

## Législature 2021-2026

### N°64

## Message relatif au budget 2024 du compte de résultats, de la planification financière et des investissements présumés

### 1. Introduction

Le Conseil communal présente le budget 2024 qui peut être comparé avec le budget 2023 et les comptes 2022 pour la première fois, les trois exercices étant établis sous la forme du plan comptable MCH2.

La construction budgétaire s'est faite en deux temps, comme par le passé, soit une présentation au Service des finances par les chefs de Secteur, de Service et le responsable du dicastère ; ensuite, le Conseil communal examine le budget dans son intégralité, en regard du programme de législature et de la planification financière. Plusieurs séances ont été nécessaires pour éviter une hausse des contributions ou impôts tout en maintenant des prestations attendues par la population. La marge de manœuvre est faible car elle se limite principalement au groupe budgétaire 31 « Biens, services et marchandises ». Pour le groupe 30 « Charges du personnel », le Conseil communal a maintenu le principe de l'octroi d'une annuité (la grande majorité du personnel est concernée) et d'une indexation de 1%.

### 2. Principales orientations et résultat

Selon l'OFCo (art.35 al.1), le Conseil communal donne des explications concernant les charges, les dépenses nouvelles et les variations importantes avec le budget de l'année précédente. Ci-après, le Conseil communal tient à donner les explications suivantes afin de mieux appréhender le budget.

#### Masse salariale

Une indexation des salaires de 1% a été accordée, soit en-dessous de la variation de l'IPC. Rappelons qu'une indexation de 3% au budget 2023 avait permis d'ajuster les salaires intouchés depuis la fusion, hormis les annuités.

Quelques dotations (2,7 EPT) ont été intégrées dans ce budget en raison de l'application de directives cantonales (crèches, AES), la reprise d'une activité exercée par un autre organisme (Arcades) et en fonction de l'augmentation d'activités ou de prestations communales.

#### Impôts

Les taux ci-dessous sont maintenus :

- Impôt communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques et sur le bénéficiaire et le capital des personnes morales à 84% de l'impôt cantonal de base ;
- Impôt sur les prestations en capital à 84% de l'impôt cantonal de base ;
- Contribution immobilière à 2‰ de la valeur fiscale ;
- Droits sur les successions et donations à 70% de l'impôt cantonal de base ;
- Droits de mutation à CHF 1.00 par franc dû à l'Etat, soit 1,5% du prix de vente ;
- Impôt des gains immobiliers à 60% de l'impôt facturé par le Canton.

A noter que la taxe sur la plus-value lors de l'assujettissement d'un bien-fonds (mise en zone et changement d'affectation) votée par le Grand Conseil à fin 2022 n'a pas encore été évaluée. L'élaboration du règlement a été confiée à l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et est en cours de révision auprès de la DIME.

## Comparaison

Le budget du compte de résultats par nature avec variation en % démontre les différences par nature entre **Budget 2024 / Budget 2023 / Comptes 2022** (à deux positions)

Voici les explications des principales variations :

- **30 Charges de personnel**  
Le coût des annuités s'élève approximativement à CHF 100'000.00 et celui de l'indexation à peu près au même montant.  
Les postes supplémentaires impactent le budget de l'ordre de CHF 270'000.00.  
L'augmentation des frais de formation est de l'ordre de CHF 70'000.00.
- **31 Charges de biens et services autres charges d'exploitation**  
Il est à noter que plusieurs rubriques de ce groupe sont impactées par l'augmentation du taux de TVA de 7,7% à 8,1%.  
Les gros écarts de ce poste sont dus aux frais relatifs aux transports scolaires (+CHF 130'000.00) et le transport public urbain (+CHF 461'000.00). Une subvention de CHF 265'000.00 pour le transport public urbain est inscrite dans la nature 4631.  
En raison de la nouvelle comptabilisation de la déchetterie, il y a plusieurs impacts sur les comptes de charges et cela se compense dans les recettes. Par exemple, les locations des Ecopoints sont comptabilisées pour elles-mêmes dans la rubrique 3169 alors qu'auparavant elles étaient comprises dans les coûts du prestataire.
- **34 Charges financières**  
Une hausse des taux d'intérêts se fait ressentir. Il n'y a plus d'intérêts négatifs, ce qui provoque une hausse des charges de CHF 260'000.00, pour une dette de CHF 77'000'000.00. Le taux moyen actuel des emprunts reste sensiblement bas, soit une moyenne de 1,04% sans compter les emprunts à court terme.
- **36 Charges de transfert**  
3611 Les participations aux charges cantonales augmentent de CHF 200'000.00.  
3612 Les participations aux associations intercommunales augmentent de CHF 500'000.00.  
3631 Les subventions aux frais d'accompagnement dans les EMS et institutions spécialisées augmentent de CHF 370'000.00.
- **40 Revenus fiscaux**  
Les impôts communaux des personnes physiques (revenu et fortune) sont basés sur les taxations 2021 selon les statistiques cantonales soit +5,6% et adaptés en fonction des prévisions démographiques en lien avec le développement de certains quartiers (La Prillaz et nouvelles constructions dans les localités, dont Montbrelloz avec quatre immeubles).

