

Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 15 mars 2007 (*BGC* p. 286), les députés Michel Buchmann et Alex Glardon demandent d'analyser la santé financière des communes afin de définir leur évolution de 2001 à 2005, période durant laquelle sont intervenues les baisses d'impôts sur le barème cantonal, ayant par conséquent une influence sur le rendement fiscal des communes. Dans leur développement, les parlementaires demandent notamment d'analyser l'évolution de l'endettement des communes, des coefficients d'impôts et de leur capacité d'autofinancement.

Réponse du Conseil d'Etat

Les postulants s'inquiètent des retombées financières sur les communes des décisions fiscales prises par le canton depuis 2001. Afin d'étayer son analyse, le Conseil d'Etat juge utile de répondre sous la forme d'un rapport en analysant l'évolution des finances et des impôts communaux depuis 2000 déjà afin de constater les premiers effets du changement de régime fiscal entré en vigueur en 2001. En complément, l'étude de l'endettement des communes sur une période de dix ans permet d'apprécier l'évolution favorable de leurs résultats financiers.

1. Rendement fiscal¹ et coefficients d'impôts communaux

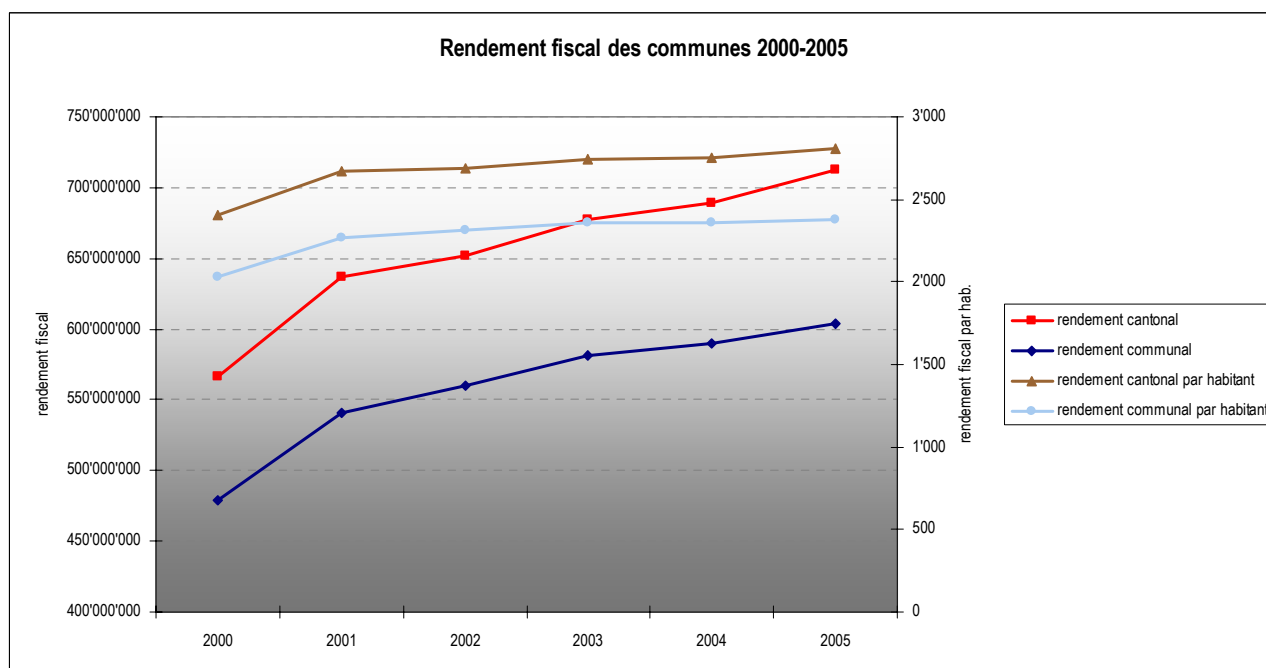
L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD – RSF 631.1), notamment le passage de la taxation bisannuelle à la taxation annuelle postnumerando pour les personnes physiques, a eu des répercussions financières positives pour le canton et les communes entre 2000 et 2001.

