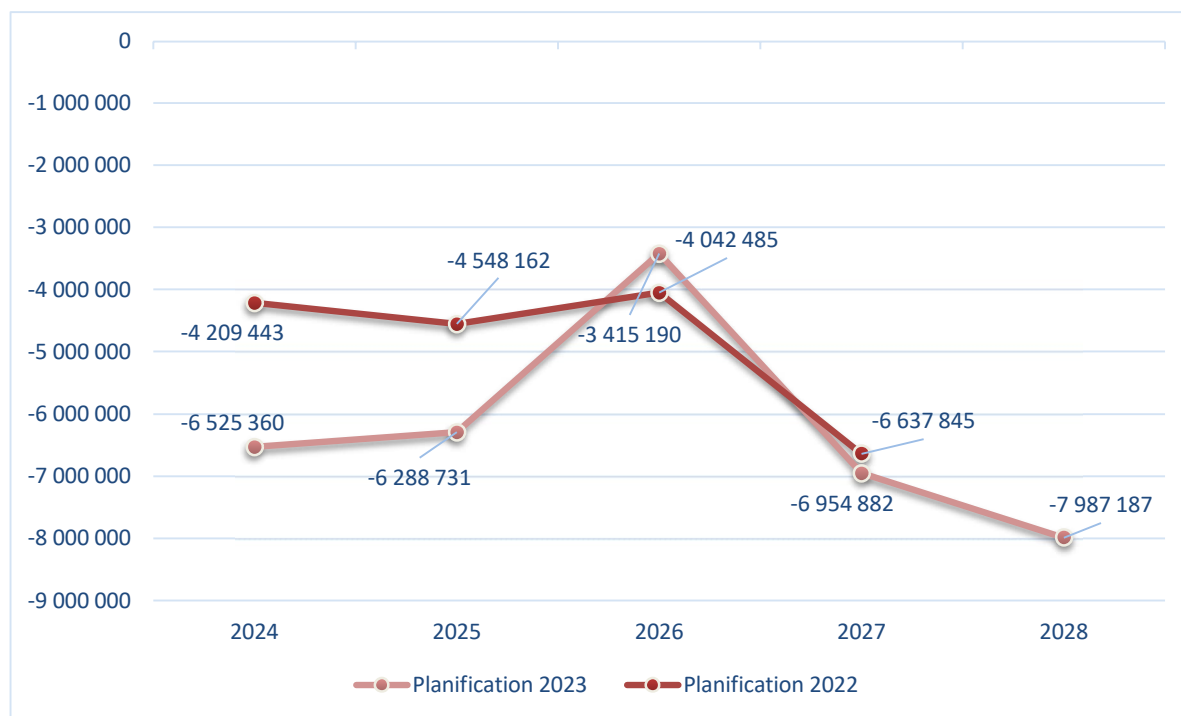
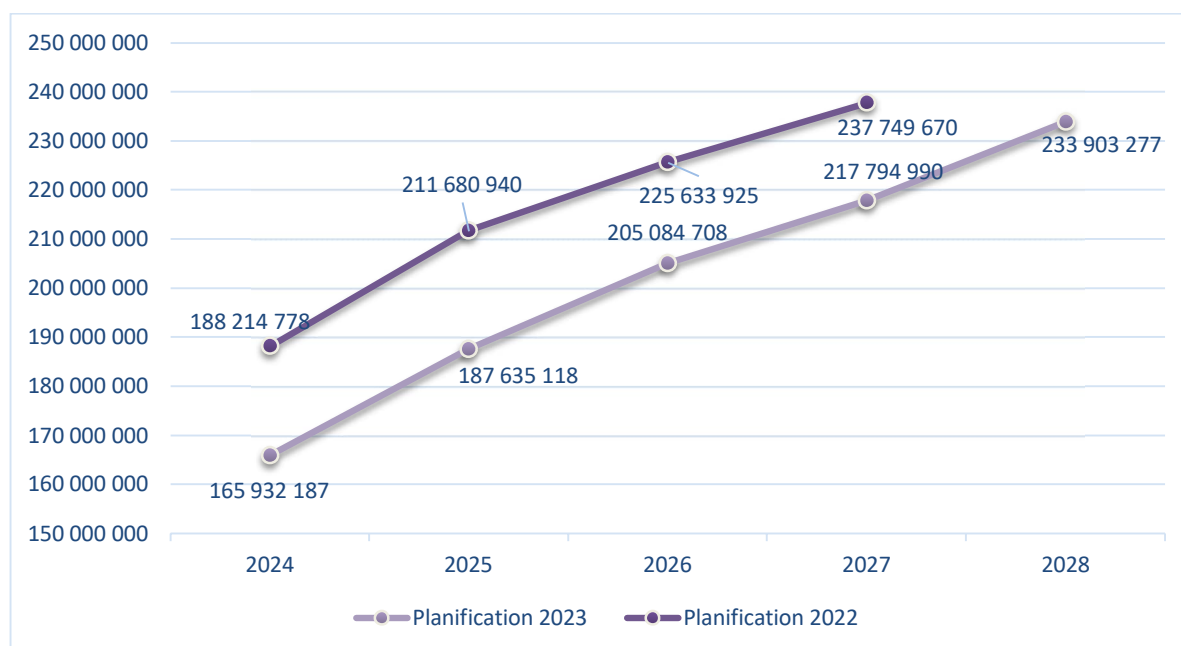