Il est utile de rappeler que la révision sur les impôts directs cantonaux votée par le Grand Conseil en 2022 (LICD) a impacté négativement les rentrées communales depuis 2023 pour plus de CHF 500'000.00. Pour l'impôt sur les personnes morales, la compensation avec la provision pour la perte RFFA (CHF 440'000.00 + CHF 560'000.00) ne peut plus se faire en raison de l'application des règles MCH2.

La contribution immobilière est adaptée aux valeurs fiscales des nouvelles constructions.

- **44 Revenus financiers**

Les locations du Sacré-Cœur sont arrêtées au 30 juin 2024 et provoquent une diminution de recette de CHF 20'000.00.

- **45 Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux**

Aucun prélèvement sur le fonds spécial abris PC n'est prévu en 2024 (-CHF 47'470.00 par rapport au budget 2023).

### **Financements spéciaux ou domaines autofinancés**

Les fonctions « Approvisionnement en eau » et « Traitement des eaux usées », numéros 71010 et 72010, sont autofinancées à plus de 100%. Une attribution aux réserves est donc nécessaire. Il y a deux réserves distinctes au bilan par domaine autofinancé. Une première réserve appelée « Financement spécial pour le maintien de la valeur » et une seconde « Financement spécial pour l'équilibre du compte ».

### **Gestion des déchets**

La fonction 73010 « Gestion des déchets » a été restructurée afin de correspondre à la nouvelle situation issue du fait que la convention avec le délégataire unique pour la collecte et le transport des déchets ainsi que la tenue de la déchetterie principale ait été dénoncée suite à la décision de la Préfecture de la Broye. La nouvelle structure du budget 2024 fait donc apparaître distinctement les prestations préalablement incluses dans cette convention.

Par ailleurs, dès 2024, les taxes proportionnelles sont entièrement encaissées par la Commune et non plus directement par le délégataire. La Commune les utilisera notamment pour rémunérer les prestataires de services réalisant les tâches préalablement dévolues au délégataire.

Les charges « Gestion des déchets » de la fonction 73010 sont couvertes à 89% par les revenus. Les taxes ne sont pas modifiées.

### **Dépenses nouvelles**

Selon l'article 6 du règlement des finances, le Conseil communal est compétent pour inscrire au budget une dépense nouvelle jusqu'à hauteur de CHF 50'000.00. Au-delà de ce montant, les dépenses doivent être annoncées au Conseil général. Les dépenses nouvelles majeures dans le budget 2024 sont l'introduction du bus urbain à hauteur de CHF 461'000.00 (compte 62100.3130.00) et l'achat d'un destructeur d'ozone à hauteur de CHF 60'000.00 (compte 71010.3111.00).

### **Informations diverses**

Le budget 2024, tel que présenté dans les documents remis en annexe, montre un excédent de charges de CHF 3'078'680.00 (5,55% des produits) pour un total des produits qui s'élève à CHF 52'368'800.00 et un total des charges qui s'élève à CHF 55'447'480.00. L'augmentation des charges représente 4,75% par rapport au budget 2023.