¹ L'analyse est effectuée sur la base de la statistique du rendement fiscal établie par le Service cantonal des contributions. La statistique fiscale 2005 étant la dernière statistique publiée, l'analyse globale ne peut être effectuée pour les années postérieures; par contre d'autres données telles que les coefficients d'impôts sont disponibles.

Tableau et graphique 1

Rendement fiscal des communes, 2000–2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
rendement cantonal	566'423'788	636'684'679	651'903'315	677'327'117	688'742'992	712'237'432
rendement communal	479'341'628	541'381'991	559'980'480	581'017'969	590'402'148	603'540'684
rendement cantonal par habitant	2'403	2'668	2'691	2'746	2'751	2'805
rendement communal par habitant	2'033	2'269	2'311	2'356	2'358	2'377



L'évolution exceptionnelle du rendement cantonal des impôts directs (personnes physiques et morales) entre 2000 et 2001 (+12,40 %) s'explique par le changement de régime fiscal mentionné ci-dessus. Durant cette période, les recettes cantonales des personnes physiques enregistrent une hausse de 78 millions de francs (+16 %), puis de 2001 à 2005, l'évolution annuelle s'est naturellement ralentie à une moyenne de 2,88 %. S'agissant de l'évolution des recettes des personnes morales, plus sensibles à la conjoncture, elles diminuent entre 2000 et 2002 de 10,1 millions (-13 %), puis augmentent irrégulièrement, de 2002 à 2005, à une moyenne annuelle de 5,80 % (+11,8 millions).

Comparativement le rendement fiscal communal (rendement cantonal des personnes physiques et morales multiplié par les coefficients d'impôts communaux) a évolué dans une mesure presque identique durant la période 2000–2005. En effet, entre 2000 et 2001, l'évolution était de 12,94 % ; en moyenne annuelle entre 2001–2005, l'évolution se situe à 2,87 %.

Durant la période 2000–2006, nombre de communes ont ainsi saisi l'opportunité de diminuer leurs coefficients d'impôts sur les personnes physiques : excluant les variations dues aux fusions, 65 diminutions et 29 augmentations ont été enregistrées :

Tableau 2

Variation des coefficients d'impôts sur les personnes physiques, 2000–2006

		variation des coefficients d'impôts sur les personnes physiques					
		nombre de communes					
variations enregistrées en points d'impôts		2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
diminutions	-35.0					1	
	-25.0					1	
	-15.0	3			2		
	-10.0	1	2		2	8	6
	-8.0				1		
	-7.0	1	1				
	-6.0					1	
	-5.0	3		4	7	8	6
	-3.0						2
	-2.5	1	1				
	-2.0					2	
	-1.0				1		
		9	4	4	13	21	14
augmentations	16.0	1					
	10.0	2	4		1	1	
	7.0		1	1			
	6.0						1
	5.0	3	5	3	2	1	3
		6	10	4	3	2	4

65

29

Par prudence, dans l'attente des répercussions sur les finances communales des baisses successives d'impôts cantonaux, ces diminutions sont intervenues pour la plupart dès 2004 seulement. Il est cependant à relever que ces diminutions n'ont eu que peu d'influence sur l'évolution des coefficients d'impôts moyens ; de 85,16 % sur les personnes physiques et 81,30 % sur les personnes morales en 2000, les coefficients moyens atteignent 85,06 %, respectivement 82,23 % en 2005. En effet, les diminutions concernaient principalement des petites et moyennes communes, alors que nombre d'augmentations d'impôts, la plupart de + 10 points, ont été enregistrées dans de plus grandes communes.

