

Rapport sur les finances communales

—
2022



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

Message de Monsieur le Conseiller d'État

Voici le premier rapport sur les finances communales, issu de la nouvelle loi sur les finances communales (LFCo) entrée en vigueur en 2021. La mise en œuvre de cette législation a demandé un travail considérable de la part tant du Service des communes (SCom) que des communes elles-mêmes. Je tiens ici à saluer l'engagement des administrations communales et des élu-e-s de toutes les communes. Tout changement génère des craintes et la mobilisation de ressources déjà limitées. Le changement introduit par la LFCo était toutefois nécessaire : dans un monde qui se complexifie toujours plus, et où la situation des collectivités peut basculer très rapidement, comme le montrent les crises que nous avons traversées ces dernières années, il est essentiel de pouvoir disposer d'un maximum de données pour orienter l'action des décideuses et décideurs.

Mais l'énumération de données ne suffit pas. Aujourd'hui, les nouveaux moyens techniques ont même tendance à nous noyer sous une masse d'informations, au point de nous saturer et, paradoxalement, de nous priver d'une vue solide et fondée de la réalité. L'enjeu de notre époque est de nous permettre de comprendre et d'analyser ces données pour qu'elles puissent effectivement guider nos décisions. Ce constat est d'autant plus vrai en matière de finances publiques. Tant de paramètres entrent en jeu que les données brutes sont souvent trompeuses. C'est pourquoi le présent rapport, comme la LFCo elle-même, accorde une importance toute particulière aux indicateurs. Ces outils offrent une vue synthétique des innombrables données récoltées pour chaque commune. Ils permettent de comparer les situations, et, surtout, de dévoiler des tendances qui seraient sinon restées dans l'ombre. Ces indicateurs offrent ainsi la possibilité de se projeter dans le moyen, voire le long terme, et donc de guider les autorités politiques dans leurs choix, que ce soit en matière de charges ou de revenus.

Ce rapport gagnera par ailleurs en pertinence au fil du temps, à chacune de ses nouvelles éditions. Les autorités communales pourront ainsi constater l'évolution de leur commune et les effets de leurs propres décisions et des changements de conjoncture. L'image que cette toute première édition livre est plutôt rassurante. De manière générale, les communes peuvent s'appuyer sur une situation financière saine, fruit de décisions éclairées de la part des élu-e-s actuel-le-s et passé-e-s. C'est un premier constat important, mais qui ne doit pas nous laisser, Etat comme communes, nous endormir sur nos lauriers. Les défis à venir sont immenses, à tous les niveaux institutionnels. Digitalisation, environnement, sécurité, santé, social, mobilité, approvisionnement énergétique et alimentaire... Les besoins de la société sont gigantesques, les attentes encore plus élevées. Ils exigent audace et courage. Mais ils exigent aussi des moyens financiers considérables, tant de l'Etat que des communes, et cela alors que la conjoncture financière s'annonce préoccupante. Il s'agira de trouver le meilleur équilibre entre des besoins énormes et des moyens limités. Cet équilibre est l'enjeu fondamental de la politique.

Mettre ces informations à disposition de l'ensemble des communes, de leurs élu-e-s mais aussi de toute la population doit contribuer au débat démocratique. Les Fribourgeoises et les Fribourgeois tiennent à leurs communes, premier niveau de notre système démocratique. Ils et elles doivent pouvoir juger de leur santé financière, afin de mieux comprendre les décisions de leurs élu-e-s et de s'engager, le cas échéant, en connaissance de cause. L'élaboration d'un tel rapport et sa diffusion illustrent également la relation essentielle entre l'Etat et les communes. Une relation harmonieuse, basée sur une volonté commune d'assurer le bien-être de toute la population de notre canton. Mais une relation sensible, qui doit toujours éviter à la fois le paternalisme d'un Etat se substituant aux autorités locales et l'absence de réponses. Entre ces deux extrêmes se situe le principe fondamental de notre organisation institutionnelle : l'autonomie communale. Garantie par notre Constitution, cette autonomie implique que les autorités prennent librement les décisions qui relèvent de leurs compétences et les assument. Mais elle exige également que l'Etat mette à disposition des communes les éléments nécessaires à des décisions fondées. Il n'est pas question

que les autorités cantonales interviennent dans la gestion d'une commune, sauf en cas de dysfonctionnement majeur portant atteinte à l'intérêt de ses propres habitant-e-s ou de ses voisines. L'Etat doit se limiter à fournir les informations dont il dispose et donner aux élu-e-s les moyens de les comprendre et de les interpréter.

Le curseur n'est pas toujours facile à placer, et l'autonomie communale restera toujours un concept en tension. Mais une tension dynamique, qui impose des contacts permanents et enrichissants, fondés sur la réalité des faits. Le canton de Fribourg a la chance de compter sur des communes engagées et sur une relation Etat-communes solide, marquée par le respect mutuel et la volonté forte de contribuer ensemble au développement de notre canton et au bien-être de sa population.

Je tiens à remercier ici le Service des communes pour l'immense travail réalisé dans l'élaboration et la mise en œuvre de la LFCo, et en particulier aujourd'hui pour la rédaction de ce premier rapport. Le SCom comme les Préfectures sont des rouages essentiels dans la mécanique Etat-communes subtile que j'ai décrite. Savoir en faire assez sans jamais en faire trop pour ne pas empiéter sur l'autonomie communale, même parfois à la demande des autorités locales elles-mêmes, est un défi constant. Le SCom le relève au quotidien et je l'en remercie. J'adresse l'expression de ma gratitude tout particulièrement à son chef de service, Monsieur Gérald Mutrux, qui partira à la retraite à la fin de cette année, après plus de trois décennies à la tête du SCom. Que son départ coïncide avec la parution de ce premier rapport est tout-à-fait représentatif de sa volonté jamais affaiblie d'offrir toujours de nouveaux moyens aux élu-e-s communaux pour leur permettre de remplir la mission que la population leur a confiée.

Et enfin, je remercie tous les hommes et toutes les femmes qui s'engagent dans cette fonction magnifique et exigeante au niveau de leur commune, et espère que le présent rapport contribuera à renforcer encore leur si précieuse contribution au bien-être de toutes les Fribourgeoises et tous les Fribourgeois.

Didier Castella
Conseiller d'État
Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts

Table des matières

Message de Monsieur le Conseiller d'État	1
Synthèse du <i>Rapport sur les finances communales</i>	4
Introduction	6
1 Comptes communaux.....	6
1.1 Résultats du compte de résultat.....	6
1.2 Données financières par nature	9
1.2.1 Charges par nature.....	9
1.2.2 Revenus par nature	11
1.3 Données financières par fonction.....	13
1.4 Bilan	15
1.4.1 Patrimoine financier	16
1.4.2 Capital propre	17
2 Indicateurs financiers harmonisés.....	19
2.1 Taux d'endettement net	20
2.2 Degré d'autofinancement.....	22
2.3 Part des charges d'intérêts	24
2.4 Part du service de la dette	25
2.5 Dette brute par rapport aux revenus	26
2.6 Proportion des investissements	28
2.7 Endettement net par habitant.....	30
2.8 Taux d'autofinancement.....	32
3 Fiscalité.....	34
3.1 Impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques	34
3.2 Impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales	36
3.3 Contribution immobilière	39
4 Péréquation financière intercommunale.....	40
4.1 Instrument des ressources.....	40
4.2 Instrument des besoins.....	41
4.3 Évolution des montants totaux de chaque instrument	41

Synthèse du *Rapport sur les finances communales*

En 2022, le canton de Fribourg compte 126 communes et une population légale de 334'286 habitants.

Il existe plusieurs disparités entre les communes fribourgeoises. Du point de vue démographique, géographique et topographique, on constate les différences suivantes : taille des communes, communes urbaines et rurales, communes de plaine et de montagne, communes à forte ou à faible densité, etc.

Pour exemple, la taille des communes est révélatrice de ces disparités : la population communale moyenne est de 2'653 habitants, toutefois seules 31 communes ont une taille supérieure, dont 4 ayant une population supérieure à 10'000 habitants, dont Bulle (25'722 habitants) et Fribourg (37'535 habitants). La population médiane¹, établie à 1'440 habitants, donne une vision plus réaliste du contexte démographique fribourgeois.

Les disparités « démo-géo-topographiques » impactent également les aspects financiers des collectivités. Une commune centre, située en plaine, accessible par une autoroute ou des transports publics réguliers offrira plus d'opportunité, tant pour l'implantation de nouveaux contribuables et de familles que de nouvelles entreprises. Mais parallèlement elle suscitera plus d'attente de la part de ses citoyens quant aux prestations qu'elle est susceptible de leur fournir, ce qui suppose des charges financières plus importantes.

Le présent rapport analyse le point de vue financier des communes et relève les disparités qui sont constatées. Ainsi la première partie est axée sur les comptes et les résultats annuels, sous l'angle des fonctions (tâches) communales ainsi que de la nature des charges et revenus. Sont également mis en évidence les éléments du bilan, notamment le patrimoine (biens) et le capital propre (fortune) qui ont fait l'objet d'une réévaluation lors de la mise en œuvre des nouvelles normes fixées par la législation sur les finances communales (normes MCH2).

La deuxième partie rappelle un des outils essentiels d'aide à la décision pour les exécutifs communaux : les indicateurs financiers harmonisés. L'analyse de ces indicateurs nécessite une vision sur plusieurs années pour en déterminer la tendance. C'est pourquoi le rapport rappelle les indicateurs moyens de l'ensemble des communes depuis 2018 et présente pour l'année 2022 des cartes avec les résultats individuels des communes.

La troisième partie s'intéresse à la fiscalité communale, spécifiquement à l'évolution des coefficients et taux d'impôts, ainsi qu'à l'évolution des ressources fiscales potentielles les plus importantes.

Enfin, comme indicateurs de la situation financière des communes, la dernière partie illustre les indices calculés dans le cadre de la péréquation financière intercommunale, tant du point de vue des ressources (revenus fiscaux potentiels) que des besoins (dépenses courantes liées à leurs tâches).

Le *Rapport sur les finances communales* permet de constater, de manière générale, que la situation des communes est saine depuis de nombreuses années. Les résultats bénéficiaires et leurs revenus courants leur ont notamment permis d'assumer leur développement, leurs investissements et leurs dépenses, autant leurs propres charges librement consenties que les charges de transfert (communément dénommées charges liées) pour le financement des tâches cantonales et régionales.

¹ La médiane (valeur centrale) partage l'ensemble des valeurs observées et ordonnées selon leur grandeur en deux moitiés de nombre égal, l'un comprenant les valeurs supérieures à la médiane, l'autre les valeurs inférieures à celle-ci.

Introduction

Le Service des communes publie son premier rapport sur les finances communales. Ce document, les tableaux et les graphiques intégrés, traitent les données et les résultats de l'année 2022.

Toutes les données analysées ressortent des comptes officiels transmis par les communes, préalablement contrôlés par les organes externes de révision et approuvés par les législatifs. Elles n'ont pas fait l'objet de correction de la part du Service des communes (SCom).

Le détail de ces données par commune sont accessibles en ligne, publiées sur le site internet du SCom, sous l'article [*Statistique des finances communales*](#). Les données précédentes, soit de 2005 à 2021, y sont présentées sous forme de fichiers au format PDF téléchargeables.

1 Comptes communaux

Au 31 décembre 2022, toutes les communes fribourgeoises ont clôturé leurs comptes selon les normes recommandées par le Modèle comptable harmonisé MCH2², fixées pour le canton par la législation sur les finances communales³.

Le premier point du rapport analyse les comptes et la situation financière des communes sous plusieurs angles.

En premier lieu, la santé financière des communes est examinée en fonction de leurs résultats du compte de résultat (anciennement compte de fonctionnement), à savoir les charges et les revenus courants de l'exercice comptable annuel.

Le deuxième chapitre se concentre sur les charges et les revenus regroupés selon leur nature (types de charges ou de revenus, p.ex. charges salariales, charges de transfert, revenus fiscaux directs, taxes, etc.).

La troisième partie dissèque le compte de résultat en examinant les dix tâches qui composent le plan comptable et leur poids dans la comptabilité communale.

Le dernier point se concentre sur le bilan, partie intégrante des comptes, soit l'état du patrimoine des communes (actifs) et en parallèle l'état de leurs engagements ainsi que de leur fortune (passifs).

1.1 Résultats du compte de résultat

La très grande majorité des 126 communes fribourgeoises (118 communes, soit 93,65%) clôturent leur compte de résultat 2022 avec un résultat bénéficiaire. 8 communes (6,35%) présentent un déficit : 2 communes ont un déficit supérieur à CHF 500'000, 2 communes avec un déficit entre CHF 209'000 et CHF 262'000 et 4 communes déficitaires pour moins de CHF 100'000. Les déficits constatés pour ces 8 communes atteignent près de CHF 2,3 millions.

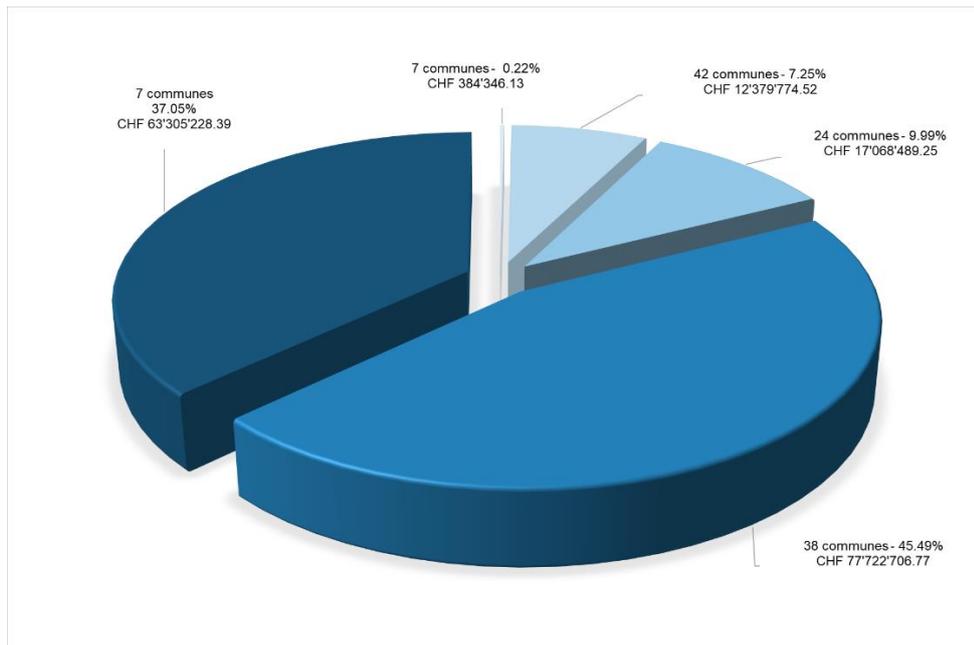
² Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2, Conférence des directeurs cantonaux des finances, Berne, 25 janvier 2008

³ Loi sur les finances communales du 22 mars 2018, LFCo, RSF 140.6 ; Ordonnance sur les finances communales du 14 octobre 2019, OFCo, RSF 140.61

