

# Rapport sur les finances communales

—  
2023



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des communes SCom**  
**Amt für Gemeinden GemA**

—  
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**



## Message de Monsieur le Conseiller d'État

Voici la deuxième édition du rapport sur les finances communales, instauré par la loi sur les finances communales (LFCo). Ce rendez-vous désormais annuel doit permettre aux autorités fribourgeoises, qu'elles soient communales ou cantonales, tout comme à la population, de disposer non seulement d'un point de situation détaillé sur l'état des finances publiques locales, mais également, au fil des éditions d'une tendance à plus long terme. Cette projection dans l'avenir est essentielle, en particulier pour les décideurs et décideuses politiques : « Gouverner, c'est prévoir », l'adage est bien connu, et prévoir dans notre société en constante mutation est devenu de plus en plus difficile. La publication de ces rapports s'accompagne de la mise à disposition sur Internet de toutes les données brutes, afin que chacune et chacun puisse approfondir tel ou tel aspect, par simple curiosité ou, surtout, dans le but de fonder des décisions plus solides et plus fiables sur des éléments objectifs.

L'entrée en vigueur de la LFCo et la publication annuelle du rapport sur les finances communales interviennent à un moment charnière : les finances publiques traversent en effet une crise majeure dans notre canton, crise qui obligera les élu-e-s à des priorisations et des arbitrages sans doute douloureux dans les mois et les années à venir. Il était donc d'autant plus important de leur fournir un maximum de données et d'indicateurs pour fonder ces décisions et les expliquer à leur population.

Le présent rapport vient confirmer les constats déjà tirés par les finances cantonales : la situation des finances publiques se tend, également pour les communes, et les perspectives s'assombrissent. Ainsi, un tiers des communes ont connu en 2023 un déficit opérationnel qu'elles ont dû compenser par des opérations extraordinaires. En soit, cela témoigne de l'agilité des autorités, qui ont su assurer malgré la conjoncture les prestations et les investissements nécessaires au bien être de leur population. Mais c'est aussi une mise en garde, car cette situation ne peut, par définition, pas se pérenniser, alors même que les besoins en matière d'infrastructures notamment scolaires, mais aussi en lien avec l'accueil, la santé, la sécurité, la mobilité ou l'environnement, par exemple, vont connaître une augmentation inévitable dans les années à venir. Dans ce contexte, il sera essentiel que Canton et communes œuvrent de concert pour garantir aux Fribourgeoises et aux Fribourgeois les meilleures prestations possibles avec les moyens à disposition, et fassent preuve ensemble de courage et d'innovation pour concilier les besoins et les ressources.

L'établissement de ce rapport a nécessité un immense travail de récolte des données et d'analyse mené par le Service des communes. Je tiens ici à remercier ses collaborateurs et collaboratrices pour leur engagement quotidien pour soutenir le premier maillon de notre système démocratique. Et je remercie, à nouveau, toutes les personnes qui s'engagent pour leur commune. Le mandat politique local est l'un des plus beaux, au cœur de la vie quotidienne de nos concitoyennes et concitoyens. Il est aussi l'un des plus exigeants, et les années qui s'annoncent ne viendront pas alléger ce constat.

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



## Table des matières

<b>Message de Monsieur le Conseiller d'État .....</b>	<b>1</b>
<b>Synthèse du <i>Rapport sur les finances communales</i> .....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Comptes communaux.....</b>	<b>7</b>
1.1 Résultats du compte de résultat.....	7
1.2 Données financières par nature .....	12
1.2.1 Charges par nature.....	12
1.2.2 Revenus par nature .....	14
1.3 Données financières par fonction.....	16
1.4 Bilan .....	18
1.4.1 Patrimoine financier .....	19
1.4.2 Capital propre .....	20
<b>2 Indicateurs financiers harmonisés.....</b>	<b>23</b>
2.1 Taux d'endettement net .....	24
2.2 Degré d'autofinancement.....	26
2.3 Part des charges d'intérêts .....	28
2.4 Part du service de la dette .....	29
2.5 Dette brute par rapport aux revenus .....	30
2.6 Proportion des investissements .....	32
2.7 Endettement net par habitant.....	34
2.8 Taux d'autofinancement.....	36
<b>3 Impôts .....</b>	<b>39</b>
3.1 Impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques .....	39
3.2 Impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales .....	40
3.3 Contribution immobilière .....	44
<b>4 Péréquation financière intercommunale.....</b>	<b>45</b>
4.1 Instrument des ressources.....	45
4.2 Instrument des besoins.....	48
4.3 Évolution des montants totaux de chaque instrument .....	48