Pour compléter cette analyse, il est intéressant d'étudier la situation dès 2007. Avec l'entrée en vigueur de la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (renommé *hôpital fribourgeois* – LRHF – RSF 822.0.1) qui a eu pour conséquence la reprise par le canton des hôpitaux de district, toutes les communes ont dû fixer leurs nouveaux coefficients d'impôts dès 2007 afin de tenir compte des charges hospitalières qu'elles n'auront plus à supporter. La majorité des communes (120 sur 168) ont adopté les coefficients sur les personnes physiques fixés par le Conseil d'Etat (calcul établi sur la base d'une évaluation de l'évolution générale du rendement fiscal pour 2007). 8 communes les ont diminués afin de les arrondir au pourcent inférieur (de -0,1 à -1,4 points), 8 communes les ont effectivement diminués (de -2,0 à -7,9 points). Parallèlement, 9 communes les ont arrondis au pourcent supérieur (de +0,1 à +1,7 points), 23 communes les ont augmentés afin de les adapter à leur situation financière (dont 19 communes entre 2,1 à 9,8 points et 4 communes entre 10,5 à 14,0 points).

On relève enfin que pour 2008, 10 communes ont diminué leurs coefficients d'impôts sur les personnes physiques (de -0,8 à -6,5 points) et également 10 communes les ont augmentés (entre +4,0 et +10,7 points).

Malgré la réduction des impôts cantonaux (- 41,9 millions pour les personnes physiques et – 8,4 millions pour les personnes morales) décidée pour les années fiscales 2000 à 2005, l'évolution positive du rendement fiscal cantonal s'explique, d'une part, par l'évolution démographique croissante du canton, d'autre part, par la masse fiscale imposable par contribuable qui augmente également. L'analyse en termes relatifs du rendement fiscal cantonal par habitant le démontre : de 2403 francs par habitant en 2000, il atteint 2805 francs en 2005 (évolution annuelle moyenne de 1,28 % entre 2001 et 2005). Parallèlement, le rendement fiscal des communes varie pour cette même période de 2033 francs par habitant à 2377 francs (évolution annuelle moyenne de 1,19 % entre 2001 et 2005). Il y a lieu également de relever que l'accroissement diffère de manière significative d'une commune à l'autre selon le genre d'impôt, particulièrement lorsque l'on observe l'évolution du rendement de l'impôt sur la fortune ou des impôts des personnes morales. Comme on le constate, l'analyse en termes relatifs, plus pertinente, démontre une évolution effective plus nuancée du rendement fiscal.

2. Endettement net des communes ²

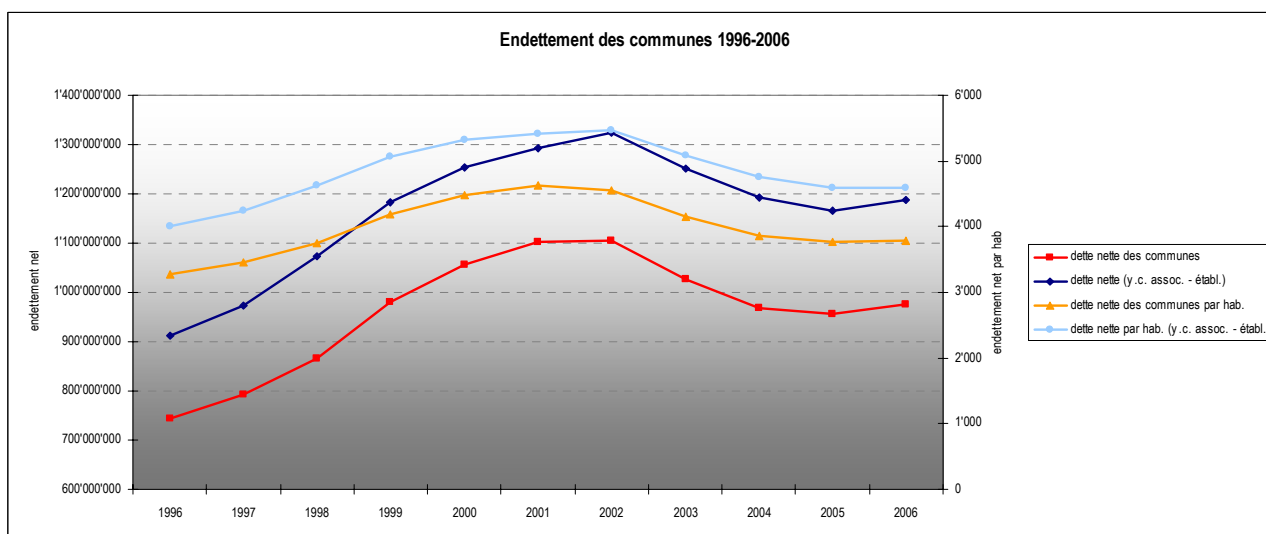
En raison des comparaisons à effectuer, il est intéressant d'analyser cette évolution sur une période plus élargie, à savoir 10 ans. Comme observé ci-dessus, l'évolution du rendement fiscal a permis à nombre de communes, non pas de diminuer leurs coefficients d'impôts, mais de privilégier, dans un premier temps, l'assainissement de leurs charges financières en diminuant leurs dettes.