Remarque

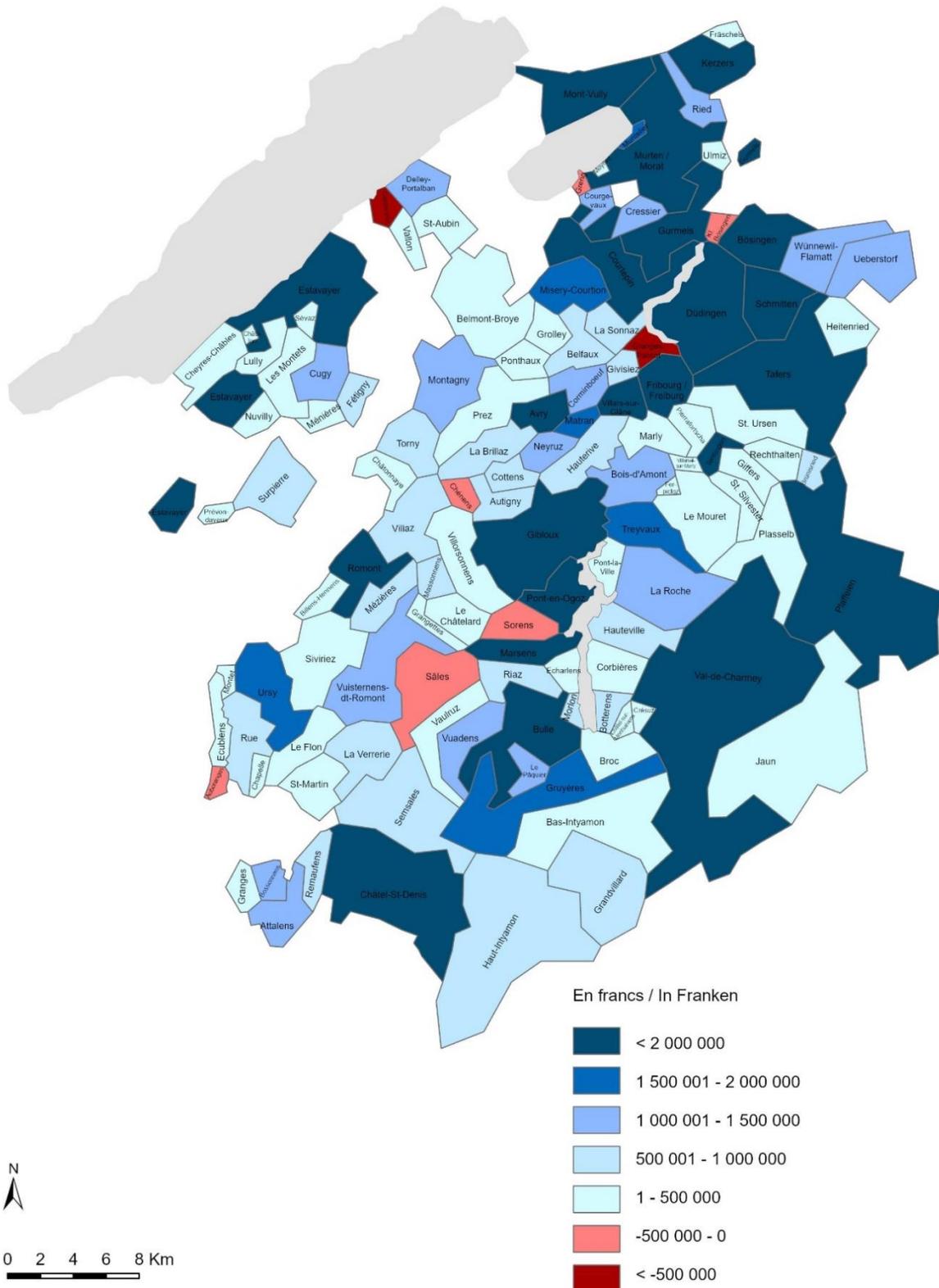
La législation autorise un excédent de charges pour autant qu'il puisse être absorbé par le capital propre non affecté (fortune propre) déterminé dans le bilan (art. 20 al. 3 LFCo).

Les résultats bénéficiaires des 118 communes se situent dans une fourchette située entre CHF 16'000 et CHF 24 millions, pour un total d'environ CHF 170,9 millions. Cumulés, les résultats comptables 2022 sont globalement positifs pour CHF 168,6 millions, démontrant un premier indice de la bonne santé financière générale des finances communales.



Répartition des communes ayant réalisé un bénéfice

Compte de résultat 2022 / Erfolgsrechnung 2022
Résultats, en francs / Ergebnisse in Franken



Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**
 Quelle: **Amt für Gemeinden, Freiburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg**

1.2 Données financières par nature

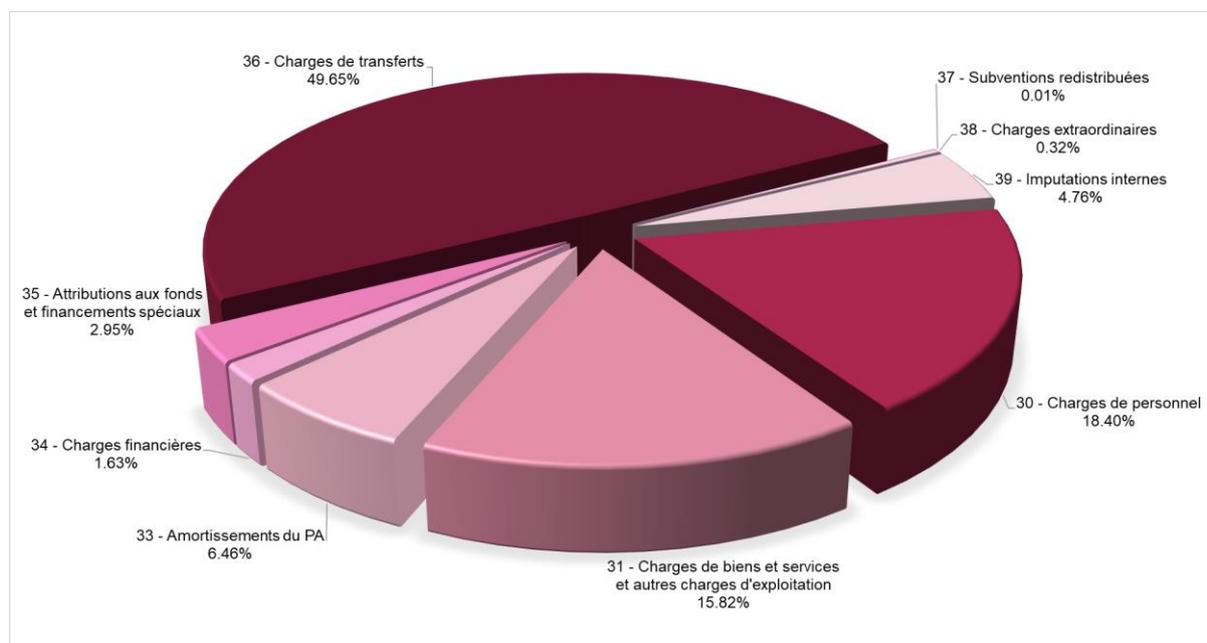
Le plan comptable harmonisé selon les normes MCH2 permet d'appréhender les comptes selon les tâches, mais également selon la nature des charges et des revenus.

Les résultats 2022 bénéficiaires cumulés des communes fribourgeoises de CHF 168,6 millions est le résultat entre le total de revenus de CHF 1'858,1 millions et celui des charges de CHF 1'689,5 millions.

1.2.1 Charges par nature

De manière détaillée, les charges sont réparties sur les différentes natures comptables de la manière suivante :

Nature de charges	Montant 2022	en % du total
Charges de personnel	310'842'732.44	18.40%
Charges de biens et services et autres charges d'exploitations	267'308'624.37	15.82%
Amortissements du PA	109'163'235.13	6.46%
Charges financières	27'544'199.11	1.63%
Attributions aux fonds et financements spéciaux	49'806'550.80	2.95%
Charges de transferts	838'846'219.31	49.65%
Subventions redistribuées	152'621.06	0.01%
Charges extraordinaires	5'445'367.97	0.32%
Imputations internes	80'408'807.60	4.76%
Total Charges par nature	1'689'518'357.79	100.00%



Répartition des charges selon les groupes de natures de comptes

Les **charges de transfert**⁴ représentent 49,65% des charges des communes fribourgeoises, pour un montant de CHF 838,8 millions. Les revenus seront analysés dans la section suivante, mais il est utile de noter ici que les revenus de transfert s'élèvent à près de CHF 212 millions, soit un résultat net de charges de transfert de CHF 626,8 millions.

Dans leur grande majorité, les charges de transfert ne dépendent pas de décisions des autorités communales. Il ne faut toutefois pas les confondre avec les charges liées qui est une notion beaucoup plus large. Un grand nombre de charges liées ne laissent certes pas de marge de manœuvre aux communes à court terme, mais ce sont bien les décisions prises de manière autonome par celles-ci qui les engendrent. C'est le cas par exemple des charges liées à l'appartenance à une association intercommunale pour le traitement des eaux usées, ou encore aux charges salariales qu'une commune est contractuellement tenue d'honorer.

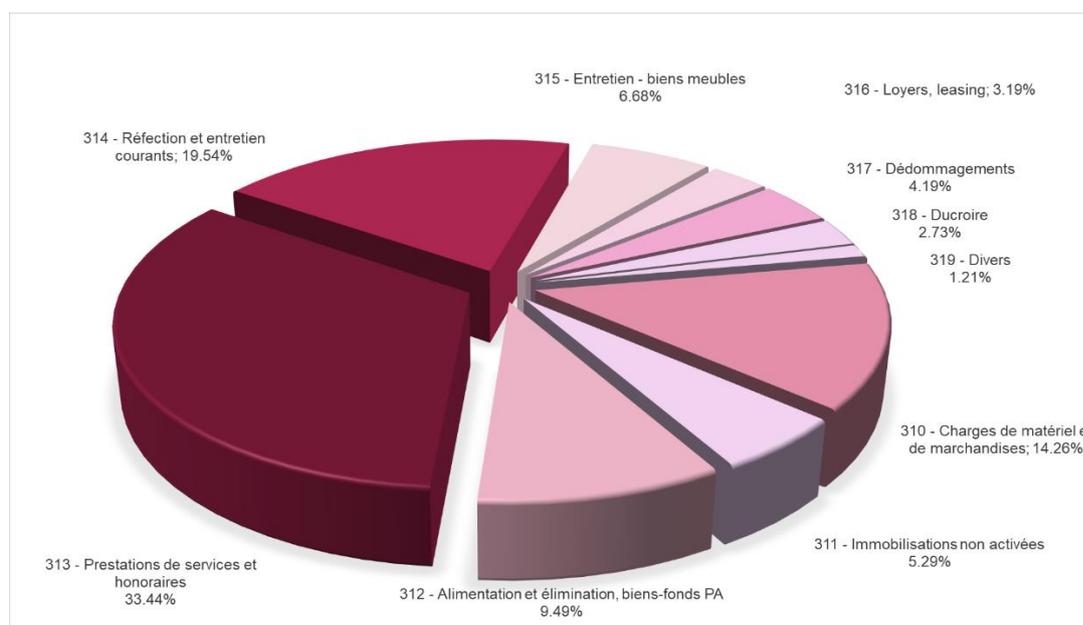
Les charges de transfert sont composées principalement de dédommagements à d'autres collectivités publiques (groupe de compte 361), à hauteur de CHF 491,3 millions et de subventions versées à des collectivités et à des tiers (comptes 363) pour CHF 279,5 millions.

Les charges de transfert peuvent également être analysées par niveau de collectivités publiques ; 39,48% (soit CHF 331,2 millions) sont dirigées vers le canton, 36,88% (soit CHF 309,3 millions) concernent des collectivités intercommunales ou régionales et 9,88% (CHF 82,9 millions) sont des dédommagements et subventions en faveur de la Confédération. Le solde est composé notamment de subventions locales (5,41%) et de la contribution des communes à l'instrument des ressources de la péréquation financière intercommunale (3,95%).

Les **charges de personnel** constituent la deuxième plus importante source de dépenses du compte de résultat, représentant 18,40% du total des charges (CHF 310,8 millions). Les rémunérations des autorités communales et des différentes commissions y contribuent à hauteur de 6,40% pour CHF 19,9 millions. Les salaires du personnel administratif et d'exploitation représentent 75,29% des charges de personnel, et même 90,62% si on y ajoute les cotisations patronales aux assurances sociales. En moyenne cantonale, les charges sociales représentent 20,36% de la masse salariale.

Les charges de biens et services ainsi que les **autres charges d'exploitation** représentent 15,82% du total des charges, pour CHF 267,3 millions.

⁴ Les charges de transfert correspondent aux participations des communes à d'autres collectivités publiques : Confédération, canton, communes, associations de communes, etc.



Répartition des autres charges d'exploitation selon les groupes de natures de comptes

Les natures de charges 314 et 315 concernent toutes les deux des charges d'entretien. Alors que les entretiens des infrastructures communales d'envergure, comme les routes ou les bâtiments, seront comptabilisés sous les natures 314, les natures 315 concernent les entretiens des biens meubles, comme des machines, des appareils de bureaux ou des véhicules.

La rubrique 312 contient principalement les coûts d'énergie et de chauffage des infrastructures communales, représentant CHF 35,4 millions.

Le passage au MCH2 a profondément modifié la façon dont sont calculés et comptabilisés les **amortissements du patrimoine administratif**. Désormais la façon d'amortir les infrastructures nécessaires à la réalisation des tâches publique est strictement réglementée ; pour chaque bien, une durée d'utilisation théorique est définie et un amortissement linéaire est calculé en fonction de cette durée. Les amortissements supplémentaires en fin d'exercice sont interdits et seule une dépréciation soudaine de la valeur d'un bien peut engendrer une dérogation au principe de linéarité de l'amortissement.

En 2022, les amortissements comptables du patrimoine administratif ont représenté une charge de CHF 109,2 millions, soit 6,46% du total des charges. Le 96,70% de ce montant concerne des amortissements d'immobilisations corporelles⁵.

1.2.2 Revenus par nature

L'analyse des revenus par nature révèle trois sources de revenus principales. La fiscalité est la plus importante avec un total de recettes fiscales 2022 de CHF 1'179,5 millions, soit 63,48% du total des revenus. Les taxes représentent 12,99% des revenus pour CHF 241,4 millions et, comme indiqué ci-dessus, les revenus de transfert s'élèvent à CHF 212 millions, soit 11,41% du total.

⁵ Le bilan fait la distinction entre les **immobilisations corporelles**, à savoir des biens tangibles (terrains, bâtiments, mobilier, infrastructures, etc.) et les **immobilisations incorporelles** tels que les logiciels informatiques, les licences et droits d'utilisation, les plans d'étude et d'aménagement, etc.

Les revenus fiscaux sont répartis entre les différents impôts de la manière suivante :

Personnes physiques	821'013'374.22	69.61%
Impôt sur le revenu	722'303'263.38	87.98%
Impôt sur la fortune	69'551'363.38	8.47%
Impôt à la source	29'158'747.46	3.55%
Personnes morales	150'266'426.91	12.74%
Impôt sur le bénéfice	137'654'619.97	91.61%
Impôt sur le capital	12'611'806.93	8.39%
Autres impôts	208'225'071.70	17.65%
Contribution immobilière	110'992'051.35	53.30%
Impôt sur les gains immobiliers	35'129'840.34	16.87%
Droit de mutation et de timbre	50'643'546.46	24.32%
Impôt sur les successions et donations	7'574'752.22	3.64%
Divers	3'884'881.33	1.87%
Revenus fiscaux 2022	1'179'504'872.83	100.00%

Les taxes d'utilisation et les taxes pour prestations de service représentent 61,48% des taxes encaissées par les communes. Il s'agit notamment des taxes liées aux tâches environnementales comme les taxes d'épuration ou les taxes de base pour la distribution d'eau potable.