Un gros effort a été fait par le Conseil communal pour compresser les charges maîtrisables et garder un niveau identique de prestations.

### **3. Budget des investissements en cours et présumés 2024**

Jusqu'en 2022, le Conseil communal présentait, en même temps que le budget de fonctionnement, l'état des investissements au 30 septembre de l'année en cours, et qui renseignait sur la situation financière des investissements votés mais pas encore terminés. Ce document faisait office de budget des décaissements pour les années futures.

Or tel que défini à l'art. 67.b de la loi sur les finances communales, le budget des investissements doit être soumis à l'autorité législative, au même titre que le budget du compte de résultats. Il présente toutefois une nuance dès lors que les investissements présumés, présentés au travers de ce nouveau budget, devront malgré tout faire l'objet d'un message d'investissement au Conseil général avant un quelconque décaissement. En effet, le fait d'adopter les intentions ne signifie pas que les investissements présumés seront acceptés lors de la présentation du message.

### **4. Planification des investissements votés et présumés 2024 à 2028**

En ce qui concerne l'année 2024, les explications sont données au chapitre précédent.

Pour les années 2025 à 2028, il s'agit d'un outil de planification qui regroupe des gros projets comme la construction de la nouvelle station de production d'eau potable, le réaménagement de la rue du Musée, la zone sportive du Château d'eau, le parcours secret en Ville, la réfection du port de la Sicel, etc. Certains de ces investissements vont engendrer des recettes mais qui sont pour l'heure difficiles à estimer. De plus, le Conseil communal est conscient que l'entier des investissements présumés ne pourra pas être réalisé selon ses prévisions. En effet, des lenteurs administratives, des contraintes financières ou l'attente imposée à cause de projets liés pourraient être un frein à certains investissements. D'un autre côté, des opportunités permettraient d'entreprendre un investissement imprévu mais qui s'avère évident au vu des circonstances.

Le Conseil communal a décidé d'utiliser une hypothèse de travail de 12 millions d'investissements bruts par année, au lieu de 15 millions précédemment, qui représentent la moyenne des investissements votés et réalisés par année depuis 2017. Toutefois, le montant de 12,6 millions inscrit au budget 2024 subira des variations plus importantes en raison des décaissements liés à la rénovation de l'ancien bâtiment du Sacré-Cœur.

Dès 2024, la planification des investissements doit être révisée au moins une fois par année.

## 5. Plan financier

### Introduction

Le présent document livre les résultats de la mise à jour du plan financier pour la période 2024 à 2028. Il s'articule autour des cinq parties suivantes :

- A. Bases légales
- B. Contexte général
- C. Principes comptables
- D. Résultats et analyse
- E. Synthèse

#### A. Bases légales

Selon la loi sur les finances communales (LFCo), le plan financier sert à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et prestations. Il est établi sur 5 ans et est mis à jour régulièrement selon les besoins, mais au moins une fois par année. Le plan financier est adopté par le Conseil communal, transmis à la Commission financière qui l'examine et enfin communiqué au Conseil général qui en prend acte. Le plan financier n'est pas soumis au vote.

L'article 6 de l'ordonnance sur les finances communales (OFCo) fixe le cadre minimum du contenu du plan financier.

#### B. Contexte général

Dans le courant du mois de novembre 2021, le Conseil communal a communiqué son programme de législature qui repose sur 4 grandes orientations stratégiques, déclinées en 17 objectifs, eux-mêmes détaillés en 60 actions concrètes. Ces dernières devraient se réaliser au travers de projets et d'investissements tout au long de la législature.

L'établissement du plan financier, tout comme le budget 2024, s'inscrit dans un contexte économique difficile à évaluer, notamment à cause d'une situation géopolitique tendue et ses effets concrets sur les finances communales, par exemple au travers des coûts de l'énergie, des taux d'intérêts, des charges qui suivent la courbe de l'inflation. Le tableau sur les charges par nature montre l'évolution permanente des charges liées au Canton et aux Associations de communes. Ces dernières, qui grèvent le budget pour près de la moitié des charges, font systématiquement diminuer la marge de manœuvre des communes.

