

SEANCE DU CONSEIL GENERAL DES 16 ET 17 DECEMBRE 2024**Point 4 de l'ordre du jour****MODIFICATION DES COEFFICIENTS ET TAUX D'IMPÔT****1. INTRODUCTION**

Le coefficient actuel de l'impôt communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques et sur le bénéfice et le capital des personnes morales de 74,3% de la cote cantonale est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Il était auparavant de 85,0%. La baisse de 2007 faisait suite à la réforme hospitalière cantonale qui entérinait la reprise des charges des hôpitaux par le Canton. Le mécanisme proposé à l'époque était une réduction du coefficient communal jumelée à une augmentation du coefficient cantonal qui passait alors de 100,0 à 108,9%.

En plus de 15 ans, le panorama fiscal fribourgeois a bien changé. Outre la réforme fiscale des entreprises et la baisse de l'impôt sur la fortune ou sur les prestations en capital, le coefficient cantonal est passé de 108,9 à 96,0%. Ce coefficient, additionné à celui de la commune, amène sur la période une baisse de la charge fiscale pour un citoyen bullois (185,0 à 170,3%).

Tableau 1 : évolution des coefficients d'impôt communaux et cantonaux, en points de pour-cent

	2006	2007	2024
Bulle	85,0	74,3	74,3
Canton	100,0	108,9	96,0
Total	185,0	183,2	170,3

Quant à la contribution immobilière, son taux actuel de 2,0‰ est applicable depuis le 1^{er} janvier 2006, date effective de la fusion entre Bulle et La Tour-de-Trême. Il était auparavant à 2,5‰ sur le territoire bullois.

Si, globalement, la baisse fiscale des dernières années a pu représenter un atout favorable pour tout contribuable bullois, force est de constater que, pour le Conseil communal, les baisses fiscales conjuguées à la hausse massive des charges liées ne permettent plus de réaliser un budget conforme aux indicateurs de gestion financière voulus par MCH2.

De plus, les nombreux investissements nécessaires dans une ville en forte croissance démographique¹ font apparaître de grandes difficultés d'autofinancement.

Grâce aux multiples efforts consentis ces dernières années et à la fixation de priorités, il a été certes possible d'éviter jusqu'à ce jour une modification des taux d'impôt, mais le budget 2024 accusait déjà un déficit de l'ordre de CHF 6,5 millions et le Conseil général l'a validé tout en reconnaissant les difficultés réelles et à venir.

Face à cette situation, le Conseil communal a analysé les causes de cette détérioration budgétaire (voir ci-dessous) qui l'ont amené à proposer une augmentation des coefficients et taux d'impôt.

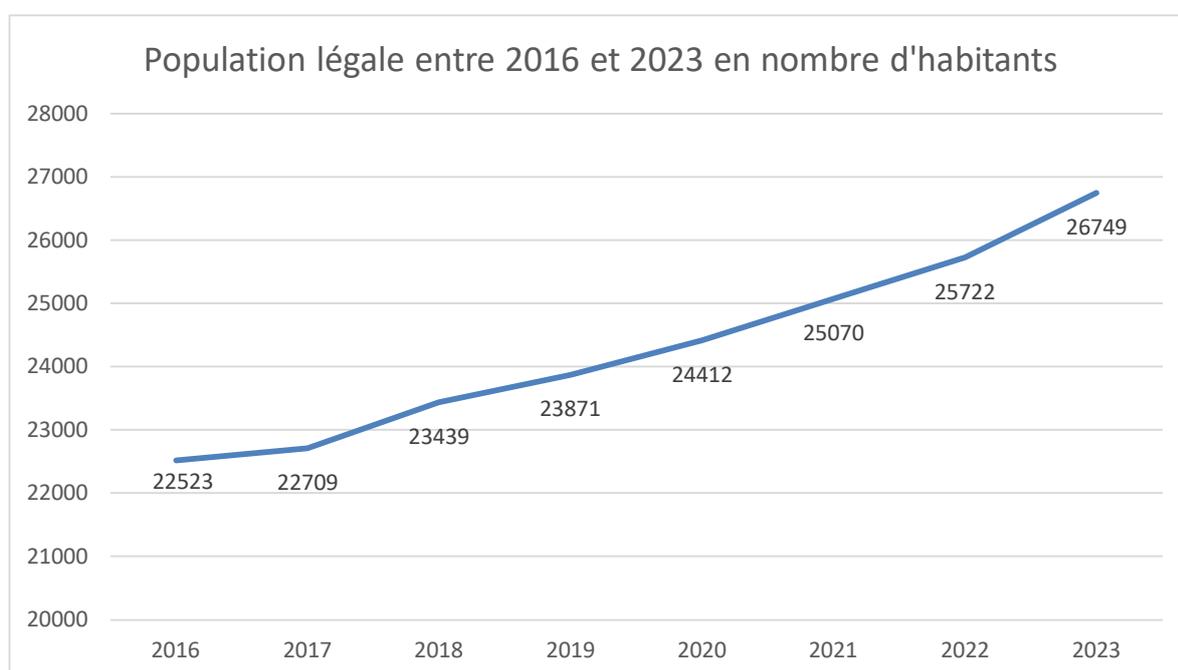
¹ Voir figure 1 « évolution de la population de 2016 à 2023 » - page 2