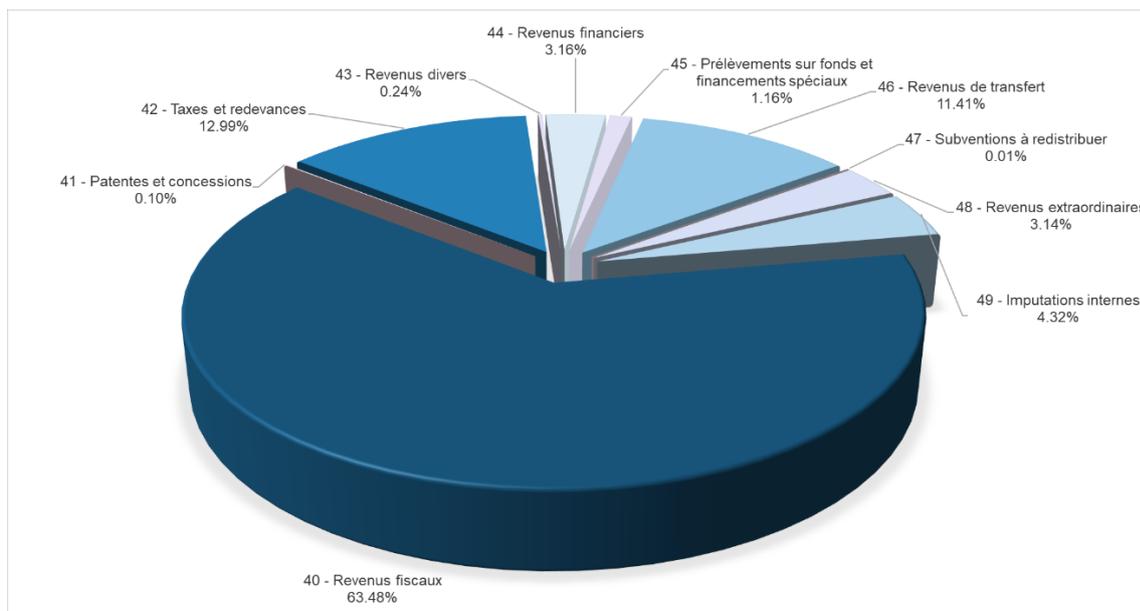
Les revenus de transfert, comme les charges du même nom, proviennent de sources différentes ; de la Confédération pour CHF 17,9 millions (8,46%), des cantons pour CHF 36,4 millions (17,17%) et des collectivités locales pour CHF 56,4 millions (26,61%). Le solde des revenus de transfert est constitué principalement des produits de la péréquation financière intercommunale (CHF 49,6 millions) et des produits d'amortissements des subventions reçues et inscrites au passif du bilan (CHF 21,7 millions). Pour rappel, ces subventions sont amorties sur la durée de vie de l'investissement subventionné.

Des revenus de CHF 57,9 millions sont comptabilisés à titre de revenus extraordinaires. Ce montant est en partie dû aux prélèvements à la réserve de réévaluation du patrimoine administratif (CHF 47,1 millions), visant à neutraliser les réamortissements des immobilisations réévaluées à la hausse lors du passage au MCH2⁶.

Les communes enregistrent également des revenus financiers pour CHF 58,7 millions (3,16% du total des revenus), dont CHF 46,2 millions proviennent des revenus d'immeubles. Ces revenus peuvent être distingués selon leur origine : CHF 23,6 millions proviennent de locations de biens du patrimoine administratif et CHF 22,6 millions de locations d'immeubles du patrimoine financier. Cette répartition quasiment égale entre les deux patrimoines peut paraître étonnante puisque le patrimoine administratif n'a a priori pas d'objectif de rendement. Toutefois, des rendements locatifs de logements sociaux, des locations de parchets communaux, de fermages ou d'auberges communales sont autant de revenus issus de tâches publiques choisies et donc des rendements de biens du patrimoine administratif.

Les revenus des intérêts et des participations du patrimoine financier constituent l'autre élément principal des revenus financiers, pour un montant de CHF 6,5 millions.

⁶ La réserve de réévaluation pour le patrimoine administratif, constituée lors de la mise en œuvre des normes MCH2, peut être utilisée sur une période maximale de dix ans. La réserve de réévaluation pour le patrimoine financier devait être dissoute à la fin du premier exercice selon les normes MCH2 (fin 2021 ou fin 2022).

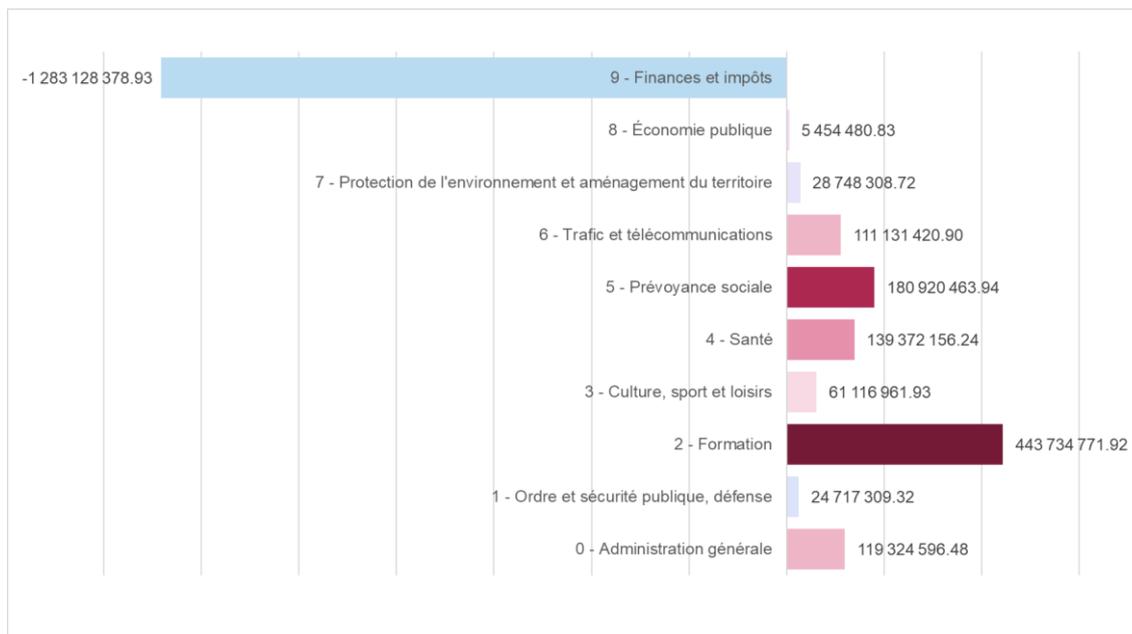


Répartition des revenus selon les groupes de natures de comptes 2022

1.3 Données financières par fonction

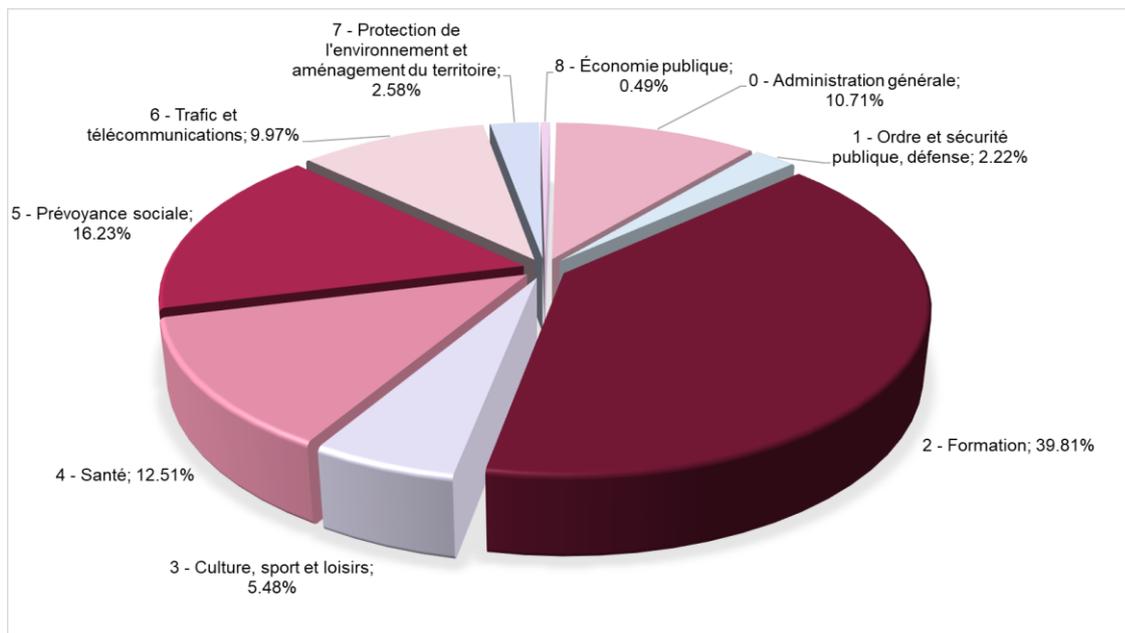
Parallèlement à la classification par nature, le plan comptable MCH2 prévoit une classification des revenus et des charges par fonction. Il s’agit d’une vision analytique de la comptabilité, attribuant chaque mouvement à une des 10 fonctions communales.

Les recettes fiscales étant attribuées en totalité à la **fonction 9 Finances et impôts**, celle-ci est la seule fonction présentant un résultat positif alors que les autres fonctions sont essentiellement génératrices de charges. La fonction 7 *Protection de l’environnement et aménagement du territoire*, dont il sera question plus loin, enregistre cependant les revenus des taxes liées aux tâches environnementales autofinancées.



Résultats cumulés du compte de résultat par fonction

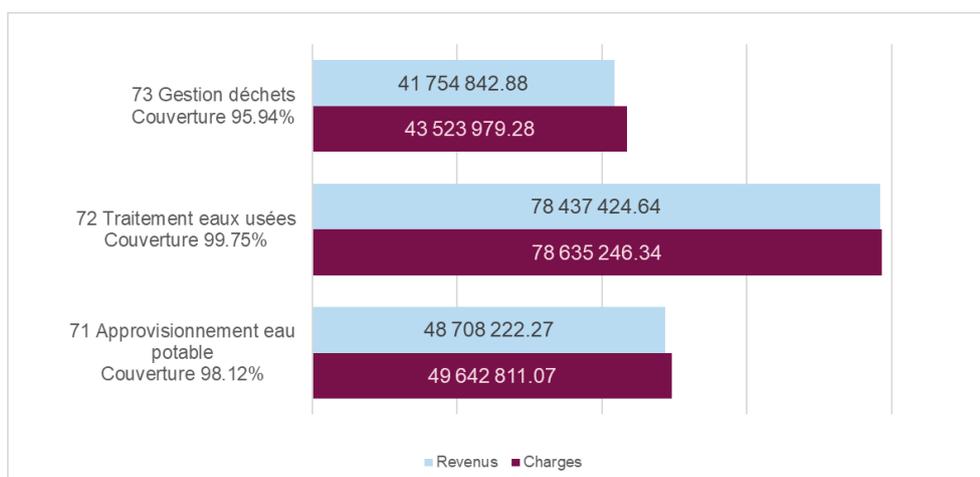
En ne considérant que les fonctions générant une charge nette pour le ménage communal, c'est-à-dire les fonctions 0 à 8, la répartition est la suivante :



Répartition des charges nettes selon les fonctions

La **fonction 2 Formation** se révèle être la plus coûteuse et représente 39,81% du total des charges nettes des fonctions 0 à 8, suivie par la fonction 5 *Prévoyance sociale* (16,23%), la fonction 4 *Santé* (12,51%), la fonction 0 *Administration générale* (10,71%) et la fonction 6 *Trafic et télécommunications* (9,97%). Les fonctions 3 *Culture, sport et loisirs*, 7 *Protection de l'environnement*, 1 *Ordre et sécurité publics* et 8 *Économie publique* représentent ensemble 10,77% des charges nettes des fonctions 0 à 8.

La **fonction 7 Protection de l'environnement** comptabilise notamment les opérations en lien avec les tâches environnementales. Les activités de distribution d'eau potable et d'épuration doivent, selon les législations spécifiques, être totalement autofinancées, alors que les taxes pour la gestion des déchets doivent couvrir au minimum 70% des coûts engendrés par cette activité.



Taux de couverture des chapitres environnementaux

En 2022, les comptes des communes fribourgeoises présentent un taux de couverture conforme aux obligations légales pour les tâches de distribution et d'épuration d'eau. Le taux de couverture des coûts liés à la gestion des déchets dépasse même largement le seuil légal et démontre la volonté de la grande majorité des communes d'autofinancer cette tâche également.

On peut relever également une bonne stabilité de ces taux de couverture par rapport aux dernières années.

L'entrée en vigueur de la législation sur les finances communales (LFCo et OFCo) a eu d'importantes répercussions sur les comptes communaux par fonctions. Comme indiqué plus haut, les amortissements doivent être calculés et comptabilisés de façon strictement linéaire, sur une durée d'utilisation théorique définie. Mais alors qu'ils étaient auparavant comptabilisés en intégralité dans une seule fonction (fonction 9 du plan comptable MCH1), les amortissements doivent aujourd'hui impérativement être imputés à la fonction qu'ils concernent. L'amortissement du bâtiment scolaire doit par exemple être comptabilisé dans la fonction 2 *Formation*. Les résultats par fonction sont donc plus complets qu'auparavant et correspondent effectivement à la vision analytique qu'on attribue à cette présentation comptable.

1.4 Bilan

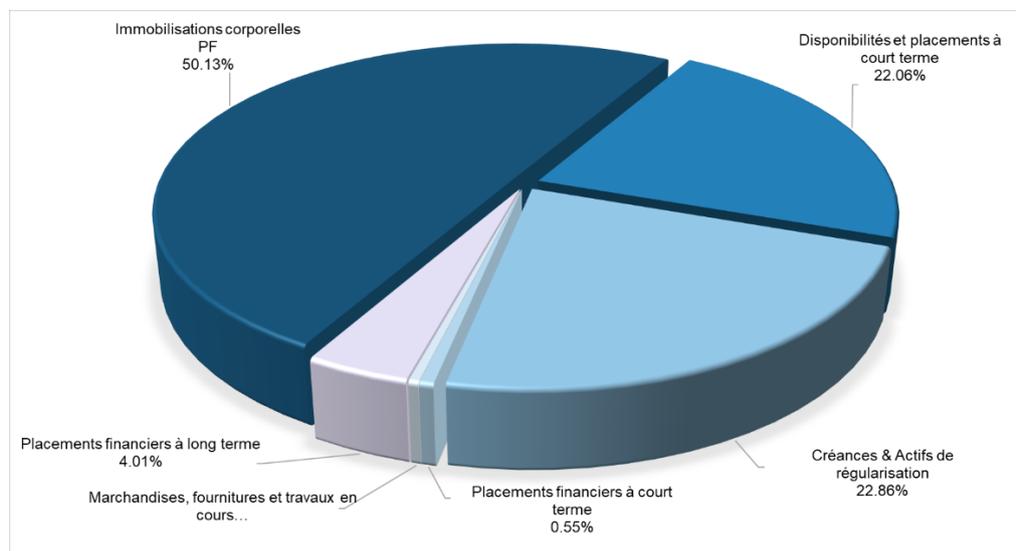
Le bilan répertorie les biens dont disposent les communes (actifs) en parallèle des engagements vis-à-vis de tiers (passifs). La différence entre les actifs et les passifs représente le capital propre non affecté (fortune). En cas de différence négative, le découvert au bilan doit être corrigé (amorti) dans un délai maximal de cinq ans.