## Carte des communes du canton de Fribourg 2023 Karte der Gemeinden des Kantons Freiburg 2023



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

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

## Synthèse du *Rapport sur les finances communales*

En 2023, le canton de Fribourg compte 126 communes et une population légale de 341 207 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 2 708 habitants, toutefois seules 31 communes ont une taille supérieure, dont 4 ayant une population supérieure à 10 000 habitants, dont Bulle (26 749 habitants) et Fribourg (38 443 habitants). La population médiane<sup>1</sup>, établie à 1 457 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).

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 2019 et présente pour l'année 2023 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 relatives à leurs tâches).

Ce deuxième *Rapport sur les finances communales* pour l'année 2023 démontre que même si une majorité de communes présente des résultats bénéficiaires, force est de constater un affaissement de la situation générale de leurs finances. En effet, l'analyse des comptes de résultat à 3 niveaux montrent que 41 communes sur 126 présentent un déficit opérationnel. Ceci signifie que leurs revenus fiscaux ainsi que les rendements de leur patrimoine financier ne permettent pas de couvrir leurs charges d'exploitation et financières. C'est donc la prise en compte des opérations extraordinaires qui permet à certaines communes de dégager un bénéfice. Ces revenus

---

<sup>1</sup> 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.

extraordinaires sont essentiellement constitués des prélèvements à la réserve de réévaluation du patrimoine administratif. Non seulement ces opérations strictement comptables n'ont pas de contrepartie monétaire, mais elles sont également vouées à disparaître, au plus tard en 2031. Il est donc essentiel de prendre ces éléments en considération lors de la planification financière à moyen ou long terme.

Ce constat se confirme dans l'analyse des indicateurs financiers qui, bien que restant positifs en général et en moyenne, connaissent une légère tendance à se péjorer en 2023. Cela pourrait présager une possible détérioration de la santé financière des communes à moyen terme. Le degré d'autofinancement, en particulier, a significativement baissé, indiquant la nécessité croissante au recours à l'endettement.

Il ressort de ces analyses que les responsables communaux doivent porter une attention soutenue aux investissements futurs, en fixant des priorités, avant que d'autres leviers, notamment fiscaux, ne soient activés.



## Introduction

Après une première publication au printemps 2024 sur les comptes communaux 2022, le Service des communes publie son second rapport sur les finances communales. Ce document, les tableaux et les graphiques intégrés, traitent les données et les résultats de l'année 2023.

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).

Les données détaillées 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 2023, les communes fribourgeoises ont clôturé leurs comptes selon les normes recommandées par le Modèle comptable harmonisé MCH2<sup>2</sup>, fixées pour le canton par la législation sur les finances communales<sup>3</sup>.

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 leur résultat du compte de résultat, 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 majorité des 126 communes fribourgeoises (114 communes, soit plus de 90% des communes) clôturent leur compte de résultat 2023 avec un résultat bénéficiaire. 12 communes (moins de 10%) présentent un déficit : 2 communes ont un déficit supérieur à CHF 500 000, 6 communes avec un déficit entre CHF 100 000 et CHF 500 000 et 4 communes déficitaires pour moins de CHF 100 000. Les déficits constatés pour ces 8 communes atteignent CHF 4,5 millions.