Tableau 5 : coefficient d'impôt nécessaire pour l'équilibre du résultat

	2024	2025	2026	2027	2028
Coefficient d'impôt actuel	74.3	74.3	74.3	74.3	74.3
1 point d'impôt est égal à CHF	844'953	870'301	931'404	959'346	988'126
Coefficient d'impôt d'équilibre du résultat	82.0	81.5	78.0	81.5	82.4

Graphique 2 : évolution de l'endettement brut 2024-2028



5. Conclusion

Le déficit cumulé des années 2024 à 2028 se monte à 31 millions, alors que le plan 2023 - 2027 prévoyait un déficit cumulé de 23 millions. De nombreux éléments expliquent cette évolution négative dont voici les principaux :

- Les incidences des diverses baisses fiscales (réforme fiscale des entreprises, baisse des barèmes de l'impôt sur la fortune, sur les prestations en capital et sur les mutations immobilières). La diminution de ces revenus se chiffre à CHF 5'400'000.- par année.
- La forte augmentation des charges de transferts (+ 7,8 millions au budget 2024 par rapport aux comptes 2022 ; + 10,4 millions entre 2024 et 2028 selon estimation)

Avec un développement fort de la Ville de Bulle, les besoins en infrastructures sur la période 2024-2028 sont importants. Le total des investissements prévus s'élève à CHF 83'095'000.-.

La dette brute de 152 millions à fin 2023 se monterait à 234 millions à fin 2028. Le Conseil communal est parfaitement conscient que la marge d'autofinancement est trop faible, voire négative, sur la période considérée. Pour rappel, la norme idéale pour les investissements est de 70% et le solde (30%) peut être financé par la dette. On constate que les amortissements de 7,3 millions en 2024 s'élèveraient à 9,3 millions en 2028. Quant aux intérêts passifs, ils augmentent de 1,2 millions de 2024 à 2028.

Une analyse du coefficient d'impôt, nécessaire pour atteindre l'équilibre du compte de résultats, a été effectuée (voir tableau 5). Cette dernière met en évidence les coefficients qui devraient être appliqués. Compte tenu de la situation financière difficile de la commune, une analyse des prestations et charges, ainsi qu'une adaptation de certaines taxes ou revenus, seront effectuées.

Cette planification financière rend chaque année le Conseil communal attentif à ses propres orientations. Elle sert à fixer des priorités, lesquelles découlent des ressources disponibles et des moyens nécessaires pour engager la réalisation des tâches publiques. Au printemps 2024, le Conseil communal retournera à sa copie afin de faire les choix nécessaires sur les dix prochaines années.

Enfin, le Conseil communal constate que, tant au niveau du fonctionnement qu'au niveau des investissements, la situation financière de la commune se détériore fortement et que les moyens pour redresser la situation ne seront pas illimités. Dans une ville qui absorbe chaque année environ 600 habitants, qui développe des projets d'urbanisation nécessaires à l'accompagnement de la qualité de vie, et qui participe de manière très conséquente au développement de toute la Gruyère, le Conseil communal dispose d'une marge de manœuvre extrêmement limitée.

Les décisions politiques, tant au niveau fédéral, cantonal que régional, entraîneront 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

Jacques Morand

Le Secrétaire général

Raoul Girard