Les valeurs clés inscrites au bilan des communes sont utilisées dans le calcul de indicateurs financiers. Ces indicateurs font l'objet de la seconde partie du présent rapport et fournissent une analyse de la santé financière des communes.

Toutefois, certaines valeurs au bilan méritent d'être présentées indépendamment afin de connaître la composition des patrimoines des communes, leur fortune non affectée, ou encore les financements spéciaux constitués sous le régime de la LFCo.

1.4.1 Patrimoine financier

Le patrimoine financier est constitué de toutes les valeurs enregistrées dans la rubrique 10 du bilan. Il est composé des liquidités et des placements financiers, mais aussi des créances ou encore des immobilisations répondant aux caractéristiques de ce patrimoine, par opposition aux immobilisations nécessaires à l'exécution des tâches publiques.



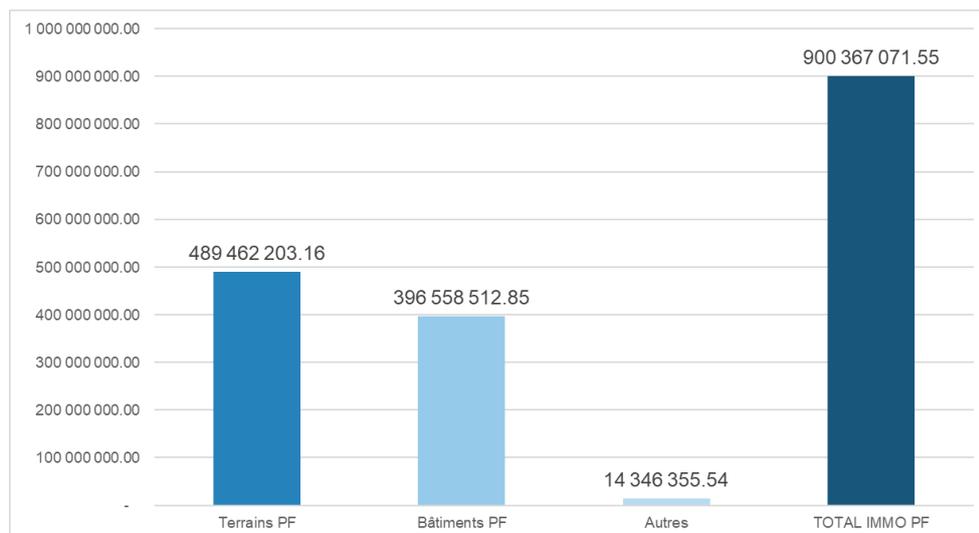
Composition des patrimoines financiers

La valeur totale des patrimoines financiers des communes fribourgeoises est de CHF 1'796,2 millions en 2022.

Plus de la moitié de ce patrimoine, soit CHF 900,4 millions, est constituée d'immobilisations corporelles, dont l'évaluation doit correspondre à leur valeur vénale (valeur de vente). Ce patrimoine doit ainsi être réévalué régulièrement afin de garantir que sa valeur soit conforme à la réalité.

54,36% des immobilisations du patrimoine financier, soit CHF 489,5 millions, sont constituées de terrains et 44,04%, soit CHF 396,6 millions, de bâtiments. Il est essentiel que l'évaluation de ces biens soit effectuée de manière précise. En effet, l'ensemble du patrimoine financier est pris en compte pour le calcul de la dette nette, et donc des indicateurs financiers liés à l'endettement de la commune. Une évaluation erronée des immobilisations du patrimoine financier fausserait la valeur et l'interprétation de ces indicateurs.

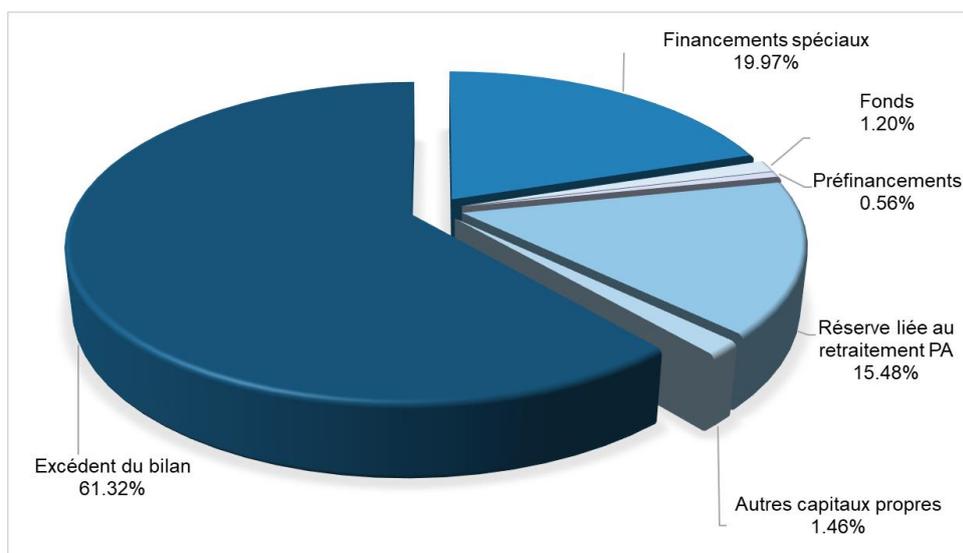
L'importance de ces montants au niveau cantonal doit toutefois être relativisée en raison de grandes disparités entre les communes. Les 3 communes ayant valorisé les plus grands montants en tant que terrains du patrimoine financier représentent 44,59% du total cantonal. Cette proportion atteint même 65,69% du montant total si on considère les 10 communes avec les plus grandes valeurs. Un constat similaire peut être fait pour les bâtiments du patrimoine administratif ; les 10 communes avec les valorisations les plus importantes représentent 52,51% du total.



Composition des immobilisations du patrimoine financier

1.4.2 Capital propre

Le capital propre, enregistré dans les natures de compte 29, est composé de la fortune libre non affectée des communes, mais également de différentes réserves et financements spéciaux.



Composition du capital propre

L'**excédent au bilan**, d'un montant total de CHF 1'709,9 millions représente la fortune libre des communes fribourgeoises en 2022. Il s'agit du montant auquel les communes peuvent avoir recours afin d'absorber un déficit ponctuel. Aucune commune n'affiche un découvert à son bilan et les excédents varient de CHF 0,4 millions à CHF 168,8 millions. À la suite du passage au MCH2, les communes ayant réévalué leurs immobilisations du patrimoine financier à la hausse ont vu leur fortune libre augmenter. Cette augmentation « comptable » de la fortune ne correspond cependant pas à une augmentation équivalente de moyens financiers (trésorerie). Les communes doivent en être conscientes et porter une attention particulière à la gestion de leur trésorerie.

L'utilisation rigoureuse d'outils de gestion, tels le tableau de flux de trésorerie et le tableau prévisionnel de trésorerie, s'avère indispensable afin de limiter les risques de manque de liquidités.

Les **financements spéciaux** se montent à CHF 556,7 millions, dont le 99,70% concerne les tâches environnementales. Le solde, représentant CHF 1,7 million, est constitué de financements spéciaux non obligatoires décidés par les communes. Pour rappel, la législation n'autorise la constitution de ces financements spéciaux que lorsqu'une commune adopte un règlement communal de portée générale régissant le but, la constitution, l'utilisation et la dissolution de ceux-ci. Il est par ailleurs strictement interdit d'alimenter un financement spécial par des recettes fiscales. L'alimentation doit être directement en lien avec l'objectif du financement spécial. On pensera par exemple à un fond de rénovation pour un immeuble du patrimoine financier, alimenté par un pourcentage prélevé sur les revenus de location.

Autre élément constitutif du capital propre des communes, la **réserve liée au retraitement du patrimoine administratif** s'élève à CHF 431,7 millions pour l'ensemble du canton. Il s'agit d'une réserve affectée à la neutralisation des réamortissements des biens du patrimoine administratif réévalués lors du passage au MCH2. Conformément à la loi, cette réserve devra être entièrement dissoute au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la LFCo. À ce terme, le solde éventuel sera alors intégré à la fortune non affectée.

Enregistrées sous le terme **préfinancements**, les réserves libres affectées représentent CHF 15,6 millions. Elles sont liées à des investissements décidés par la commune avant la première année MCH2. En l'absence d'une telle décision, ces réserves préexistantes ont été dissoutes et intégrées au capital propre non affecté au 1^{er} janvier de la première année de mise en œuvre de la LFCo (2021 ou 2022).

2 Indicateurs financiers harmonisés

La *Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF)* a défini un certain nombre d'indicateurs (ratios) pour apprécier la situation financière des communes. Ces indicateurs sont en principe calculés par les diverses collectivités et la Conférence dresse chaque année une récapitulation comparative des résultats communaux moyens relevés dans les différents cantons suisses.

Ces données peuvent être calculées pour l'ensemble des communes et sont utilisables pour l'analyse au niveau du compte annuel. Elles permettent les comparaisons avec d'autres communes présentant des caractéristiques similaires. Avec la mise en œuvre des normes MCH2, la liste des indicateurs a été mise à jour et comprend désormais 8 indicateurs harmonisés. Pour apprécier l'évolution de la situation financière dans le temps, il importe de disposer des données sur plusieurs années.

Remarques

Bien que les données comptables utilisées dans le calcul des indicateurs financiers harmonisés soient relativement similaires entre MCH1 et MCH2, l'appréciation de l'évolution des indicateurs financiers sur les cinq dernières années connues doit toutefois être relativisée dans ce rapport.

En effet, les patrimoines administratif et financier activés au bilan ont été réévalués au passage à MCH2. Constatant que plusieurs indicateurs s'appuient sur les données du bilan, la comparaison peut être biaisée la première année de mise en œuvre des normes MCH2.

Pour rappel, l'application des normes MCH2 par toutes les communes fribourgeoises est effective depuis 2022. En 2021, première année de mise en œuvre de la législation sur les finances communales, environ 30% des communes ont adopté les normes MCH2. Jusqu'en 2020, les normes MCH1 étaient appliquées par toutes les communes.

Les données individuelles reprises dans ce rapport sont celles fournies par les communes dans leur rapport de gestion et n'ont pas toutes fait l'objet d'un contrôle particulier.

2.1 Taux d'endettement net

Le taux d'endettement exprime la part des revenus fiscaux nécessaire à amortir la dette. Un taux supérieur à 150% démontre la difficulté d'assumer l'endettement par les recettes fiscales. Un taux inférieur à 100% au contraire signifie que les ressources fiscales permettent d'assurer les conséquences financières des dettes communales. Entre 100% et 150%, l'endettement est supportable en regard de la fiscalité.

Compte tenu des investissements réalisés durant l'année, cet indicateur peut fortement varier d'une année à l'autre ; il s'agit de l'apprécier sur une période de plusieurs années.

Formule

$$\frac{\text{Dette nette}}{40 \times \text{Revenus fiscaux}} \times 100$$

Valeurs indicatives

< 100%	faible = bon
100 – 150%	acceptable
> 150%	élevé = problématique
> 200%	<i>si le degré d'autofinancement n'atteint pas 80% en moyenne sur les 5 dernières années, la commune doit prendre des mesures pour rétablir la situation : diminution du taux d'endettement et/ou augmentation du degré d'autofinancement</i>

L'indicateur moyen des communes fribourgeoises est négatif (environ -2%) en 2022 du fait d'un endettement net négatif (patrimoine financier supérieur à la dette brute), principalement dû à la réévaluation du patrimoine financier.

13 communes présentent un taux d'endettement élevé, supérieur à 150%. Parmi elles, 8 ont un endettement qui dépasse le seuil de 200% qui impose légalement un degré d'autofinancement minimal de 80% sur les cinq dernières années (art. 19 al. 1 OFCo). Pour l'année 2022, 5 communes présentent un taux d'endettement supérieur à 200% et parallèlement un degré d'autofinancement inférieur à 80%. L'analyse sur le moyen terme (moyenne sur cinq ans selon la législation) permettra de contrôler le respect de ces conditions.

16 communes ont un taux d'endettement entre 100% et 150%, qualifié d'acceptable. La grande majorité des communes (97) présente un taux inférieur à 100%.

Comparativement aux années précédentes, on constate une stabilité de cet indicateur sous MCH1 (2018 à 2020), que l'on pouvait déjà qualifier de bon.

Taux d'endettement net - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
67.77%	68.13%	64.37%	33.93%	-1.99%

2.2 Degré d'autofinancement

Le degré d'autofinancement renseigne sur la part des investissements qu'une collectivité publique peut financer par ses propres moyens. Cet indicateur varie en fonction de la situation conjoncturelle. Ainsi un degré supérieur à 100% est l'indice d'un désendettement (en général, période de haute conjoncture). Un degré inférieur à 100% est l'indice d'une augmentation de l'endettement : des valeurs situées entre 80% et 100% sont l'indice d'une augmentation d'endettement supportable, alors que des valeurs situées au-dessous entre 50% et 80% est signe d'augmentation problématique de sa dette (en général, période de récession).