EVOLUTION DE LA DEMOGRAPHIE

La population légale a augmenté de 18,8% entre 2016 et 2023 (voir figure 1). Cette croissance démographique se traduit par des besoins en équipements toujours plus importants. Par ailleurs, des dépenses nécessaires et quasiment non négociables évoluent conjointement à la croissance de la population. Il en est notamment ainsi pour les charges d'accueil extrascolaire ou d'aide sociale.

En plus et surtout, la part assumée par notre commune aux pots communs pour les tâches intercommunales ou cantonales étant basée principalement sur la population, ces charges ont considérablement augmenté. Les charges dites « liées » ont crû de 43% durant cette même période (voir détail plus bas).

Figure 1 : évolution de la population légale à Bulle entre 2016 et 2023



2. EVOLUTION DE LA FISCALITE ET DU POTENTIEL FISCAL

a. Evolution de la fiscalité

Les diverses baisses fiscales décidées par le Grand conseil fribourgeois ces dernières années (réforme fiscale des entreprises, baisse des barèmes de l'impôt sur la fortune et des prestations en capital) ont des incidences importantes sur le budget communal. La perte consécutive de revenus est estimée à CHF 5'300'000.- pour 2025. Il en est d'ailleurs presque de même en 2024.

Tableau 2 : pertes fiscales 2025

Réforme fiscale des entreprises	-3'400'000
Impôt sur la fortune	-1'500'000
Impôt sur les prestations en capital	-400'000
Total (diminution sur 2025 des revenus)	-5'300'000

Le graphique ci-après montre l'évolution des revenus fiscaux (nature 40) sur la période 2021-2025, sans augmentation du coefficient d'impôt en 2025.

Figure 2 : évolution des recettes fiscales communales entre 2021 et 2025 sans modifications du coefficient d'impôt.

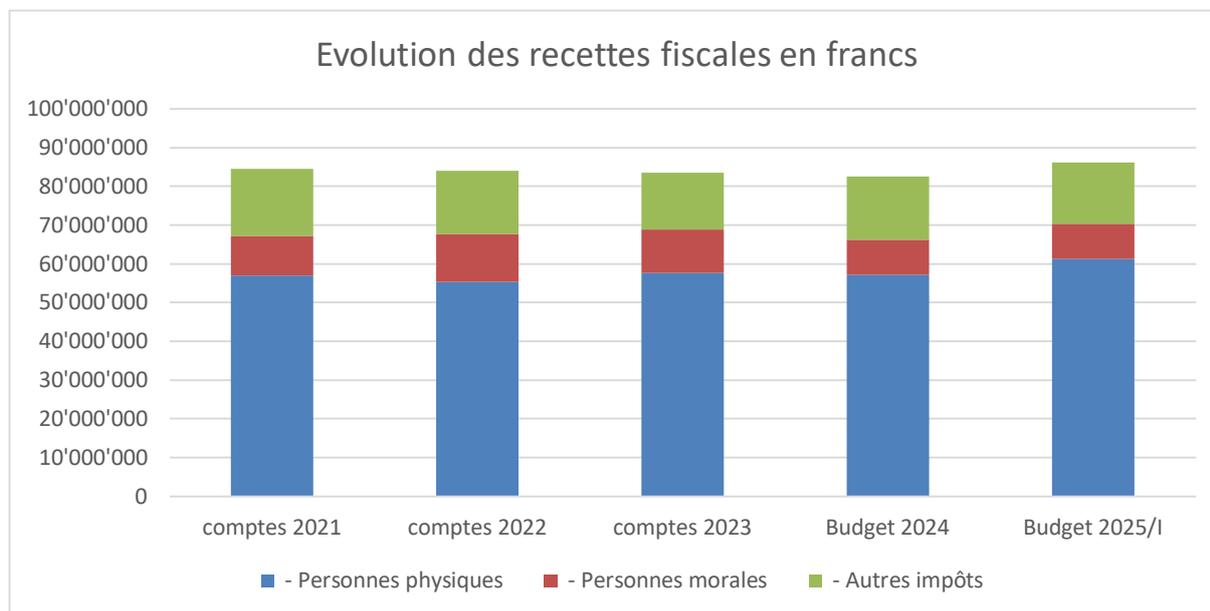


Tableau 3 : recettes fiscales de la commune de Bulle en francs

Recettes fiscales	Comptes 2021	Comptes 2022	Comptes 2023	Budget 2024	Budget 2025
Personnes physiques	56'964'563	55'343'357	57'584'224	57'060'000	61'235'000
Personnes morales	10'302'363	12'308'605	11'187'112	9'150'000	9'100'000
Autres impôts	17'280'185	16'407'663	14'669'701	16'255'000	15'860'000
TOTAUX	84'547'111	84'059'625	83'441'037	82'465'000	86'195'000

Les données 2024 et 2025 correspondent aux budgets alors que les données pour 2021 à 2023 correspondent aux comptes.