Dans un tel contexte, il est toujours utile de préciser que le plan financier n'est pas un budget, mais un outil qui permet de dégager des tendances. Et tout comme le programme de législature, il est un instrument de planification indispensable au Conseil communal pour connaître la direction qu'il va suivre, garder le cap et prendre les décisions qui s'imposent en termes de finances communales.

#### C. Principes comptables

La marge nette d'autofinancement (MNA) est un concept de résultat couramment utilisé qui permet de définir les moyens financiers à disposition de la Commune. Toutefois, avant d'y parvenir, un traitement des données comptables est nécessaire.

La première étape est l'apurement des comptes officiels et des budgets en cours. Il s'agit en effet d'ajouter ou retirer des montants en lien avec les opérations sur les réserves, les imputations internes, les gains comptables, les charges et les produits extraordinaires et le résultat des domaines autofinancés. Ce retraitement aboutit aux résultats apurés visibles dans l'*annexe VIa*. Cette opération peut se faire de manière précise sur les comptes 2020 à 2022 et de manière encore estimative sur les budgets 2023 et 2024. Pour les années 2025 à 2028, les domaines de l'eau et de l'épuration seront autofinancés (DA) comme à ce jour tandis que la gestion des déchets ne le sera qu'en partie.

Le prélèvement sur la réserve de retraitement du patrimoine administratif doit être intégré comme un élément extraordinaire.

Une fois les comptes apurés, il est possible de déterminer dans un premier temps la MNA comme démontré dans l'*annexe VIb*. Ceci permet dorénavant de travailler en termes de dépenses et recettes et non en termes de charges et produits. Les amortissements comptables sont les seules charges non-monétaires prises en compte dans le calcul de la MNA. Il faut encore ajouter à la MNA les résultats des domaines autofinancés (DA) et le montant des amortissements comptables (charges et produits), préalablement déduits, pour déterminer la marge d'autofinancement ou le cash-flow. La marge d'autofinancement est aussi un concept de résultat qui renseigne sur les moyens réels que possède la Commune. Elle doit générer suffisamment de recettes, ou liquidités, pour couvrir les dépenses, sinon elle doit s'endetter pour faire face à ses engagements à court terme, ce qui est vivement déconseillé. Cette même annexe montre également les montants des investissements réalisés et présumés, et leur impact sur le solde financier.

Deux indicateurs ont été retenus en lien avec l'autofinancement et la capacité de la Commune à financer ses investissements, ainsi qu'un indicateur en lien avec la capacité d'endettement. Il s'agit de l'autofinancement de l'investissement net, du taux d'autofinancement et de la dette brute par rapport aux revenus. Ces indicateurs sont décrits dans l'*annexe VIc*.

#### **D. Résultats et analyse**

En se basant sur les quatre annexes jointes, nous constatons que la MNA devient négative dès l'année 2021 comme prédit dans le plan financier 2022-2026, et continue à se péjorer dans le temps. Ce résultat n'a rien de surprenant au vu des résultats négatifs des budgets de ces dernières années. Mais il est à contraster avec le fait que les résultats des comptes des dernières années ont toujours été positifs malgré des budgets négatifs. Ce fait est très certainement la conséquence de dépenses prévues pas toujours réalisées et de revenus d'impôts conjoncturels plus importants que planifiés. Cela montre la difficulté de cet exercice de planification. Mais il est tout de même important de relever que l'excédent de charges présenté lors des budgets devient toujours plus important et que l'énorme effort consenti pour la construction du budget 2024 ne va pas pouvoir être reconduit éternellement sans baisser le niveau des prestations ou sans augmenter les revenus. Il devient donc nécessaire de trouver de nouveaux moyens de générer des rentrées d'argent puisque depuis 2021 nous observons un résultat structurel négatif.

La MNA négative montre que la Commune ne va pas pouvoir rembourser ses dettes mais pourra tout de même financer une partie de ses investissements futurs grâce à une marge d'autofinancement (cash-flow) positive. Néanmoins, cela risque de poser un problème au niveau de la dette brute puisque la Commune va inévitablement devoir emprunter pour continuer à investir et ce, malgré les ventes de terrains dans le secteur de La Prillaz. L'évolution de la dette brute dans l'*annexe VIb* démontre clairement cette tendance.