Formule

$$\frac{\text{Autofinancement}}{\text{Investissements nets}} \times 100$$

Valeurs indicatives

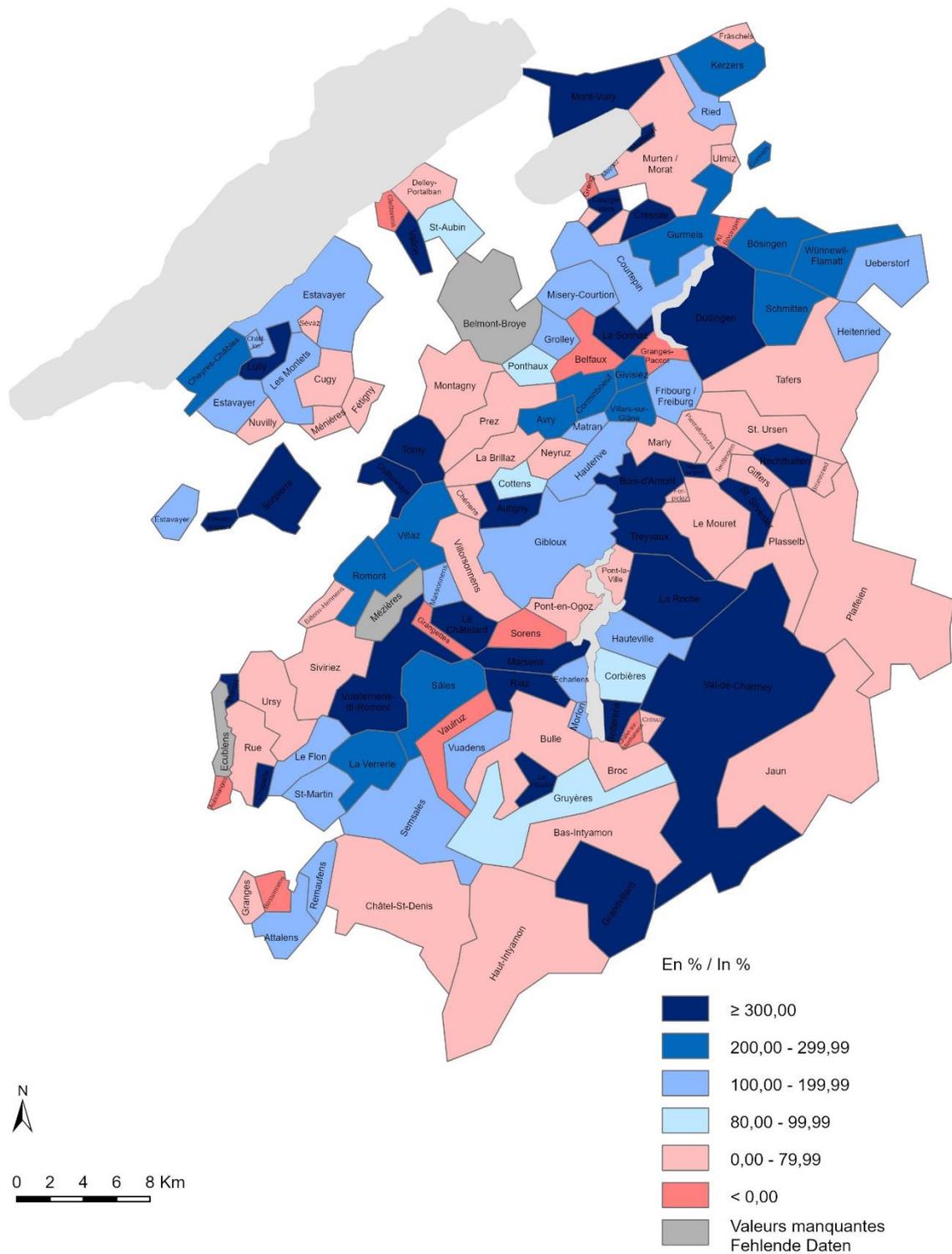
> 100%	idéal = haute conjoncture
80 – 100%	bon = situation normale
50 – 80%	insuffisant = récession

L'indicateur moyen démontre une situation normale, dans une conjoncture spécialement favorable en 2020 et 2021. Ces deux années, les communes ont en effet présenté des résultats bénéficiaires que l'on peut estimer exceptionnels par rapport aux années précédentes.

Plus de la moitié des communes ont un indicateur qualifié d'idéal (67 communes) à bon (5). Toutefois, 13 communes se situent en 2022 avec un indicateur négatif ou égal à 0.

Degré d'autofinancement - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
89.52%	84.67%	133.79%	135.55%	96.56%

Indicateurs financiers harmonisés 2022 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2022
Degré d'autofinancement, en % / Selbstfinanzierungsgrad in %



Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**
 Quelle: **Amt für Gemeinden, Freiburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg**

2.3 Part des charges d'intérêts

L'indicateur renseigne sur la part des revenus courants qui est consacrée au paiement des intérêts nets de la dette (déduction faite des intérêts actifs générés par les placements du patrimoine financier). La part des charges d'intérêts nets est considérée comme faible jusqu'à 4% ; de 4% à 9% elle reste supportable, elle peut être qualifiée de problématiques à partir de 9%.

Formule

$$\frac{\text{Charges d'intérêts nets}}{\text{Revenus courants}} \times 100$$

Valeurs indicatives

< 4%	faible = bon
4 – 9%	moyen = supportable
> 9%	élevé = problématique

La part moyenne des charges d'intérêts nets est actuellement faible, en-dessous de 1%. Cela peut notamment s'expliquer par des taux d'intérêts très bas sur les dettes contractées pour les collectivités publiques.

Cette tendance à la baisse, positive financièrement pour les communes, est récurrente depuis un certain nombre d'années. En 2020 et 2021, les intérêts actifs étaient même supérieurs aux intérêts passifs (intérêts nets négatifs). Cette tendance s'est inversée, les taux d'intérêts ont augmenté et impactent déjà depuis 2022 le poids des charges d'intérêts par rapport aux revenus courants.

Aucune commune ne présente un indicateur supérieur 2%.

Part des charges d'intérêts - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
0.89%	0.81%	-2.46%	-2.42%	0.47%

2.4 Part du service de la dette

La part du service de la dette détermine la part des charges financières induites par les dettes contractées, à savoir les charges d'intérêts et d'amortissements, mesurée par rapport aux revenus. Une part supérieure à 15% est l'indice d'un besoin élevé au niveau des amortissements comptables et/ou d'un endettement élevé.

Formule

$$\frac{\text{Service de la dette}}{\text{Revenus courants}} \times 100$$

Valeurs indicatives

< 5%	faible
5 – 15%	supportable
15 – 25%	élevée
> 25%	très élevée

Il résulte pour cet indicateur un taux moyen faible, inférieur à 5%. Toutefois, dès 2022 et en raison du relèvement des taux d'intérêt, la moyenne s'approche de 6% : ce résultat demeure supportable pour la grande majorité des communes. Pour des raisons identiques à l'indicateur de la charge d'intérêts, le poids du service de la dette est à la hausse.

Il s'agira d'analyser les effets sur cet indicateur si les taux continuent leur progression ces prochaines années.

On constate qu'aucune commune ne dispose d'un indicateur élevé, à savoir supérieur à 15%.

Part du service de la dette - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
4.84%	4.82%	4.08%	4.02%	5.78%

Remarque

Pour les deux indicateurs financiers « part des charges d'intérêts » (précédent) et « part du service de la dette » ci-dessus, il n'est pas établi de cartes spécifiques des communes, constatant que ces dernières se situent toutes avec des valeurs qualifiées de bonnes voire supportables, à savoir inférieures à 4% pour la « part des charges d'intérêts » et inférieures à 15% pour la « part du service de la dette ».

2.5 Dette brute par rapport aux revenus

La dette brute par rapport aux revenus renseigne sur l'importance de l'endettement. Il mesure en pourcent la part des revenus courants nécessaires à l'amortissement intégral de la dette brute. Ainsi un endettement supérieur à 200% est considéré comme critique, alors que les valeurs égales ou inférieures à 100% sont considérées comme bonnes, jusqu'à très bonnes en-dessous de 50%.

Formule

$$\frac{\text{Dette brute}}{\text{Revenus courants}} \times 100$$

Valeurs indicatives

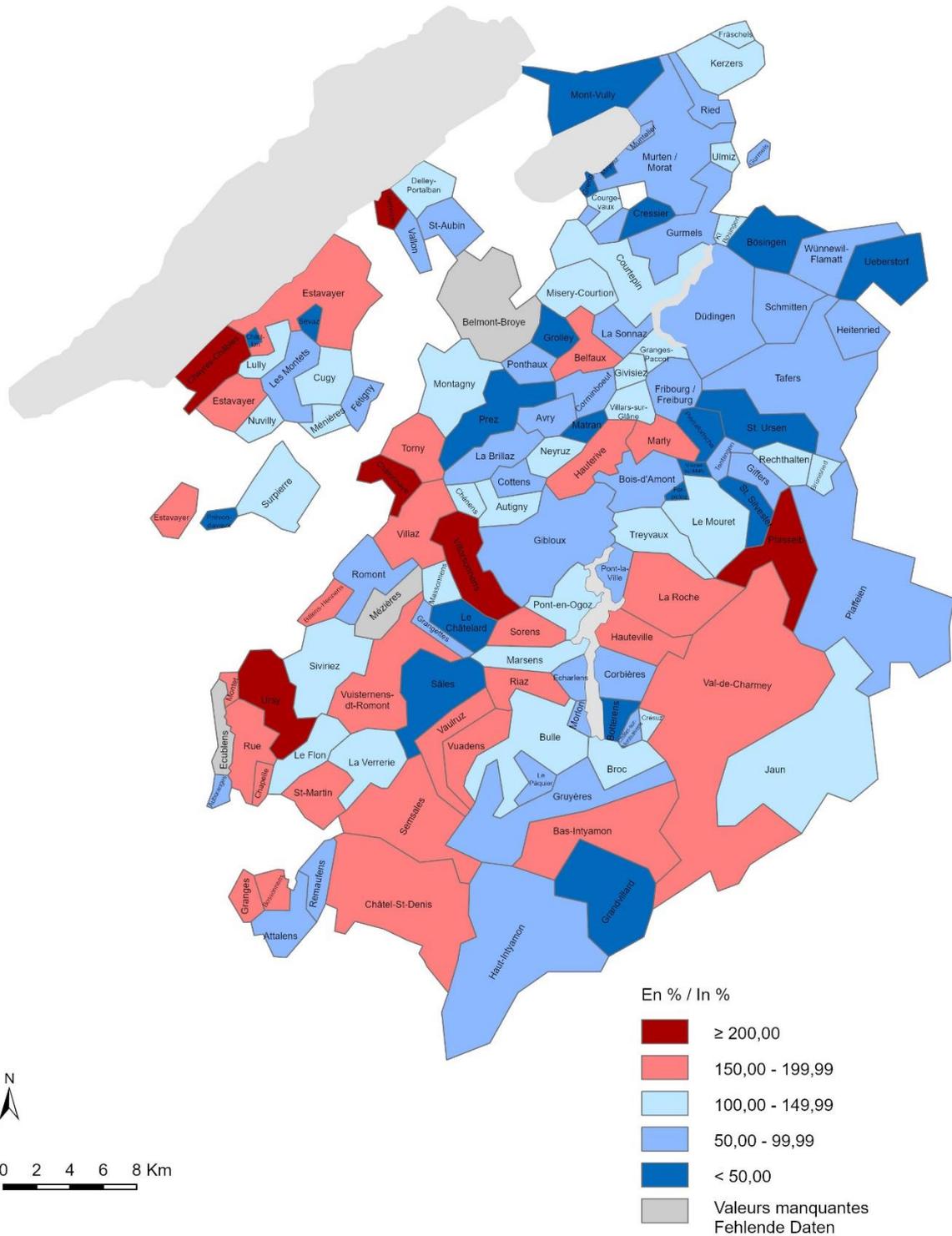
< 50%	très bon
50 – 100%	bon
100 – 150%	moyen
150 – 200%	mauvais
> 200%	critique

On constate la stabilité de cet indicateur sur les cinq dernières années. En 2022, la moyenne des communes est établie à 99,81%, l'indicateur peut être qualifié de bon, à la limite d'atteindre le seuil d'un résultat moyen.

En 2022, moins d'un quart des communes (30) disposent d'un indicateur qualifié de mauvais, dont 6 peuvent être considérées comme critiques.

Dette brute par rapport aux revenus - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
97.04%	95.22%	118.76%	97.69%	90.86%

Indicateurs financiers harmonisés 2022 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2022
Dette brute par rapport aux revenus, en % / Bruttoverschuldungsanteil in %



Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**
 Quelle: **Amt für Gemeinden, Freiburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg**

2.6 Proportion des investissements

La proportion des investissements mesure l'activité au niveau des investissements réalisés et son effet sur l'endettement net. Une proportion inférieure à 10% fait état d'une activité faible en termes d'investissements, cette activité devient importante à partir de 20%.

Formule

$$\frac{\text{Investissements bruts}}{\text{Dépenses totales consolidées}} \times 100$$

Valeurs indicatives

effort d'investissement :

< 10%	faible
10 – 20 %	moyen
20 – 30%	important
> 30%	très important

Proportionnellement aux dépenses totales consolidées (charges de résultats et dépenses d'investissements additionnées), les investissements réalisés par les communes restent stables pour les cinq années analysées. L'effort d'investissement est qualifié de moyen avec un taux de près de 15%, les communes ayant ainsi revu leurs priorités dans les investissements relatifs aux infrastructures. On relève que les communes ont plus fortement investi en milieu de la décennie 2010-2020, avec des taux proches de 19% en 2014 et 2015, 20% en 2016.

Cet indicateur reste volatile car il se réfère aux investissements consentis annuellement par les collectivités publiques. En 2022, près de la moitié des communes (59) souscrivent un effort d'investissement moyen à important, alors que 13 fournissent un effort très important, avec un indicateur supérieur à 30%.

Proportion des investissements - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
15.46%	14.94%	14.69%	14.68%	15.66%

2.7 Endettement net par habitant

L'endettement net par habitant est une donnée également utilisée pour apprécier le poids des investissements ayant nécessité le recours à l'emprunt. La qualité de cet indicateur dépend de l'évaluation correcte du patrimoine financier. Une part de plus de CHF 5'000 par habitant est considérée comme très élevée.

Il y a lieu cependant de relativiser la comparaison intercommunale de cet indicateur, sachant que l'endettement net ne prend en compte que les dettes effectivement contractées par la commune. Pour une comparaison plus précise, il serait utile de prendre en compte également la part des dettes des associations auxquelles les communes participent, sachant que, au sein d'une même association, le mode de gestion de la dette peut varier (dette totalement gérée par l'association ou part de la dette reprise par la commune membre).

Formule

$$\frac{\text{Endettement net}}{\text{Population légale}} \times 100$$

Valeurs indicatives

< 0 fr.	capital net
- 69 fr.	<i>moyenne des communes (2022)</i>
0 – 1'000 fr.	endettement faible
1'001 – 2'500 fr.	endettement moyen
2'501 – 5'000 fr.	endettement important
> 5'001 fr.	endettement très important (surendettement)

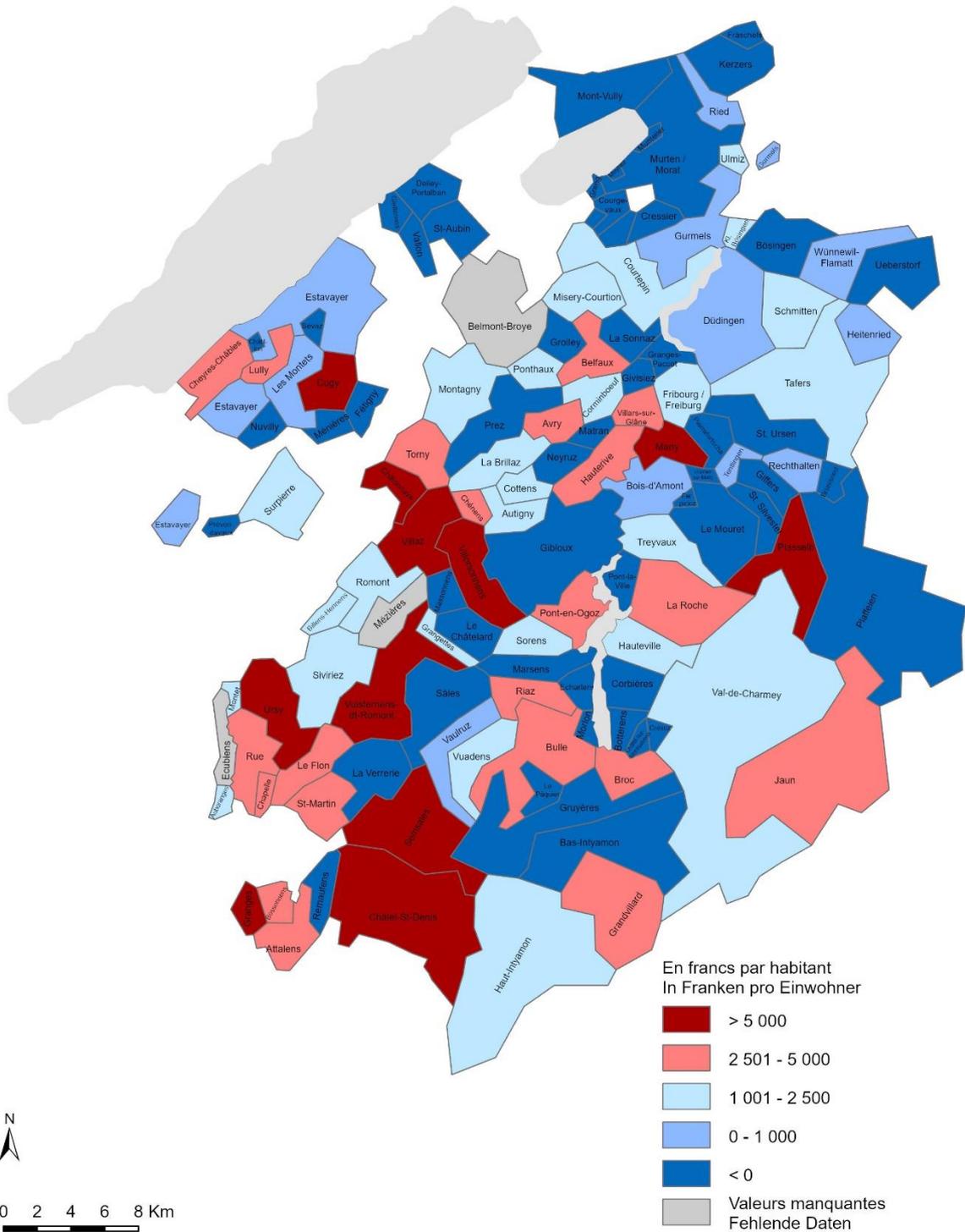
L'endettement moyen par habitant a diminué régulièrement depuis les années 2000, pour atteindre CHF 1'504 par habitant en 2013. Dès le milieu de la décennie précédente, il a augmenté pour atteindre CHF 2'004 en 2020.