Tableau et graphique 3

Endettement net des communes, 1996–2006

	1996	1997	1998	1999	2000	
dette nette des communes	744'887'149	792'431'855	866'737'515	981'254'333	1'056'547'907	
dette nette (y.c. assoc. / établ.)	912'079'782	972'310'849	1'072'388'743	1'183'172'079	1'254'213'115	
dette nette des communes par hab.	3'274	3'452	3'741	4'197	4'482	
dette nette par hab. (y.c. assoc. / établ.)	4'009	4'235	4'629	5'060	5'320	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
dette nette des communes	1'103'206'627	1'103'711'623	1'026'220'719	967'973'495	955'269'048	975'586'147
dette nette (y.c. assoc. / établ.)	1'293'372'285	1'324'241'821	1'252'249'316	1'191'733'939	1'164'803'175	1'187'703'145
dette nette des communes par hab.	4'623	4'556	4'161	3'866	3'762	3'778
dette nette par hab. (y.c. assoc. / établ.)	5'420	5'466	5'077	4'760	4'587	4'599

² Les comptes 2006 des communes, des associations intercommunales et des établissements communaux sont les données financières les plus récentes.



De 1996 à 2002, la dette nette des communes a augmenté, de 745 millions à 1104 millions de francs, soit une augmentation annuelle moyenne de 8,03 %. Elle diminue dès 2003 jusqu'en 2005 (955 millions, soit -4,48 % en moyenne annuelle), puis augmente à nouveau faiblement en 2006 (976 millions). En termes relatifs par habitant, l'évolution se présente ainsi : de 3274 francs par habitant en 1996, elle augmente à 4623 francs en 2001 (évolution annuelle moyenne de +8,24 %) ; elle diminue dès 2002 jusqu'en 2005 (3762 francs, -4,66 %) et remonte légèrement en 2006 (3778 francs).

En tant qu'institutions publiques dotées d'une personnalité juridique, les associations intercommunales et les établissements communaux de droit public tiennent compte et assument donc leur propre gestion financière. Cependant, en cas de dissolution d'association ou de reprise d'établissement, les communes membres ou les communes sièges seraient amenées à intégrer dans leurs propres bilans les biens et les dettes de ces collectivités publiques. Il y a lieu dès lors de prendre en compte ces éléments dans l'analyse. Ainsi, durant la même période, la dette cumulée des communes, associations intercommunales et établissements communaux de droit public augmente de 912 millions en 1996 à 1324 millions de francs en 2002 (évolution annuelle moyenne de +7,53 %). Elle diminue jusqu'en 2005 (1165 millions, soit -4,01 % en moyenne annuelle), puis augmente légèrement en 2006. En termes relatifs par habitant, l'évolution annuelle moyenne est de +6,06 % entre 1996 et 2002 (de 4009 à 5466 francs par habitant), elle diminue à raison de 5,36 % annuellement jusqu'en 2005 (4587 francs), puis augmente légèrement dès 2006 (4599 francs).