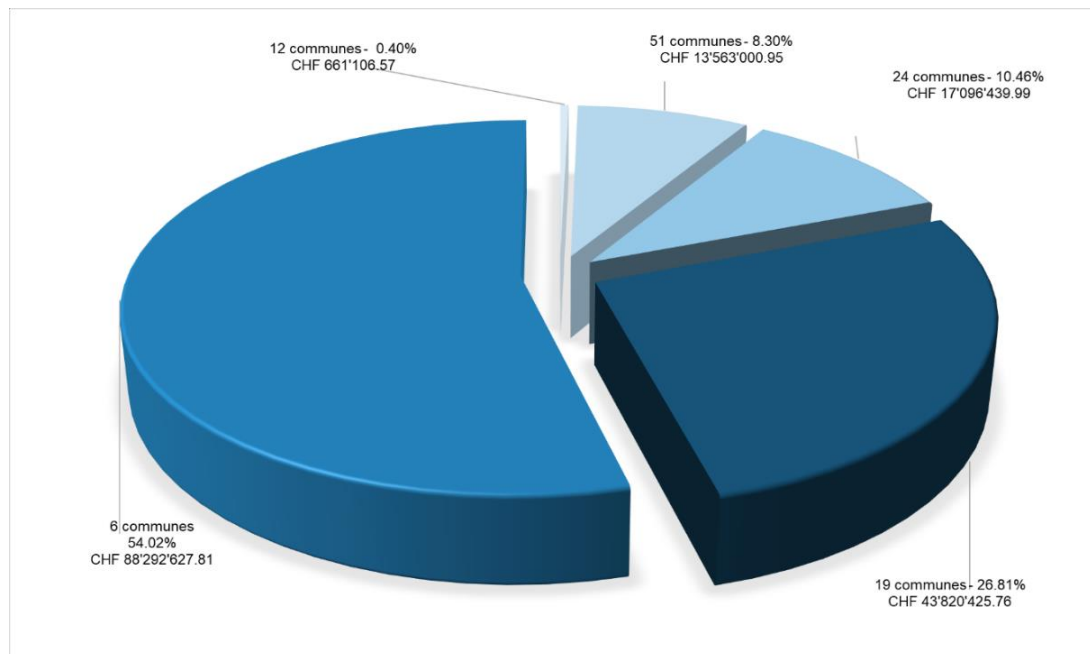
#### **Remarque**

*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).*

<sup>2</sup> [Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2](#), Conférence des directeurs cantonaux des finances, Berne, 25 janvier 2008

<sup>3</sup> [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

Les résultats bénéficiaires des 114 communes se situent dans une fourchette située entre CHF 1 000 et CHF 43,6 millions, pour un total d'environ CHF 163,4 millions. Cumulés, les résultats comptables 2023 sont globalement positifs pour CHF 158,9 millions, démontrant un premier indice de la bonne santé financière générale des finances communales.