On constate que les revenus fiscaux stagnent entre 2021 et 2023, en légère baisse.

En conclusion, on observe que l'augmentation de la population - tout en engendrant des charges supplémentaires - ne se traduit pas par une hausse proportionnelle du rendement fiscal.

b. Evolution du potentiel fiscal

L'indice du potentiel fiscal (IPF) est calculé par le Service des communes dans le cadre de la péréquation financière intercommunale qui est en vigueur depuis 2011. De manière simple, il rend compte de la force fiscale. Ainsi un IPF élevé traduit que les contribuables de la commune génèrent des recettes fiscales importantes, et inversement.

Le calcul de l'IPF se base sur huit types d'impôts réguliers des communes qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources :

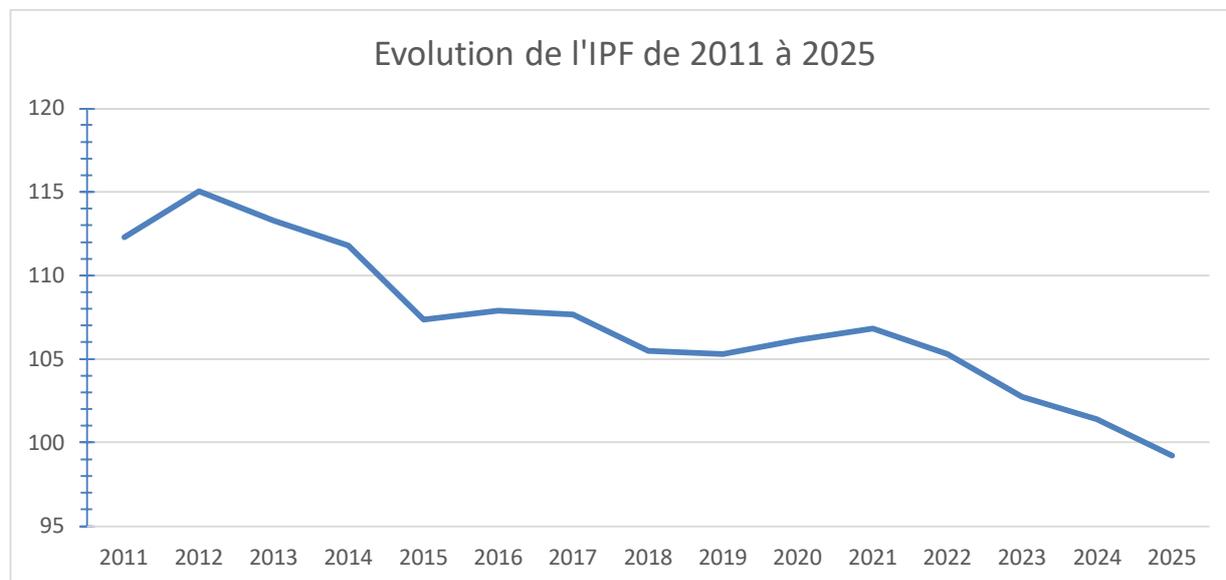
- Impôt sur le revenu des personnes physiques
- Impôt sur la fortune des personnes physiques
- Impôt sur le bénéfice des personnes morales
- Impôt sur le capital des personnes morales
- Impôt sur les prestations en capital
- Impôt à la source
- Contribution immobilière
- Impôt sur les véhicules à moteur

Les rendements de ces impôts sont calculés au taux de l'impôt cantonal de base ou, à défaut, à un taux standardisé, ceci pour neutraliser l'effet des coefficients communaux. Ils se basent sur les trois dernières années pour lesquelles les statistiques fiscales sont disponibles.

L'IPF de l'ensemble des communes correspond à 100,00 points ; les communes disposant d'un indice supérieur à 100,00 points sont considérées comme ayant une capacité financière plus ou moins forte (ce sont des communes contributrices de la péréquation), les communes en dessous de cette valeur moyenne disposent d'une capacité plus ou moins faible (communes bénéficiaires).