On constate ainsi, qu'en termes absolus, l'endettement net des communes, associations intercommunales et établissements communaux a diminué depuis 2002 ; l'endettement en 2005 (1165 millions) se situe en-dessous de celui de 1999 (1188 millions). En termes relatifs, l'endettement net par habitant en 2005 (4587 francs) est inférieur à celui de 1998 (4629 francs). Par ces diminutions effectives et successives, les communes présentent une diminution de leurs charges financières (intérêts et amortissements des investissements), et par conséquent voient leur marge d'autofinancement augmenter.

3. Comptes communaux structurels

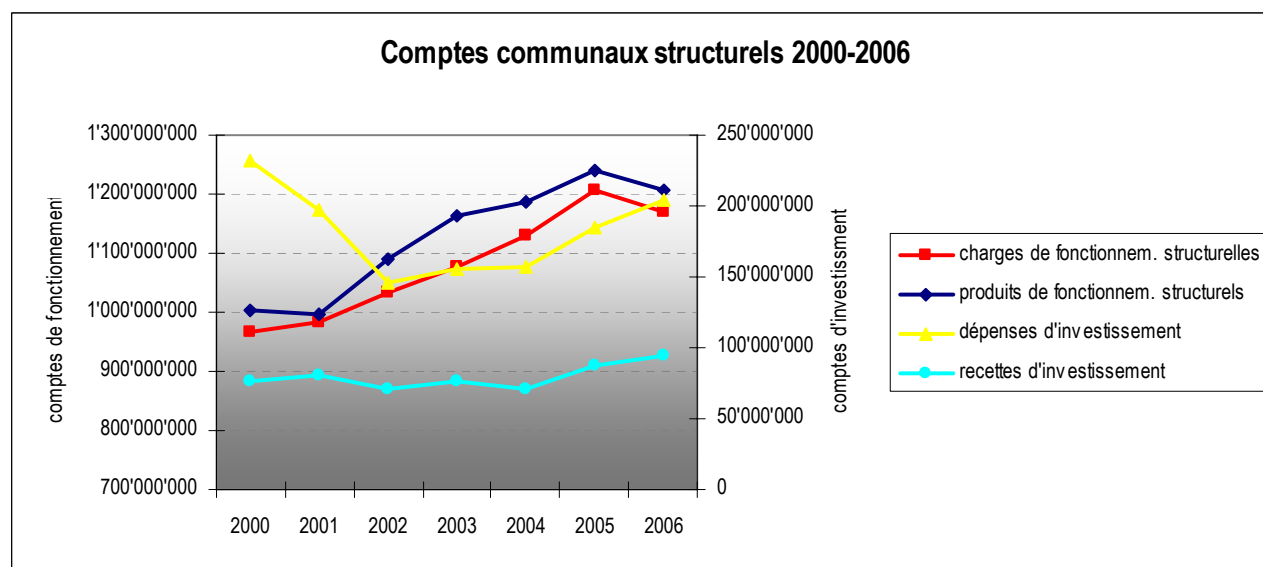
L'analyse des comptes communaux permet de confirmer et de préciser certains constats présentés ci-dessus. Publiés dans l'Annuaire statistique du canton de Fribourg (STAT-FR), les comptes

présentés dans le tableau et graphique 3 ont été corrigés. Ainsi des comptes de fonctionnement sont déduits les amortissements supplémentaires et les attributions aux réserves non obligatoires (charges) ainsi que les prélèvements sur les réserves et les gains comptables sur ventes (produits). En effet, les amortissements supplémentaires ou les attributions aux réserves non obligatoires ont pu être réalisés par les communes en raison des résultats bénéficiaires ; il s'agit d'autre part d'une option de gestion qui n'a pas de caractère obligatoire. A contrario, les prélèvements aux réserves non obligatoires, constituées pour des investissements futurs particuliers, sont effectués afin de financer les infrastructures y relatives sans recourir à l'emprunt. Ces corrections permettent dès lors de déterminer les résultats financiers structurels des communes.