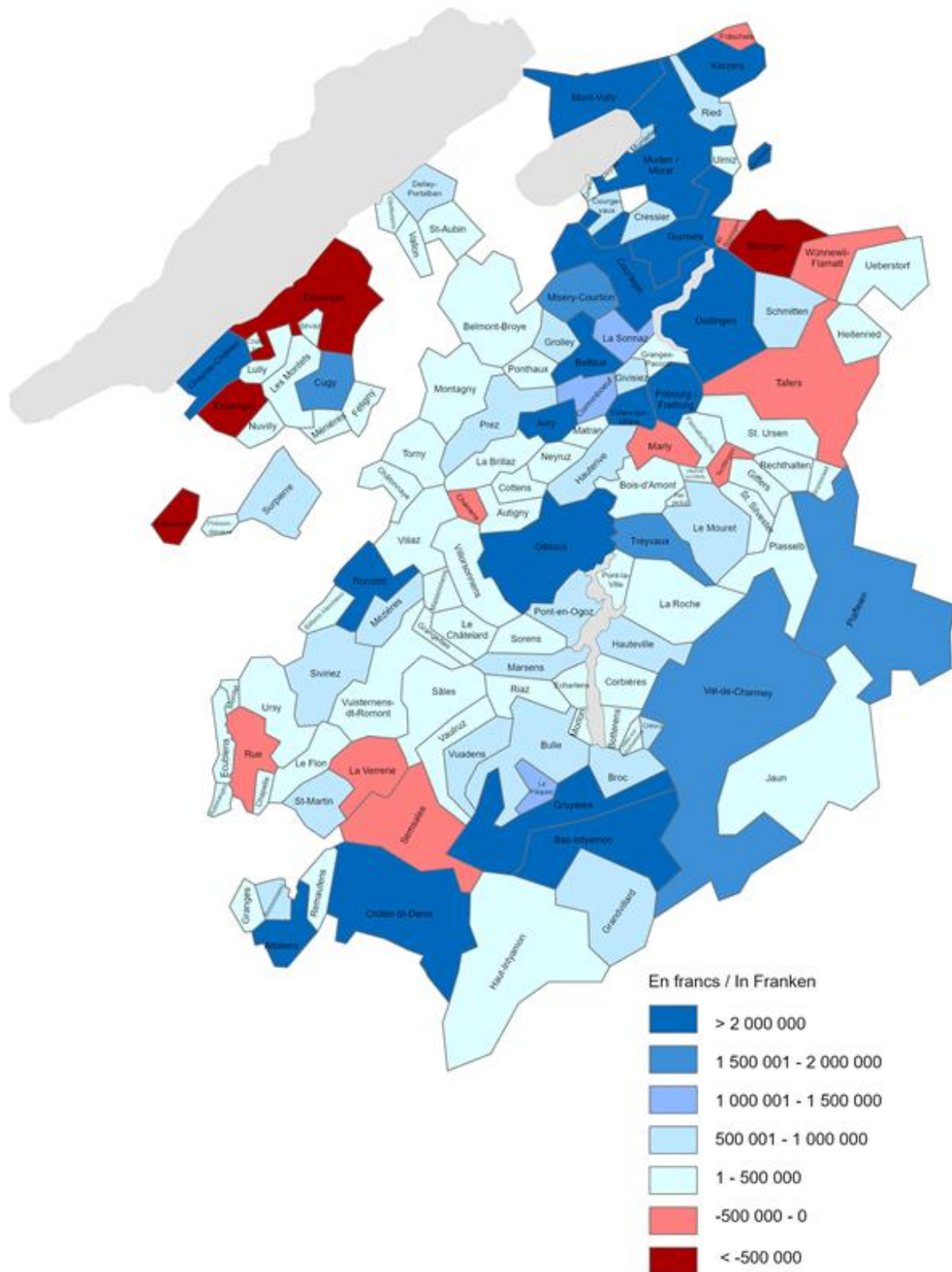
Répartition des communes ayant réalisé un bénéfice

Ce bon résultat doit néanmoins être nuancé en analysant les comptes de résultat à 3 niveaux, à savoir le résultat d'exploitation, le résultat opérationnel (prenant en compte le résultat financier) et le résultat final (ajout des opérations extraordinaires).

57 communes, soit près de la moitié des communes du canton, présentent un déficit d'exploitation. Les résultats financiers permettent à 16 communes de retrouver les chiffres noirs et finalement, seules 12 communes demeurent déficitaires après la prise en compte des opérations extraordinaires.

Ces dernières, permettant de dégager un bénéfice cumulé de CHF 49,3 millions, se composent essentiellement des prélèvements aux réserves liées au retraitement du patrimoine administratif servant à neutraliser les amortissements des infrastructures dont les valeurs au bilan ont été réévaluées lors du passage à MCH2. Cette opération comptable de neutralisation sert à ne pas faire supporter une deuxième fois aux communes des charges d'amortissement déjà comptabilisées lorsqu'il était possible d'effectuer des amortissements extraordinaires.