Pour les communes, l'accès au financement n'est pas un problème puisqu'elles sont aux yeux des bailleurs de fonds comme des débitrices solides et stables. Actuellement le marché des liquidités est plutôt favorable à l'emprunt au vu notamment des taux d'intérêts dus encore bas. Les intérêts de la dette pourraient aussi être un facteur impactant sévèrement les résultats s'ils devaient continuer à évoluer à la hausse. On peut tabler raisonnablement sur des prévisions de 1,7% pour du court terme et 2,2% sur du long terme ces prochains mois. D'où l'importance de lisser les échéances des emprunts à long terme dans le temps pour atténuer le choc.

La hausse des amortissements de ces prochaines années est le résultat d'une politique d'investissements soutenue de ces dernières années, mais reste soutenable. Ce sont les investissements futurs, et les intérêts liés, qui auront un impact important comme le montre l'*annexe VIc*. Une modération de ces derniers ou une priorisation plus stricte pourrait aider la Commune à sortir de cette situation chronique de MNA négative.

Malgré ces prévisions pessimistes, la fortune de la Commune a très sérieusement augmenté au bilan 2022 suite au transfert des réserves ou provisions au capital propre et à la réévaluation des patrimoines financier et administratif. Bien qu'il s'agisse uniquement d'opérations comptables, le capital propre accumulé ces dernières années, évalué à CHF 92 millions, contribuera à atténuer les éventuels résultats négatifs lors du bouclage des comptes comme l'autorise la LFCo art. 21.

## **E. Synthèse**

Les résultats du plan financier expriment la tendance de l'évolution des finances de la Commune pour les 5 prochaines années, avec les hypothèses d'évolution fixées par le Conseil communal. Il en ressort une situation qui tend à se détériorer et qui nécessite d'être prudents quant à la politique des investissements et des dépenses nouvelles pour ces prochaines années en suivant de près l'évolution des indicateurs financiers.

Il appartient donc au Conseil communal de prendre les décisions qui modifieront ces hypothèses et qui, conjuguées aux éléments externes, impacteront le cours des tendances. Et c'est dans ce contexte que les autorités politiques doivent travailler. La Commune est en pleine expansion, tout comme la région de la Broye. La croissance démographique et la vie sociétale doivent s'accompagner d'infrastructures rénovées ou nouvelles dans le domaine de la formation, de l'accueil des personnes âgées et de la mobilité, tout en maintenant la qualité de nos prestations sociales et culturelles. Il s'agit de véritables défis qui s'inscrivent dans une vision politique à plus long terme et qui vont impacter une génération, voire au-delà. La planification financière sur 5 ans nous permet certes de nous appuyer sur des informations fiables et pertinentes mais nous devons nous anticiper les besoins futurs. Il s'agit d'une gestion prospective qui peut se permettre de lisser les variations conjoncturelles et se baser sur des tendances économiques à plus long terme.

Ce plan financier est adopté par le Conseil communal dans sa séance du 27 novembre 2023

## 6. Conclusion

Le Conseil communal demande au Conseil général d'accepter le budget du compte de résultats 2024.

Le Conseil communal demande au Conseil général de décider le budget des investissements 2024.

Le Conseil général prend acte du plan financier 2024-2028 ainsi que de la planification des investissements votés et présumés de 2024 à 2028.

Message adopté par le Conseil communal lors de sa séance du 27 novembre 2023.



Eric Chassot  
Syndic

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL



Armand Villadoniga  
Secrétaire général

**Conseiller communal responsable** : Philippe Aegerter, Dicastère des finances

**Annexes** :

- I Budget du compte de résultats par fonction avec commentaires intégrés (B)
- II Budget du compte de résultats par nature avec variation en % (à 2 positions)
- III Budget du compte de résultats par nature détaillé (à 4 positions)
- IV Budget des investissements 2024
- V Planification des investissements votés et présumés de 2024 à 2028
- VIa à VIId Plan financier 2024-2028