Le graphique ci-après démontre l'évolution de l'IPF de la Ville de Bulle sur les années 2011 à 2025 :

Figure 3 : évolution de l'IPF pour Bulle, entre 2011 et 2025



Alors que l'IPF se situait à 115,06 en 2012, il s'est régulièrement contracté et passe pour la première fois sous la barre des 100,00 en 2025. Cela signifie très clairement que les recettes fiscales de la commune ont fortement baissé en comparaison à la moyenne cantonale.

Le tableau ci-dessous compare l'IPF des principales communes fribourgeoises, les coefficients d'impôt et le taux de la contribution immobilière.

A la lecture de ce tableau, on peut constater qu'en règle générale, il existe une certaine corrélation entre l'IPF et le taux d'impôt. Or, le coefficient d'impôt actuel bullois ne correspond plus à son potentiel fiscal actuel.

Tableau 4 : Comparaison des coefficients et taux d'impôts pour différentes communes

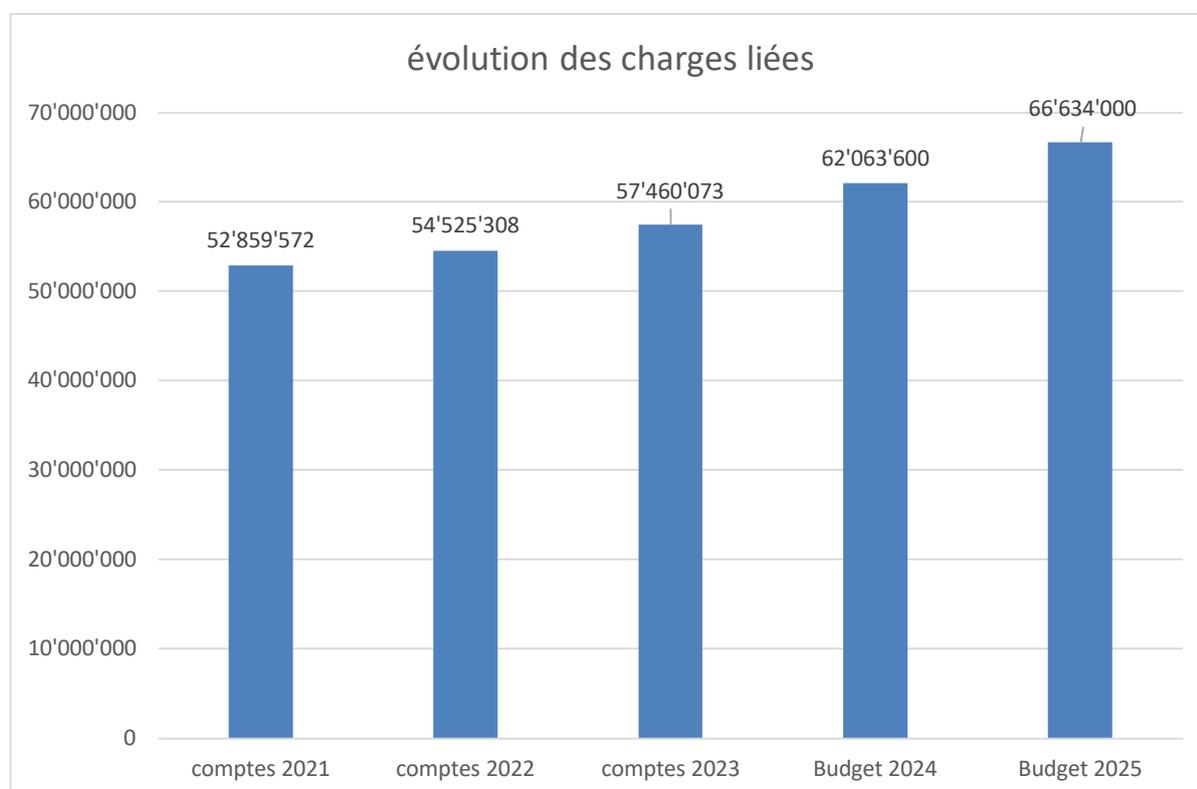
Commune	Population 2023	IPF 2025	Coefficient d'impôt PP/PM		Contrib.immob. 2024
Bulle	26'749	99.22	74.30%	74.30%	2.00‰
Fribourg	38'443	133.63	80.00%	80.00%	2.85‰
Villars-sur-Glâne	12'444	149.85	63.90%	69.00%	2.50‰
Morat	9'531	110.22	62.00%	62.00%	1.50‰
Romont	5'891	89.10	90.00%	90.00%	3.00‰
Estavayer	10'296	90.98	84.00%	84.00%	2.00‰
Châtel-St-Denis	8'512	109.25	83.60%	83.60%	2.00‰

En analysant les statistiques du Service cantonal des contributions, on constate aussi, par exemple, que l'impôt par habitant pour les personnes morales s'élève à CHF 2'128.- à Fribourg, alors qu'il n'est que de CHF 442.- à Bulle, ce qui explique en partie la grande différence d'IPF entre les deux communes.