Tableau et graphique 4

Comptes communaux structurels, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
charges de fonctionnem. structurelles	965'210'232	984'445'452	1'032'172'948	1'075'615'181	1'128'472'205	1'207'240'732	1'169'684'938
produits de fonctionnem. structurels	1'001'668'443	995'009'777	1'088'879'021	1'164'091'486	1'187'786'795	1'239'646'866	1'205'548'310
résultats structurels fonctionnem.	36'458'211	10'564'324	56'706'073	88'476'305	59'314'590	32'406'134	35'863'372
dépenses d'investissement	232'137'682	197'014'839	145'971'338	155'740'288	157'153'526	184'404'792	204'447'347
recettes d'investissement	76'820'194	79'970'893	70'530'409	76'631'131	70'319'357	88'125'578	94'785'014
résultats nets d'investissement	155'317'488	117'043'946	75'440'929	79'109'157	86'834'170	96'279'214	109'662'333



Le graphique ci-dessus démontre que, dans leur ensemble, les communes ont connu des résultats bénéficiaires pour les 7 années retenues (résultat bénéficiaire total moyen de 45,7 millions). 2001 a enregistré le résultat le plus faible (10,6 millions), 2003 le plus élevé (88,5 millions). Entre 2000 et 2001 les produits de fonctionnement ont diminué de 1002 à 995 millions de francs, puis ont augmenté annuellement jusqu'en 2005 (évolution annuelle moyenne 2000–2005 de +4,42 %). Parallèlement les charges de fonctionnement ont continuellement augmenté entre 2000 et 2005

(évolution annuelle moyenne de +4,59 %). De 2005 à 2006, les produits et les charges ont diminué, de 34,1 millions pour les premiers (-2,75 %), de 37,6 millions pour les secondes (-3,11 %).

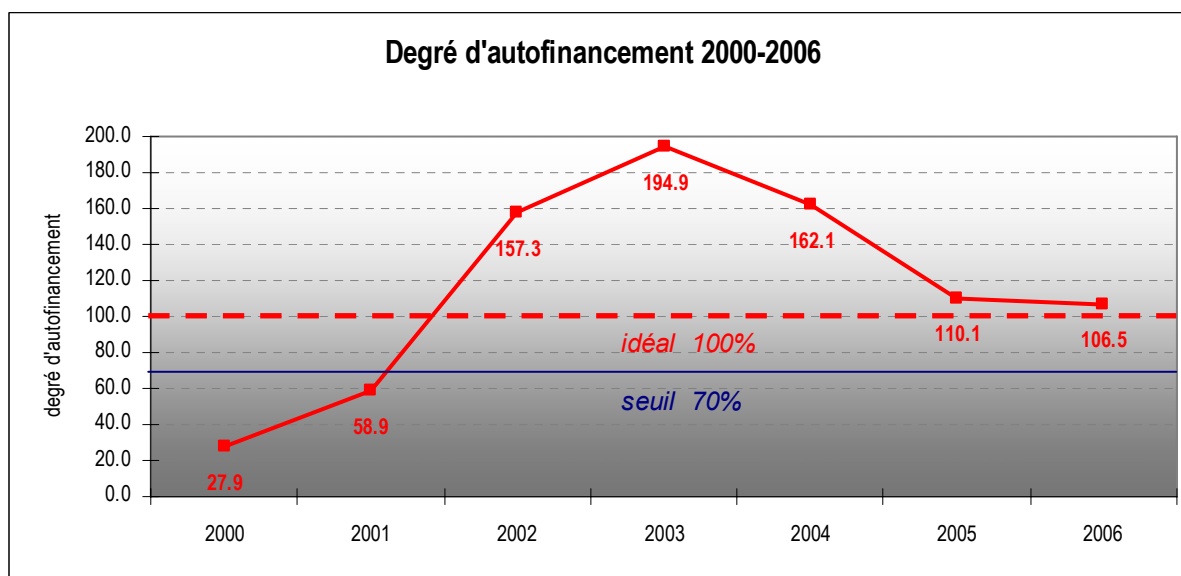
Durant cette période, les dépenses d'investissement ont fortement diminué entre 2000 et 2002 (-18,56 % en moyenne annuelle), puis ont augmenté jusqu'en 2006 à raison de 10,01 % en moyenne. Parallèlement, les recettes d'investissement (subventions, taxes de raccordement, etc.) connaissent une stabilité entre 2000 et 2004, puis augmentent en moyenne annuelle à raison de 17,40 % jusqu'en 2006.