Les normes de réévaluation du patrimoine financier ont impacté, dès 2021 (30% des communes ayant adopté ces normes) et particulièrement à partir de 2022 (100% des communes), le calcul de cet indicateur qui devient négatif : la dette globale est inférieure aux biens, activés et réévalués, du patrimoine financier.

Dette nette par habitant - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
1'872 fr.	1'915 fr.	2'004 fr.	1'729 fr.	-69 fr.

Cet indicateur va évoluer à la hausse. Le rapport 2023 sur les finances communales présentera une situation consolidée : toutes les communes intégreront dans le calcul de l'endettement net leur part aux dettes des associations dont elles sont membres.

Indicateurs financiers harmonisés 2022 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2022
Dette nette, en francs par habitant / Nettoschulden in Franken pro Einwohner



Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**
 Quelle : **Amt für Gemeinden, Freiburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg**

2.8 Taux d'autofinancement

Dernier indicateur financier harmonisé, le taux d'autofinancement renseigne sur la proportion des revenus que la commune peut consacrer au financement de ses investissements. Il met en relation l'autofinancement (résultat structurel du compte de résultat) avec les revenus courants. Une part inférieure à 10% est considérée comme une faible capacité d'investissement ; les valeurs supérieures à 20% sont considérées comme une bonne capacité d'investissement.

Formule

$$\frac{\text{Autofinancement}}{\text{Revenus courants}} \times 100$$

Valeurs indicatives

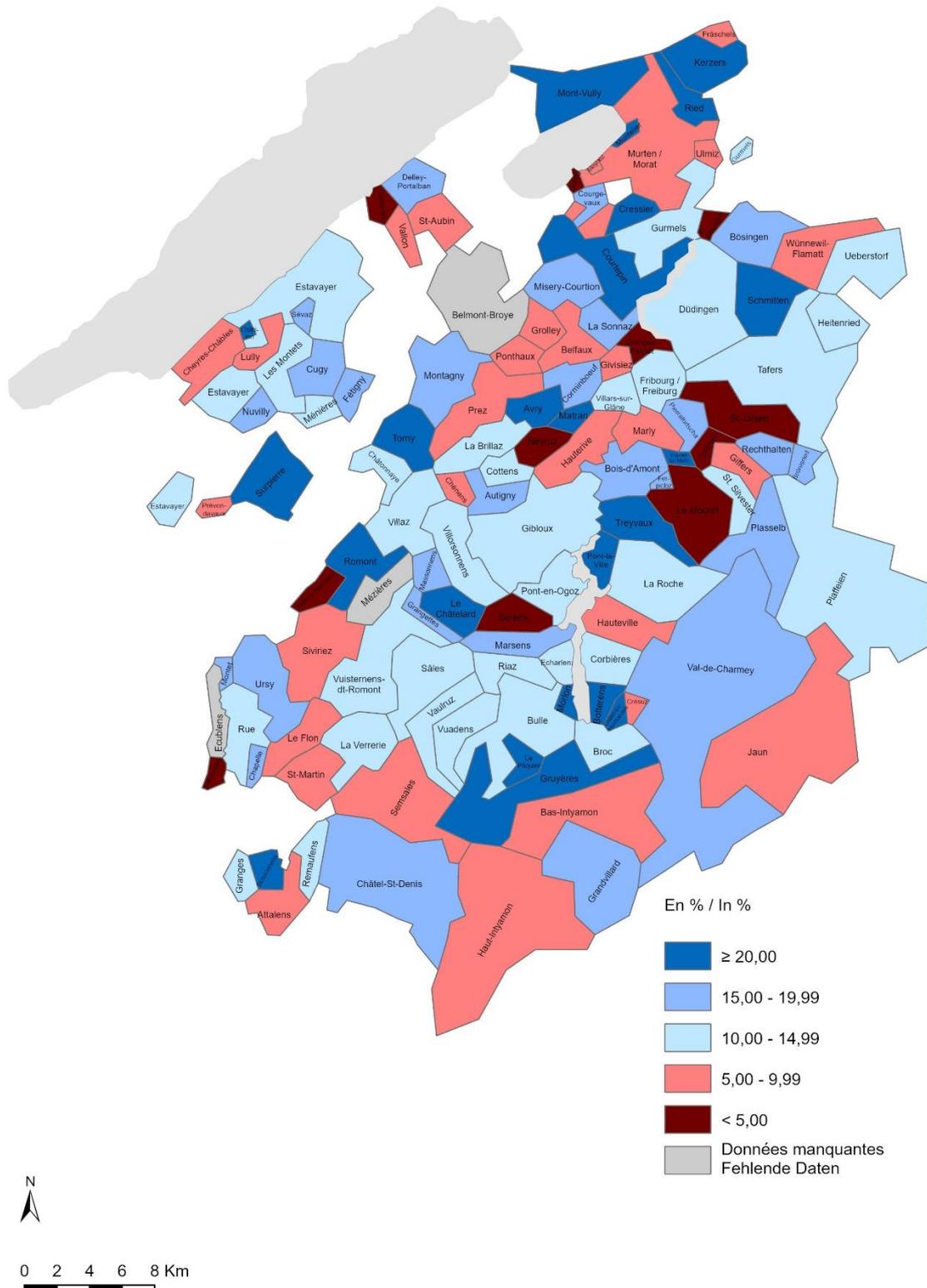
> 20%	bonne
10 – 20%	moyenne
< 10%	faible

L'indicateur moyen des communes fribourgeoises est de 12,18% en 2022, soit une capacité d'autofinancement relativement moyenne. On constate une stabilité de cet indicateur, mais ces résultats doivent cependant être interprétés avec précaution car certaines communes pèsent d'un poids plus important dans la moyenne et peuvent facilement influencer ces résultats, à la hausse ou à la baisse. Utilisant le même numérateur (autofinancement), cet indicateur confirme par ailleurs les résultats comptables exceptionnels en 2020 et 2021 qui ont été constatés avec l'indicateur du degré d'autofinancement (pt 2.2).

5 communes présentent un taux d'autofinancement négatif en 2022 et 35 se situent dans une situation de faible capacité d'investissement. Par contre, 23 communes présentent un indicateur que l'on peut qualifier de bon, au-delà de 20%.

Taux d'autofinancement - moyenne des communes				
2018	2019	2020	2021	2022
10.56%	10.24%	15.13%	14.91%	12.18%

Indicateurs financiers harmonisés 2022 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2022
Taux d'autofinancement, en % / Selbstfinanzierungsanteil in %



Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**
 Quelle : **Amt für Gemeinden, Freiburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg**

3 Fiscalité

Les coefficients et taux d'impôts communaux sont représentatifs de la situation financière des communes dans le sens où les impôts sont leur principale ressource financière.

3.1 Impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques

En analysant la situation sur la période s'étalant de 2000 à 2021⁷, la tendance est à une baisse relative du coefficient moyen d'impôts sur le revenu et la fortune des personnes (PP) jusqu'en 2006. Le coefficient moyen varie de 86,63% en 2000, diminuant jusqu'à 84,68% en 2006.

Remarque

Le coefficient moyen d'impôts est une moyenne pondérée et non une moyenne arithmétique des coefficients. Ainsi il est calculé en divisant le rendement fiscal de l'ensemble des communes – avec leurs coefficients respectifs – par leur potentiel fiscal (rendement avec le coefficient d'impôts à 100%).

La nette diminution en 2007 est due à la reprise des hôpitaux de district par l'État. La charge supplémentaire imputée au canton impliquait une économie pour toutes les communes qui finançaient alors les établissements hospitaliers régionaux. Afin de rendre l'opération neutre pour les contribuables fribourgeois, une bascule fiscale a été effectuée : augmentation des coefficients d'impôts cantonaux sur les personnes physiques et sur les personnes morales et, en contrepartie, diminution de ces mêmes coefficients pour toutes les communes. Les incidences fiscales de la mise en place du *Réseau hospitalier fribourgeois (hôpital fribourgeois)* ont été fixées dans l'ordonnance qui accompagnait la loi spéciale.

Le coefficient moyen d'impôts sur les personnes physiques a ainsi diminué de 84,68% en 2006 à 76,10% en 2007 (environ -8,5 points). Il connaît une légère hausse en 2014 (78,49%) qui s'explique par la période d'adaptation à la péréquation financière entrée en vigueur en 2011. Par la suite, le coefficient moyen est resté relativement stable.

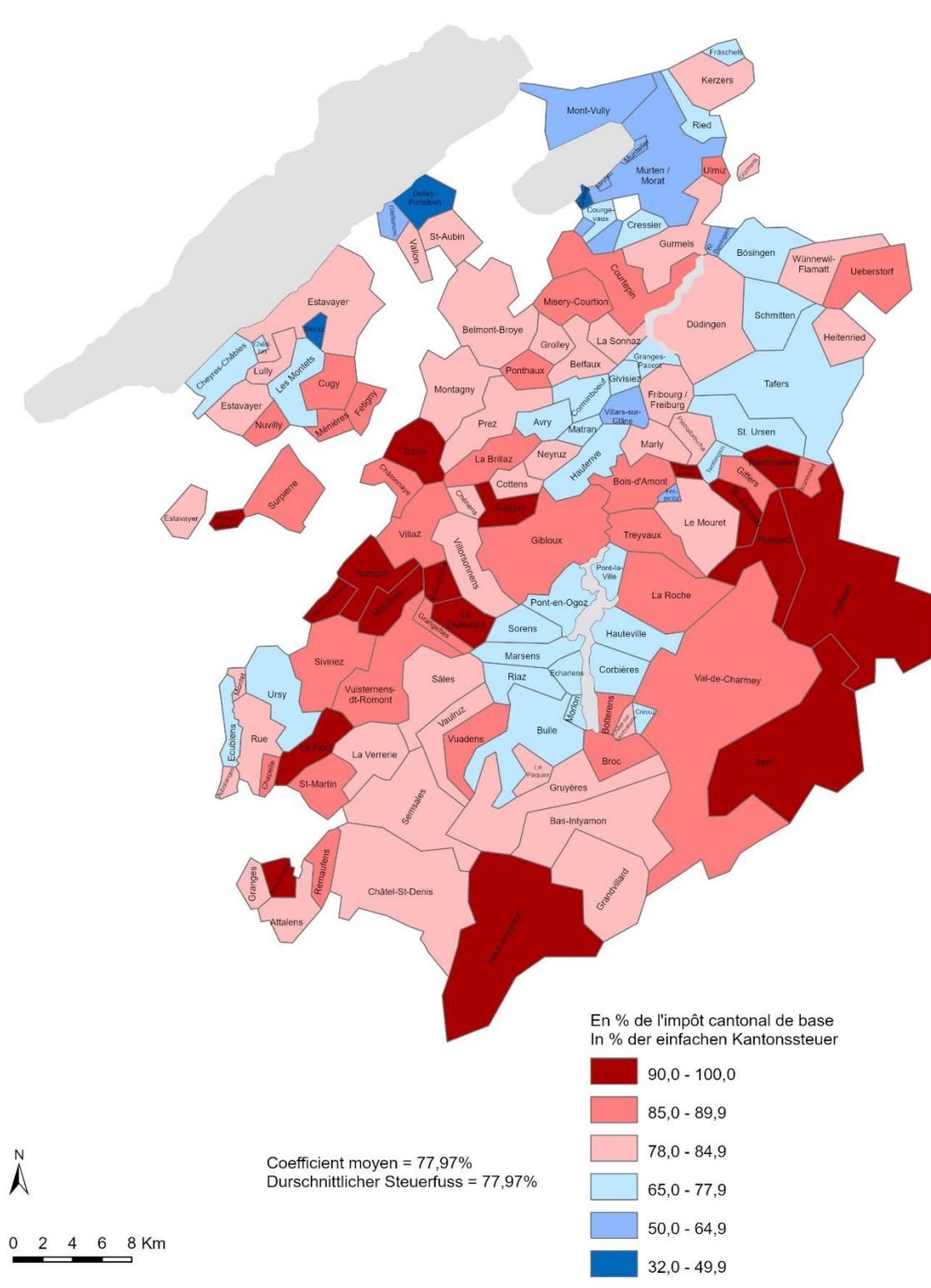
Coefficient d'impôts sur les personnes physiques - moyenne pondérée des communes						
2000	2005	2007	2010	2015	2020	2021
86.29%	84.75%	76.14%	76.84%	78.50%	77.95%	77.97%

⁷ Les statistiques fiscales les plus récentes et publiées sont celles de l'année fiscale 2021. C'est pourquoi ce chapitre ne peut analyser les données 2022.