3. EVOLUTION DES CHARGES LIEES

Les charges liées correspondent à la participation de la commune aux dépenses cantonales et régionales. Elles ont très fortement augmenté ces dernières années, soit plus de 26% ou CHF 13,7 millions entre 2021 et 2025. Sur la même période, les revenus fiscaux ont augmenté de 2%.

Figure 4 : évolution des charges liées en francs, entre 2021 et 2025



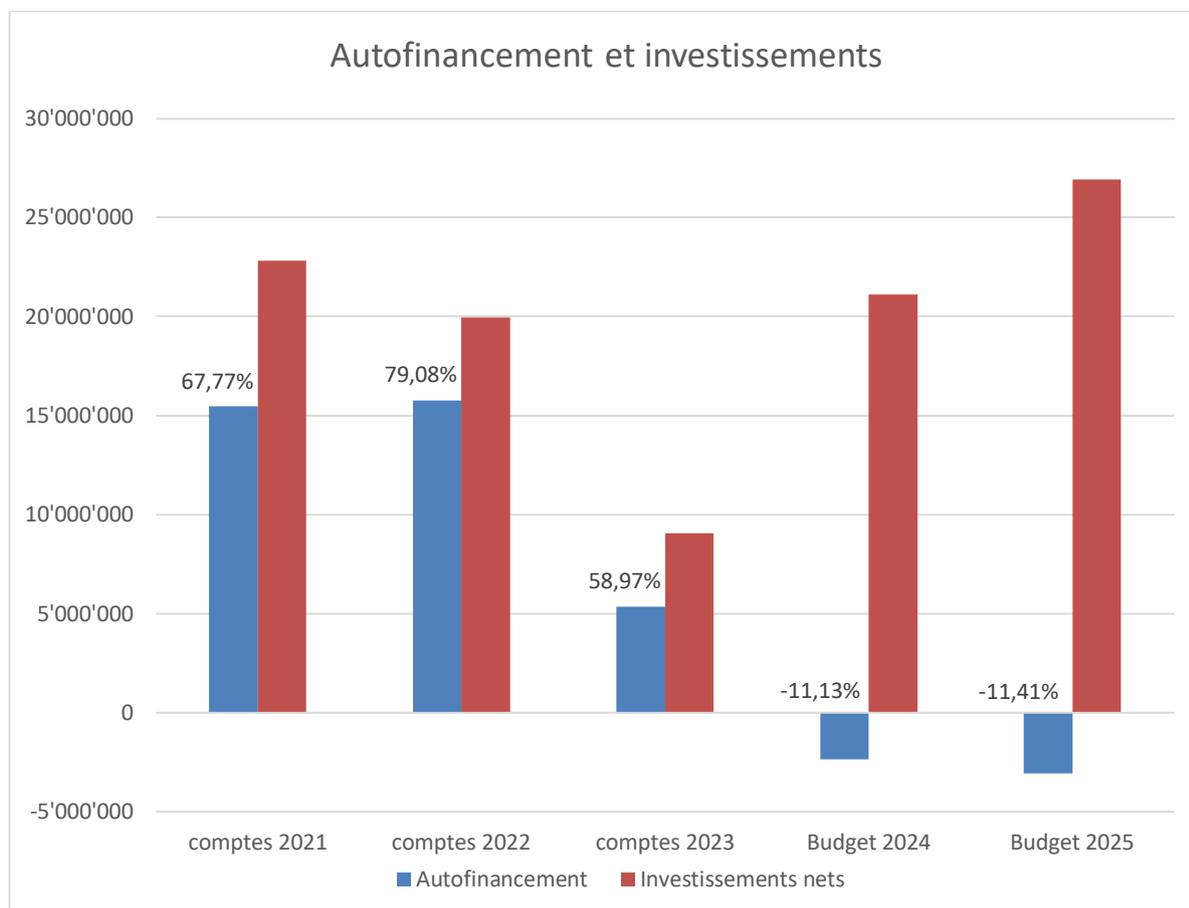
La part des charges liées représente le 44% des charges au budget 2025. Elles augmentent de 7,36% par rapport au budget 2024 et de 15,97% par rapport aux comptes 2023. Il s'agit d'une progression qui n'a jamais été aussi importante ces dernières années. Voici le détail :