4. Degré d'autofinancement

La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales³ publie chaque année des indicateurs financiers standards globaux des communes, calculés pour chaque canton. Parmi les indicateurs présentés, le degré d'autofinancement corrobore les constats précédents.

Graphique 5

Degré d'autofinancement, 2000-2006



Le degré d'autofinancement est déterminé par le rapport entre la marge nette d'autofinancement (résultat structurel des comptes de fonctionnement) et les dépenses nettes d'investissement ; il indique la part des nouveaux investissements qui peut être autofinancée sans recourir à l'emprunt. Un degré d'autofinancement de 70 % est considéré comme étant un seuil à atteindre pour éviter un endettement trop important ; un degré de 100 % est considéré comme idéal car il permet de financer

³ La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales est une organisation professionnelle intercantonale créée en 1945. En rotation tous les deux ans, sont tour à tour organisées des conférences et des journées de travail consacrées à différents domaines spécifiques. A l'occasion de ces manifestations, des recommandations et des directives techniques sont élaborées à l'attention des cantons.

de nouveaux investissements sans recourir à l'emprunt. Cet indicateur peut varier fortement d'une année à l'autre en fonction des résultats des comptes communaux et/ou des dépenses nettes des investissements effectués.

Insuffisants pour les années 2000 et 2001, ils correspondent à la situation financière des communes durant cette période : faibles résultats structurels de fonctionnement, investissements nets importants. Dès 2002, la situation change fondamentalement ; de par l'augmentation sensible du rendement fiscal, la marge nette d'autofinancement s'améliore et les investissements diminuent fortement ; le degré d'autofinancement dépasse alors la limite de 100 %. En 2003, avec un taux de 194,9 %, le degré d'autofinancement permet aux communes, non seulement d'autofinancer leurs nouveaux investissements, mais également de diminuer leurs anciennes dettes. Bien qu'en diminution dès 2004, il demeure au-dessus du seuil idéal pour s'établir en 2006 à 106,5 %.

5. Conclusion

Depuis 2000, les communes, de manière générale, ont présenté une situation financière favorable que l'on peut attribuer pour l'essentiel à l'évolution de leurs rendements fiscaux, malgré les diminutions des impôts cantonaux qui avaient alors une conséquence sur les rendements communaux. Au vu des premiers résultats communaux, cette tendance positive semble se confirmer pour l'année 2007 également. Cette situation a notamment permis, dans un premier temps, une diminution de leurs dettes, mais également une diminution de leurs coefficients d'impôts. Il est constaté que cette évolution s'est ralentie dès 2004 avec une diminution progressive des résultats structurels de fonctionnement et parallèlement la nécessité de recourir à nouveau aux emprunts afin de financer leurs investissements. Malgré ce dernier constat, et depuis 2002, le degré d'autofinancement reste au-dessus du seuil de 100 %.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter ce postulat et de considérer que cette réponse fait office de rapport.

Fribourg, le 22 avril 2008