Fiscalité 2021 / Besteuerung 2021

Coefficients d'impôts sur les personnes physiques (PP)
Steuerfüsse der natürlichen Personen (NP)

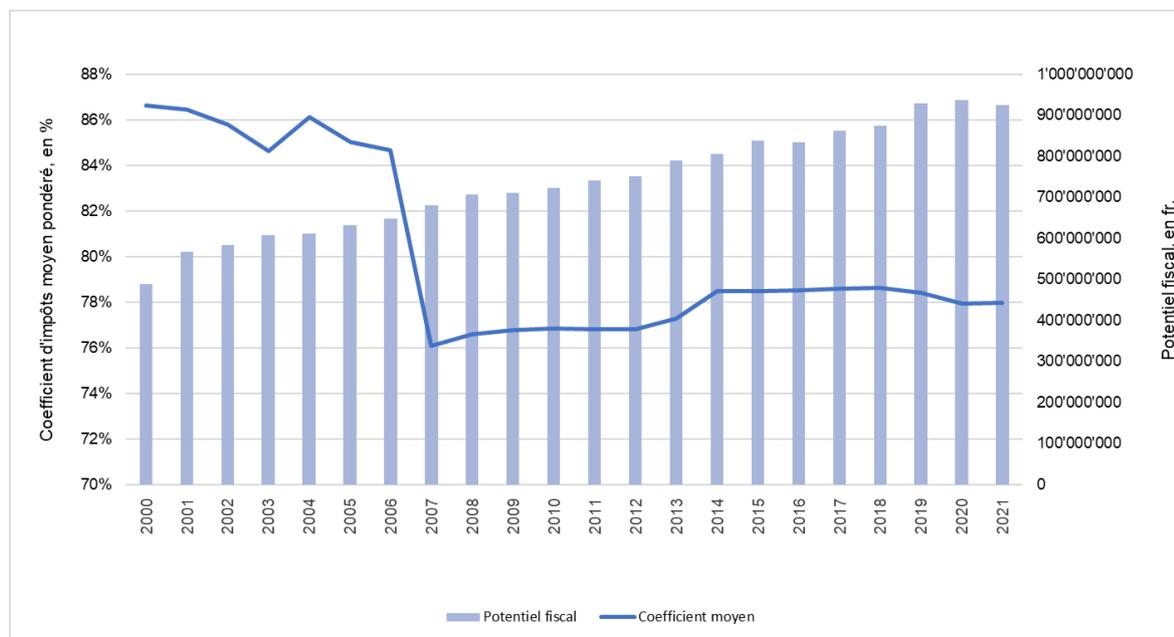
Impôt sur le revenu et la fortune, en % de l'impôt cantonal de base
 Steuer auf dem Einkommen und Vermögen, in % der einfachen Kantonssteuer



Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**
 Quelle: **Amt für Gemeinden, Freiburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg**

En parallèle durant cette même période, le potentiel fiscal a connu une augmentation. S'il a presque doublé, passant de près de CHF 490 millions en 2000 à plus de CHF 920 millions en 2021, il a connu une progression annuelle stable, en moyenne à raison de 4,26%. Une légère diminution est cependant constatée entre 2020 et 2021 (-1,29%) qui peut être expliquée par les effets des mesures de la pandémie COVID.

Le graphique ci-dessous met en parallèle l'évolution du coefficient d'impôts moyen et du potentiel fiscal sur les personnes physiques durant la période 2000 à 2021.



Évolution de l'impôt sur les personnes physiques – coefficient d'impôts moyen et potentiel fiscal

3.2 Impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales

La même analyse, sur la même période, est réalisée sur la fiscalité des entreprises. La tendance est à une relative stabilité du coefficient moyen d'impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales (PM) jusqu'en 2006. Le coefficient moyen pondéré varie de 81,47% en 2000, diminuant jusqu'à 81,38% en 2006. En 2007, la reprise des hôpitaux de district par l'État a également impacté les coefficients d'impôts sur les personnes morales, diminuant ainsi à 73,31% (environ -8 points).

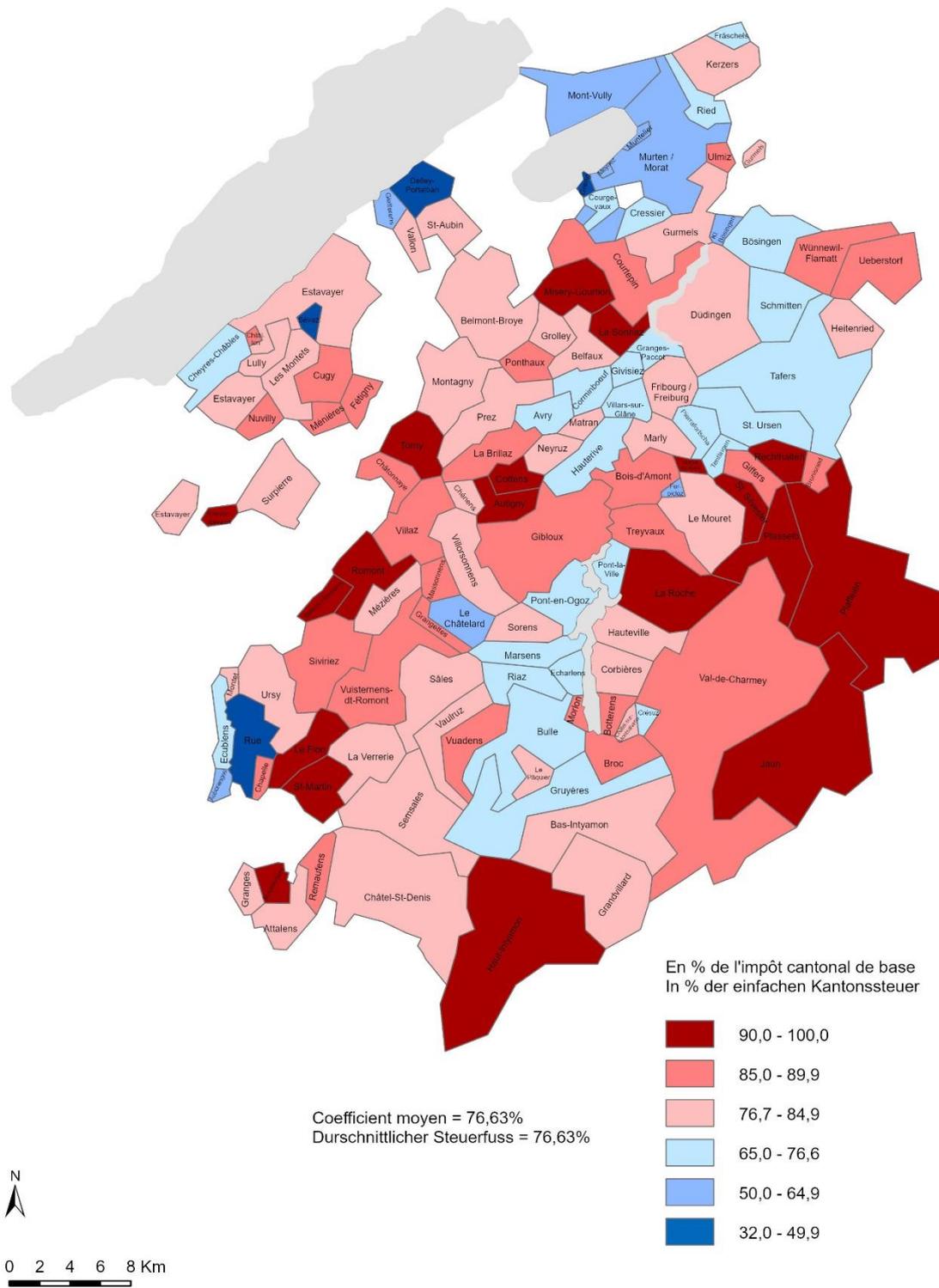
Depuis 2007, ce coefficient moyen connaît une relative stabilité, avec une légère hausse en 2014 (+1 point), un peu plus prononcée en 2018 (+3 points), puis à nouveau stable jusqu'en 2021.

Coefficient d'impôts sur les personnes morales - moyenne pondérée des communes						
2000	2005	2007	2010	2015	2020	2021
82.39%	81.96%	73.31%	73.58%	74.42%	76.62%	76.63%

Fiscalité 2021 / Besteuerung 2021

Coefficients d'impôts sur les personnes morales (PM)
Steuerfüsse der juristischen Personen (JP)

Impôt sur le bénéfice et le capital, en % de l'impôt cantonal de base
 Steuer auf dem Gewinn und Kapital, in % der einfachen Kantonssteuer



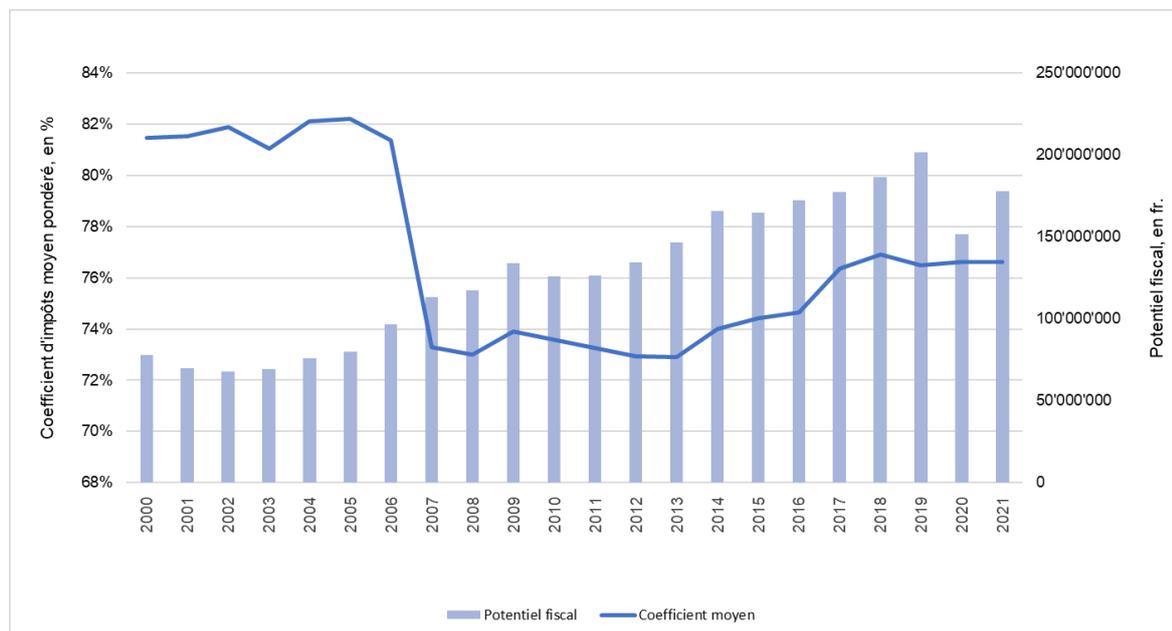
Remarque

Bien qu'en général les coefficients sur les personnes physiques et sur les personnes morales sont identiques, les communes ont la possibilité de fixer des coefficients différents. On constate notamment que certaines communes fixent un coefficient d'impôts sur les personnes morales inférieur à celui des personnes physiques, alors que l'inverse est rare.

Il est à rappeler que le coefficient d'impôts sur les personnes physiques peut être fixé au maximum à 125% de l'impôt cantonal de base, alors que celui sur les personnes morales a une limite maximale de 100%⁸. On relève qu'actuellement aucune commune fribourgeoise ne dispose d'un coefficient d'impôts sur les personnes physiques supérieur à 100%.

Le potentiel fiscal des entreprises est plus aléatoire que celui des personnes physiques. Notamment le bénéfice des entreprises peut fortement varier d'une année à l'autre et impacte alors les ressources fiscales des communes (et de l'État). En-dessous de CHF 100 millions entre 2000 et 2006, il connaît une progression relativement stable jusqu'en 2019, malgré une diminution en 2010 et confirmée en 2021 (-10 millions par rapport à 2009). Si ce potentiel fiscal a plus que doublé, passant de près de CHF 78 millions en 2000 à environ CHF 178 millions en 2021 (+127% de variation), la variation annuelle moyenne se situe à +6,08%. Une forte diminution est relevée entre 2019 et 2020 (-24,70%) qui s'explique également par les effets de la pandémie COVID ; une amélioration de CHF 25 millions, environ +17%, est constatée la dernière année d'analyse.

Le graphique ci-dessous met en parallèle l'évolution du coefficient d'impôts moyen et du potentiel fiscal sur les personnes morales durant la période 2000 à 2021.



Évolution de l'impôt sur les personnes morales – coefficient d'impôts moyen et potentiel fiscal

⁸ Loi sur les impôts communaux du 10 mai 1963, LICo, RSF 632.1, articles 4 et 5

3.3 Contribution immobilière

Troisième ressource fiscale essentielle, la contribution immobilière peut être prélevée uniquement par les communes sur les immeubles sis sur son territoire.

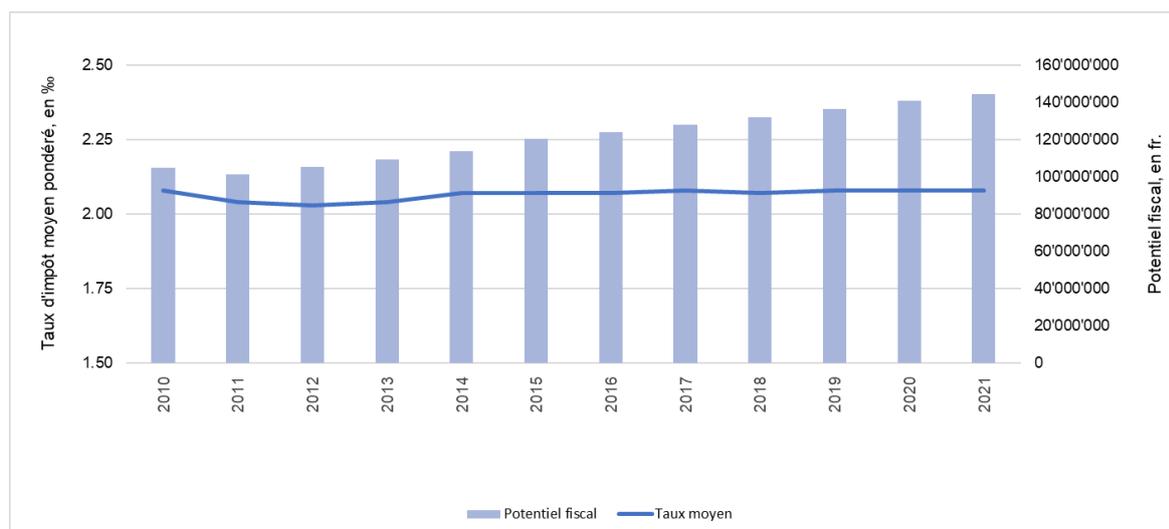
Rarement soumis à modification, ce taux en pour mille est calculé sur la valeur fiscale des immeubles ; il est très stable et se situe en moyenne pondérée entre 2,07‰ et 2,08‰.

Remarque

La législation sur les impôts communaux prévoit la possibilité pour les communes de prélever une contribution immobilière, qualifiée d'impôt spécial, jusqu'à un taux maximal de 3,00‰ de la valeur fiscale des immeubles sis sur son territoire⁹. Ainsi le potentiel fiscal de cet impôt correspond au rendement de l'ensemble des communes calculé avec le taux maximal.

Durant la dernière décennie, le potentiel fiscal de cet impôt a augmenté annuellement de manière régulière, à raison de 3,42% en moyenne. De CHF 105 millions en 2010, ce potentiel a atteint CHF 144 millions en 2021, soit une augmentation globale sur cette période de plus de 37%. Il est constaté une seule diminution entre 2010 et 2011 de CHF -3,5 millions, soit -3,35%.

Le graphique ci-dessous met en parallèle l'évolution du taux d'impôt moyen et du potentiel fiscal de la contribution immobilière durant la période 2010 à 2021.



Évolution de la contribution immobilière – taux de contribution moyen et potentiel fiscal

⁹ Article 13 LICO

4 Péréquation financière intercommunale

Le quatrième et dernier chapitre de ce rapport analyse les résultats de la péréquation financière intercommunale¹⁰, spécifiquement les indicateurs qui sont déterminés, tant pour l'instrument des ressources que pour celui des besoins.