Compte	Désignation	Budget 2025	Budget 2024	Comptes 2023	Variation B25/ B24	Variation B25/ C23
1500.3612.00	Service du feu / ASSF	417'400.00	409'000.00	398'362.30	8'400.00	19'037.70
1620.3611.00	Part aux frais de la Protection civile	69'500.00	55'900.00	47'220.90	13'600.00	22'279.10
2110.3611.00	Traitements corps enseignant enfantine	2'121'700.00	2'076'900.00	1'967'766.30	44'800.00	153'933.70
2120.3611.00	Traitements corps enseignant primaire	8'926'900.00	8'516'000.00	8'157'109.45	410'900.00	769'790.55
2120.3612.01	Frais d'écolages	5'000.00	5'000.00	1'000.00	0.00	4'000.00
2130.3612.00	Cycles d'orientation - Frais d'exploitation	9'794'300.00	9'348'300.00	9'131'944.00	446'000.00	662'356.00
2130.3612.01	Cycles d'orientation - Frais financiers	833'200.00	781'900.00	783'605.00	51'300.00	49'595.00
2140.3611.00	Ecole de musique - Conservatoire	606'000.00	563'100.00	548'555.25	42'900.00	57'444.75
2196.3612.00	Ecoles - coûts des classes de Morlon	80'000.00	80'000.00	77'319.80	0.00	2'680.20
2200.3611.00	Enseignement spécialisé - prestataires privés	200'500.00	190'400.00	203'137.45	10'100.00	-2'637.45
2200.3612.00	Services auxiliaires scolaires	992'000.00	946'000.00	911'630.65	46'000.00	80'369.35
2200.3631.00	Instit. pers. handicapées/inadaptées - écoles spécia	3'977'600.00	3'589'700.00	3'362'018.05	387'900.00	615'581.95
2300.3611.00	Formation professionnelle	410'000.00	410'000.00	395'913.45	0.00	14'086.55
3290.3612.00	Option Gruyère - Culture	240'000.00	240'000.00	240'000.00	0.00	0.00
3411.3612.00	Régionalisation des sports	192'500.00	217'800.00	213'609.70	-25'300.00	-21'109.70
4110.3611.00	Coûts résiduels des soins infirmiers	109'800.00	106'500.00	99'349.50	3'300.00	10'450.50
4121.3612.00	Frais financiers des homes	2'252'800.00	1'986'700.00	1'967'195.00	266'100.00	285'605.00
4121.3631.00	Subventions soins spéciaux dans les homes médic.	5'214'500.00	4'996'700.00	4'351'130.85	217'800.00	863'369.15
4210.3612.01	Service d'aide et de soins à domicile	4'340'000.00	4'110'500.00	3'518'483.00	229'500.00	821'517.00
4210.3612.02	Indemnités forfaitaires	1'907'500.00	1'442'300.00	1'247'864.00	465'200.00	659'636.00
4210.3612.03	Service de puériculture	101'600.00	97'700.00	95'266.00	3'900.00	6'334.00
4220.3611.00	Dispositif sanitaire en cas d'évènements majeurs	16'000.00	15'400.00	15'042.00	600.00	958.00
4220.3612.00	Service des ambulances	341'900.00	372'000.00	-21'669.40	-30'100.00	363'569.40
4330.3611.00	Service dentaire scolaire	200'000.00	220'000.00	183'996.00	-20'000.00	16'004.00
5230.3631.00	Invalité - institutions spécialisées	7'846'300.00	7'348'800.00	7'018'046.15	497'500.00	828'253.85
5410.3631.00	Part s/allocations familiales personnes sans activité	158'800.00	158'900.00	130'646.20	-100.00	28'153.80
5430.3631.00	Part sur contributions d'entretien non récupérées	176'400.00	184'700.00	171'197.20	-8'300.00	5'202.80
5451.3612.00	Option Gruyère - Jeunesse	67'900.00	67'900.00	67'874.00	0.00	26.00
5590.3631.00	Part au fonds cantonal de l'emploi	494'900.00	475'900.00	475'857.00	19'000.00	19'043.00
5720.3611.00	Part au Service sociaux spécialisés	56'600.00	53'800.00	48'708.15	2'800.00	7'891.85
5720.3612.00	Part au Service social régional	4'050'000.00	3'419'300.00	2'922'226.00	630'700.00	1'127'774.00
5790.3611.00	Aide aux victimes d'infraction	62'500.00	58'400.00	54'407.00	4'100.00	8'093.00
6210.3611.00	Part au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire	230'400.00	209'600.00	215'015.00	20'800.00	15'385.00
6220.3611.00	Part au titre de trafic régional	3'363'600.00	2'794'400.00	2'513'959.00	569'200.00	849'641.00
6220.3612.00	Part au trafic communal - MOBUL	1'531'700.00	1'415'700.00	1'215'498.71	116'000.00	316'201.29
7201.3611.00	Frais de lutte contre les hydrocarbures	5'000.00	10'000.00	3'721.35	-5'000.00	1'278.65
7201.3612.00	AIS - Frais d'exploitation	2'034'600.00	1'973'500.00	1'912'097.65	61'100.00	122'502.35
7201.3612.01	AIS - Frais financiers	1'453'400.00	1'468'200.00	1'153'924.40	-14'800.00	299'475.60
7201.3612.02	AICG - Frais d'exploitation	358'900.00	333'300.00	373'152.55	25'600.00	-14'252.55
7201.3612.03	AICG - Frais financiers	60'400.00	60'200.00	68'467.70	200.00	-8'067.70
7201.3612.04	ABVH - Frais d'exploitation	17'900.00	0.00	0.00	17'900.00	17'900.00
7201.3612.05	ABVH - Frais financiers	1'600.00	0.00	0.00	1'600.00	1'600.00
7410.3612.00	Endiguement de la Trême	21'000.00	17'700.00	17'700.00	3'300.00	3'300.00
7410.3612.01	Endiguement de la Sionge	2'600.00	2'600.00	2'618.00	0.00	-18.00
7410.3612.02	Endiguement de la Sarine	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
7906.3612.00	Contributions à l'ARG - Frais d'exploitation	251'200.00	244'100.00	238'753.90	7'100.00	12'446.10
8200.3612.00	Entretien des chemins forestiers	71'300.00	55'100.00	38'781.25	16'200.00	32'518.75
8200.3612.01	Corporation forestière Moléson	156'600.00	156'600.00	156'612.00	0.00	-12.00
8406.3612.00	Contribution à Gruyère Tourisme	468'900.00	431'600.00	384'521.00	37'300.00	84'379.00
8406.3612.01	Contribution à la Société de développement	0.00	5'000.00	42'000.00	-5'000.00	-42'000.00
8406.3612.02	Contributions à l'ARG - Fonds ordinaire d'invest.	340'800.00	340'500.00	338'439.10	300.00	2'360.90
	T O T A U X	66'634'000.00	62'063'600.00	57'460'072.56	4'570'400.00	9'173'927.44
					7.36%	15.97%