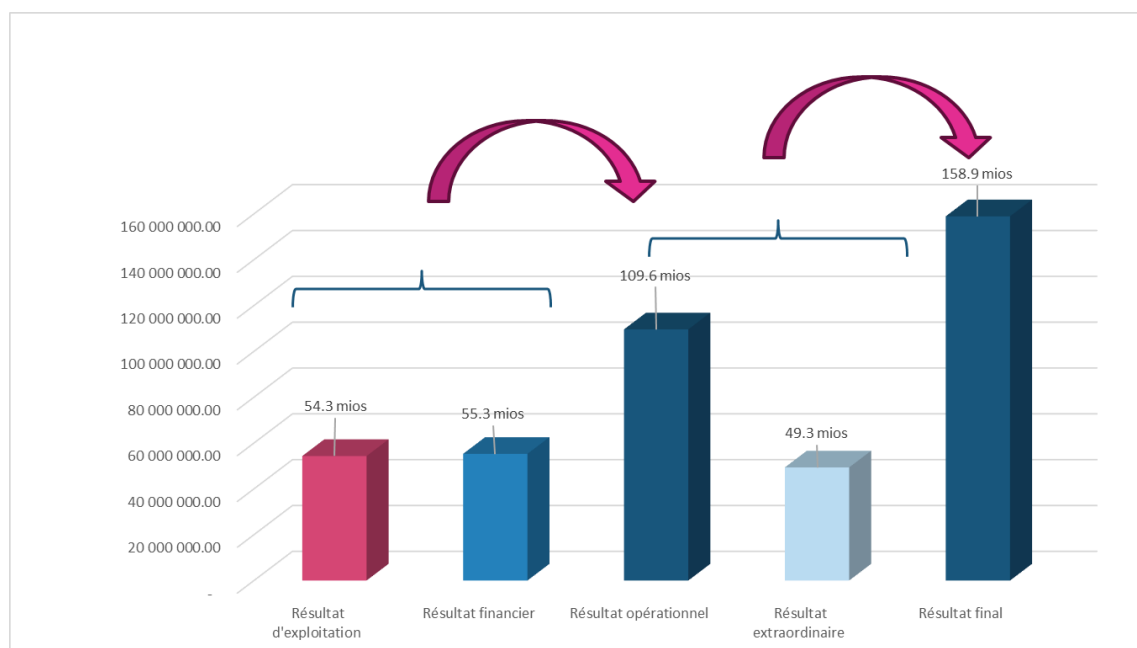
Compte de résultat 2023 / Erfolgsrechnung 2023  
**Résultats, en francs / Ergebnisse in Franken**



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

Il faut être conscient que les charges d’amortissement impactant le résultat d’exploitation resteront stables à long terme pour une infrastructure similaire. Lorsque les réserves liées au retraitement du patrimoine administratif auront été entièrement utilisées, elles impacteront donc également le résultat final.