Remarque

*Les explications détaillées de la péréquation financière intercommunale, la méthode de calcul des indices, des montants et leur répartition font l'objet de publications sur le site internet du Service des communes, sous l'article **Péréquation financière intercommunale**.*

*Un rapport d'évaluation du système péréquatif¹¹ a été publié en mars 2023, analysant sa performance depuis sa mise en œuvre en 2011. Cette analyse sur le long terme et ses résultats, **consultables en ligne**, ne sont pas développés dans le présent rapport.*

4.1 Instrument des ressources

La péréquation des ressources permet de mettre en comparaison la situation financière des communes sous l'angle de sa fiscalité. À ce titre, les indices du potentiel fiscal sont considérés comme des indicateurs financiers.

La péréquation des ressources se base sur huit types d'impôts qui procurent aux communes l'essentiel de leurs ressources :

- > impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques,
- > impôt sur le bénéfice et sur le capital des personnes morales
- > part de l'impôt à la source
- > impôt sur les prestations en capital
- > contribution immobilière
- > part de l'impôt sur les véhicules à moteur

Pour chaque type d'impôts et pour chaque commune, un indice partiel des ressources est calculé. L'addition des huit indices partiels détermine l'indice du potentiel fiscal (IPF). L'IPF moyen de l'ensemble des communes correspond à 100 points ; les communes disposant d'un indice supérieur à 100 points sont considérées de capacité financière plus ou moins forte (communes contributrices), les communes en-dessous de cette valeur moyenne disposent d'une capacité plus ou moins faible (communes bénéficiaires).

L'IPF est utilisé pour déterminer la répartition des montants à recevoir entre communes bénéficiaires, en tenant également compte de leur population. De même, la répartition des montants versés par les communes contributrices est calculée proportionnellement à la population indicée à leur IPF.

Dans le groupe des 28 communes contributrices, l'IPF maximal est de 421,34 points pour la commune de Greng ; Pont-la-Ville dispose d'un IPF proche de la moyenne avec 101,15 points. Parallèlement, parmi les 98 communes bénéficiaires, l'IPF le plus faible de 59,27 est calculé pour

¹⁰ Le système péréquatif est défini par la **loi sur la péréquation financière intercommunale** du 16 novembre 2009, LPFI, RSF 142.1 ; les résultats sont publiés annuellement par l'**ordonnance sur la péréquation financière intercommunale**, OPFI, RSF 142.11.

¹¹ Péréquation financière intercommunale – **Analyse de la performance du système** – 2^e évaluation, Rapport du Service des communes, Fribourg, mars 2023

Prévondavaux, alors que Fräschels s'approche du seuil de bascule bénéficiaire / contributrice avec un IPF de 99,54.

4.2 Instrument des besoins

La péréquation des besoins met en comparaison les besoins des communes et des dépenses qu'ils génèrent. Les besoins sont mesurés par six critères dont les statistiques sont disponibles pour toutes les communes et qui présentent un certain rapport avec les dépenses communales :

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique sur 10 ans
- > nombre de personnes âgées de 80 ans et plus
- > nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire
- > nombre d'enfants de moins de 4 ans

Les données statistiques de chacun des indicateurs sont transformées afin de calculer six indices partiels. L'addition des indices partiels détermine l'indice synthétique des besoins (ISB). L'ISB de l'ensemble des communes correspond à 100 points ; les communes disposant d'un indice supérieur à 100 points ont des besoins pris en compte supérieurs à la moyenne ; les besoins sont inférieurs pour les communes en-dessous de ce seuil. Toutes les communes sont bénéficiaires de la péréquation des besoins.

Concernant les indices, la commune de Villarsel-sur-Marly dispose de l'ISB le plus faible calculé à 60,90 points ; à l'autre extrémité, l'ISB de Ménières est le plus élevé avec 121,95 points.

4.3 Évolution des montants totaux de chaque instrument

Le montant total de l'instrument des ressources est déterminé à raison de 2,5% du potentiel fiscal des huit impôts pris en compte (art. 6 LPFI). Le montant total de l'instrument des ressources est fixé par la législation à 50% du montant des ressources (art. 14 LPFI). De ce fait, ces deux montants totaux évoluent annuellement et dans la même proportion en fonction de l'évolution de la fiscalité communale.

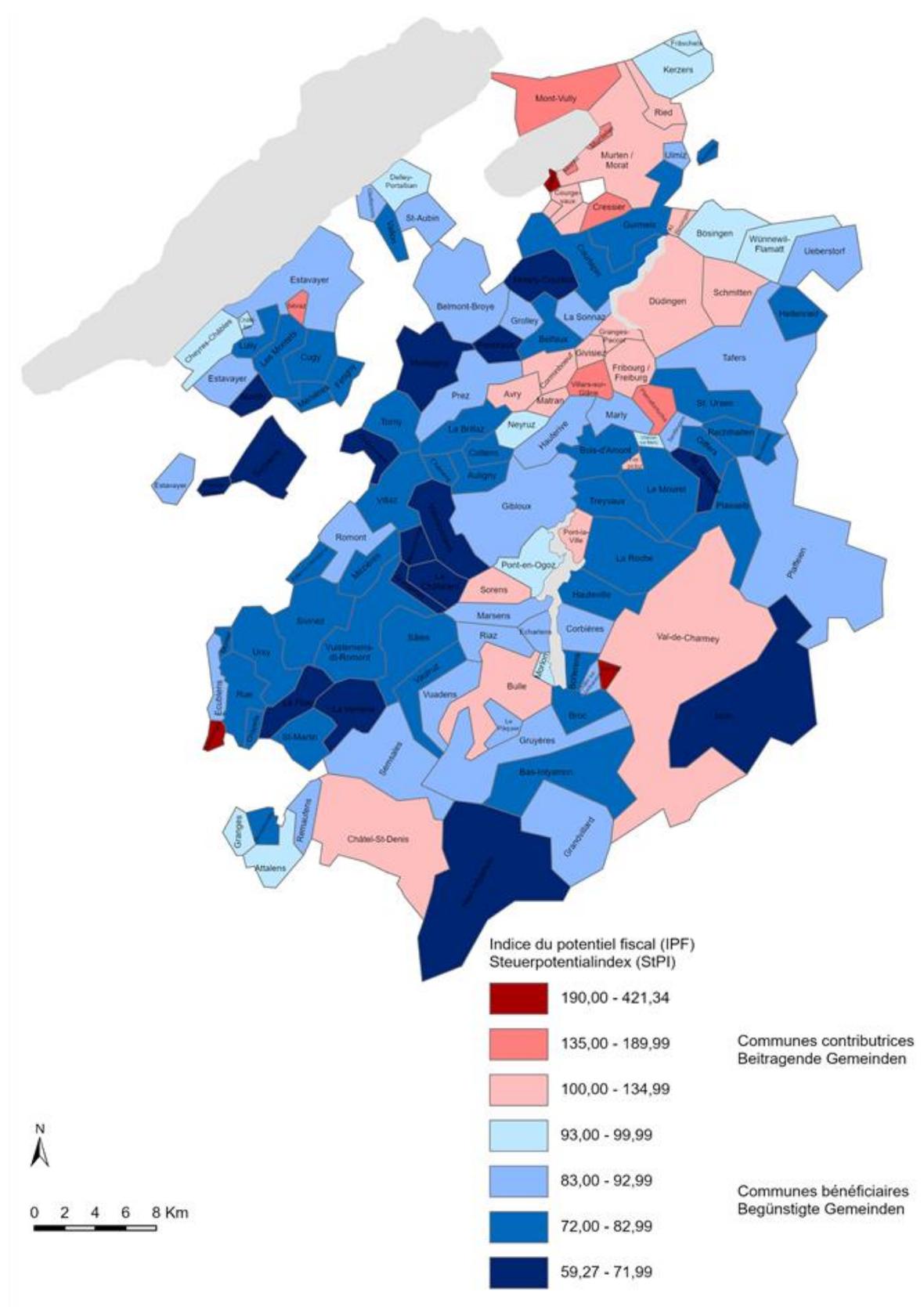
En 2022, au total CHF 33'081'965 ont été versés par les 28 communes contributrices au profit des 98 communes bénéficiaires. Cette même année, CHF 16'540'983 ont été versés par le canton au profit des 126 communes (toutes les communes sont bénéficiaires de l'instrument des besoins). Ainsi, depuis la mise en œuvre de la péréquation en 2011, les montants totaux de chaque instrument ont évolué en moyenne annuelle à raison de 3,19%.

Montants	2011	2012	2013	2014	2015	2016
- péréquation des ressources	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049
- péréquation des besoins	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025
- variation annuelle en %		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%

Montants	2017	2018	2019	2020	2021	2022
- péréquation des ressources	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375	33'081'965
- péréquation des besoins	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188	16'540'983
- variation annuelle en %	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%	4.63%
<i>variation annuelle moyenne 2011-2022</i>						3.19%

Péréquation financière intercommunale 2022 / Interkommunaler Finanzausgleich 2022

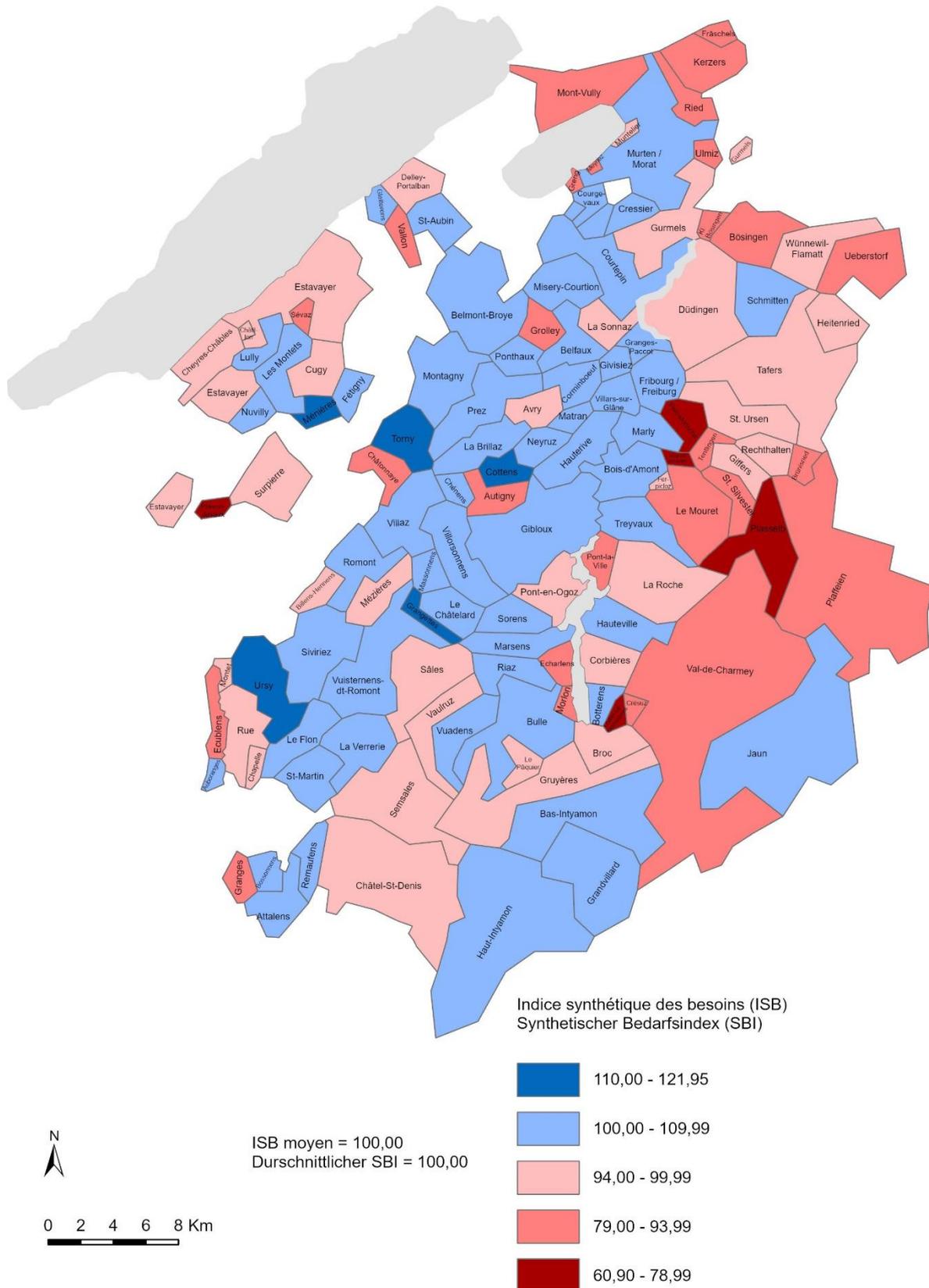
Indice du potentiel fiscal (IPF) / Steuerpotenzialindex (StPI)



Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**

Quelle : **Amt für Gemeinden, Freiburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg**

Péréquation financière intercommunale 2022 / Interkommunaler Finanzausgleich 2022 Indice synthétique des besoins (ISB) / Syntetischer Bedarfsindex (SBI)



Lien d'accès aux données financières des communes :

Statistiques des finances communales

Cliquer sur le bouton noir **Statistiques des finances communales depuis 2022**

Statistique des finances communales établie depuis 2005

La publication des statistiques financières des communes répond à un besoin de comparaison.

Statistiques des finances communales depuis 2022

Archives

Le répertoire commence en 2005; pour des données plus anciennes, vous pouvez consulter en ligne les **annuaires statistiques du canton de Fribourg "Stat-FR"** édités par le **Service de la statistique**.

 [Finances communales 2021](#)

 [Finances communales 2020](#)



Statistiques finances communales © Tous droits réservés

Statistiques 

Sous **Filtres**, sélectionner les rapports requis, par collectivité, par année, éventuellement par district et/ou par commune

Accueil > Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts > Service des communes

Statistiques financières des collectivités publiques locales et péréquation

— Filtres

Rapport*
Sélectionner

Type de collectivité*
Sélectionner

Année
Sélectionner

District
Sélectionner

Nom
Sélectionner

Rechercher

La publication des statistiques financières des collectivités publiques locales – communes, associations de communes, établissements communaux, bourgeoises – répond à un besoin de comparaison. Utilisez les filtres pour afficher les rapports de "Supervision financière", "Coefficient d'impôt" ou "Péréquation financière".

Supervision financière
La supervision financière permet de ressortir les statistiques relatives aux finances communales : indicateurs financiers, budgets de résultat et des investissements, comptes de résultat et des investissements, bilan.

Coefficient d'impôt
Cette rubrique permet de télécharger les coefficients et taux d'impôts communaux par année dès 2024 ainsi que les variations annuelles.

Péréquation financière
Cette rubrique permet de télécharger les statistiques des indices IPF et ISB et les montants versés ou reçus par les communes depuis 2022. Les rapports indiquent également les statistiques utilisées pour le calcul annuel de la péréquation financière intercommunale.

Abréviations
Péréquation financière intercommunale
IPF - ISB - Montants
IPF > 100 : communes contributrices
IPF < 100 : communes bénéficiaires
ISB : communes bénéficiaires

Statistiques des besoins
POP : population légale
POP-10 : population légale 10 ans auparavant
SUPERFICIE : superficie du territoire
EMPLOIS : nombre d'emplois à plein temps
PORSO : nombre de personnes âgées de 60 ans et plus
ENFANTS : nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire (4-14 ans)

Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—