4. AUTOFINANCEMENT ET INVESTISSEMENTS

Le degré d'autofinancement est l'indicateur qui renseigne sur la part des investissements qu'une collectivité publique peut financer par ses propres moyens. Il devrait se situer en moyenne à 70% minimum.

Figure 5 : évolution du degré d'autofinancement en % des investissements nets entre 2021 et 2025



On constate que le degré d'autofinancement est respecté pour 2021 et 2022, mais qu'il est bien trop bas en 2023, alors que les investissements étaient faibles. Dès 2024 et sur la base des données budgétaires, le taux d'autofinancement devient négatif, ce qui signifie que la commune finance ces investissements uniquement par la dette. L'augmentation des taux d'impôt proposée permettra d'améliorer le financement des investissements d'env. CHF 7,3 millions par année.

5. EVOLUTION DU PLAN FINANCIER

L'élaboration du plan financier 2025-2029 a été établie avec et sans hausse de la fiscalité. La version avec des taux d'impôt tels qu'on les connaît aujourd'hui fait apparaître des déficits annuels oscillant entre CHF 6,7 millions et plus de CHF 14 millions. La marge d'autofinancement annuelle dans ce scénario est constamment négative sur la période, ce qui engendrerait, même sans aucun investissement, une hausse massive de l'endettement. Avec les investissements prévus à ce jour, la dette brute passerait de CHF 162 millions à plus de CHF 260 millions.

La planification présentée avec hausse des coefficients d'impôt permet quant à elle d'équilibrer les budgets futurs. Cependant, nous rappelons que nos investissements nécessiteraient des comptes de résultats bénéficiaires afin d'améliorer notre autofinancement et par là même une stabilisation de la dette.

6. CONCLUSION ET PROPOSITION

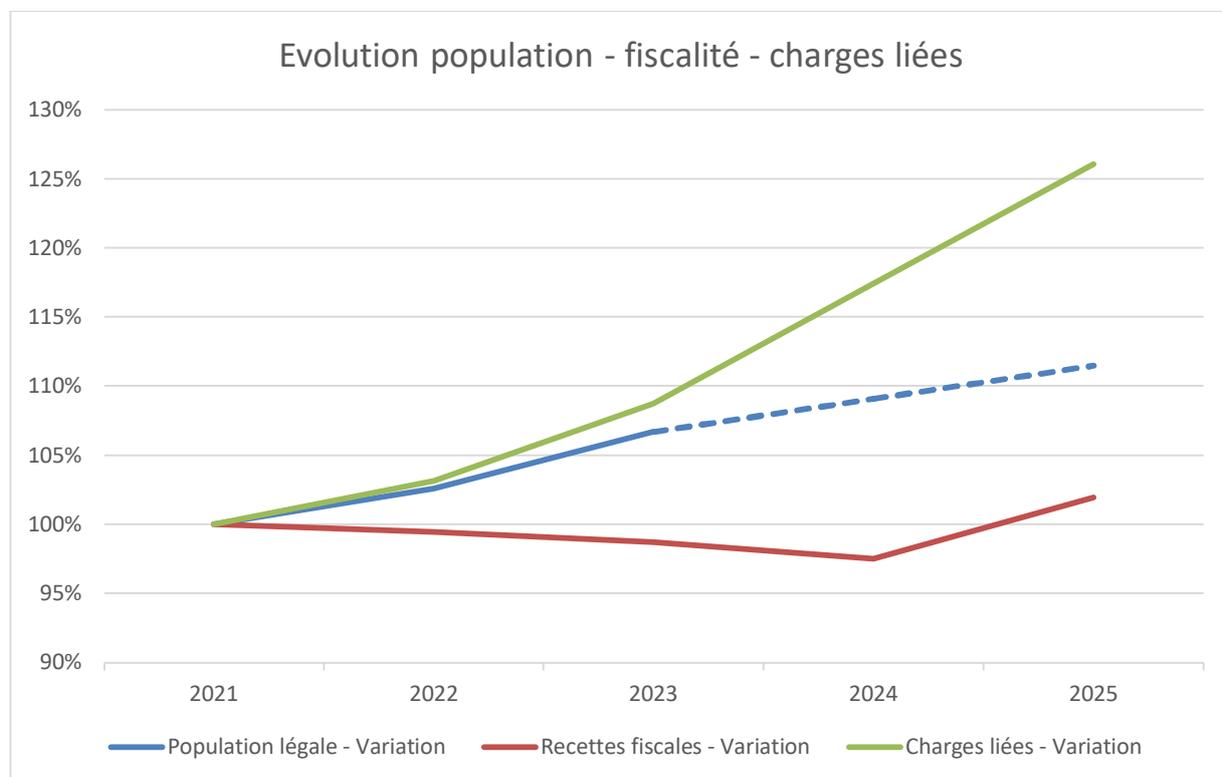
Le déficit prévu au budget 2025, sans augmentation d'impôt, s'élevait à CHF 6'751'460.--. Il faut relever que ce budget a pourtant été élaboré en ramenant les charges au seuil inférieur acceptable, et en analysant tous les revenus possibles.

Le budget 2024 présentait également un déficit à hauteur de CHF 6'525'360.--. Selon les projections actuelles, les comptes 2024 devraient boucler avec un déficit de l'ordre de 1 à 2 millions de francs.

Le budget 2025, comme celui de 2024, a été préparé en limitant au maximum les charges. Concernant le personnel communal, nous relevons notamment que l'évolution des EPT a été drastiquement freinée. Pour information, les charges de personnel entre 2021 et 2025 ont augmenté en moyenne d'environ 2% par année. Mais il faut bien observer qu'à elles seules, les charges de personnel de l'accueil extrascolaire (AES) sont passées de CHF 924'000.00 en 2021 à CHF 1'448'000.00 en 2025 (+ 56%). Si l'on tient compte de cette évolution, on constate que, d'une manière générale, les charges de personnel ont été plus que contenues toutes ces dernières années malgré l'augmentation de la population.

Le graphique ci-après présente l'évolution de la population, des charges liées et de la fiscalité, en pourcentage depuis 2021 :

Figure 6 : synthèse des principaux indicateurs présentés, entre 2021 et 2025



La hausse massive des charges liées, combinée à la stagnation des recettes fiscales, sont les raisons principales qui obligent le Conseil communal à soumettre une augmentation des coefficients et taux d'impôt.

Afin de respecter les exigences légales d'équilibre budgétaire, le Conseil communal propose une augmentation des coefficients de 74,3% à 80,0% pour les impôts des personnes physiques et morales et une augmentation de 2,0‰ à 2,5‰ de la contribution immobilière. Ces augmentations auront pour conséquence des revenus supplémentaires estimés à :

- Personnes physiques	CHF	4'270'000
- Personnes morales	CHF	680'000
- Contribution immobilière	CHF	<u>2'350'000</u>
	CHF	7'300'000

Le budget 2025 bouclera alors avec un bénéfice de CHF 548'540.-.

Le Conseil communal demande au Conseil général d'approuver les augmentations suivantes, applicables dès le 1^{er} janvier 2025 :

- a) **Modification du coefficient de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques de 74,3% à 80,0% de l'impôt cantonal de base ;**
- b) **Modification du coefficient de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales de 74,3% à 80,0% de l'impôt cantonal de base ;**
- c) **Modification du taux de la contribution immobilière de 2,0‰ à 2,5‰ de la valeur fiscale des immeubles.**

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Syndic

Jacques Morand

Le Secrétaire général

Raoul Girard