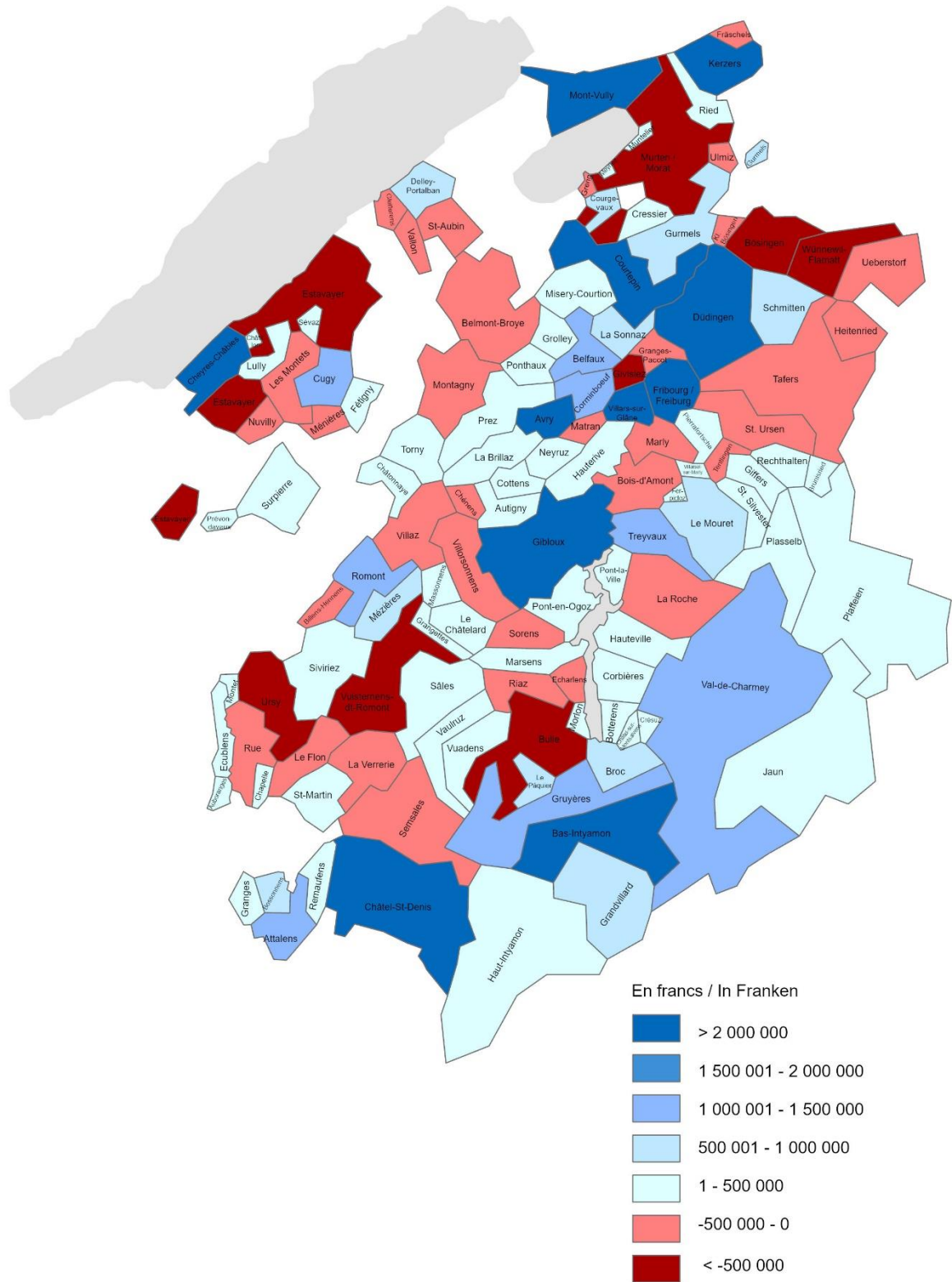
	Résultat d'exploitation	Résultat financier	Résultat opérationnel	Résultat extraordinaire	Résultat final
Communes déficitaires	57		41		12
Déficit (CHF)	- 29 934 574.06		- 15 794 396.35		- 4 520 700.54
Total 126 communes (CHF)	54 309 007.58	55 262 158.91	109 571 166.49	49 341 734.05	158 912 900.54



Résultat à 3 niveaux des communes

Compte de résultat 2023 / Erfolgsrechnung 2023

Résultats opérationnels, en francs / Operative 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 2023 bénéficiaires cumulés des communes fribourgeoises de CHF 158,9 millions sont le résultat entre le total de revenus de CHF 1 941,9 millions et celui des charges de CHF 1 783,0 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	Montants 2023	en % du total
Charges de personnel	320 850 579.58	18.00%
Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	278 381 442.27	15.61%
Amortissements du PA	120 395 206.39	6.75%
Charges financières	32 499 296.72	1.82%
Attributions aux fonds et financements spéciaux	46 974 709.41	2.63%
Charges de transferts	896 409 944.61	50.28%
Subventions redistribuées	120 527.03	0.01%
Charges extraordinaires	2 472 554.48	0.14%
Imputations internes	84 850 539.84	4.76%
<b>Total Charges par nature</b>	<b>1 782 954 800.33</b>	<b>100.00%</b>



Répartition des charges selon les groupes de natures de comptes



Les **charges de transfert**<sup>4</sup> représentent 50,28% des charges des communes fribourgeoises, pour un montant de CHF 896,4 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 214,7 millions, soit un résultat net de charges de transfert de CHF 681,7 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 523,6 millions et de subventions versées à des collectivités et à des tiers (comptes 363) pour CHF 294,5 millions.

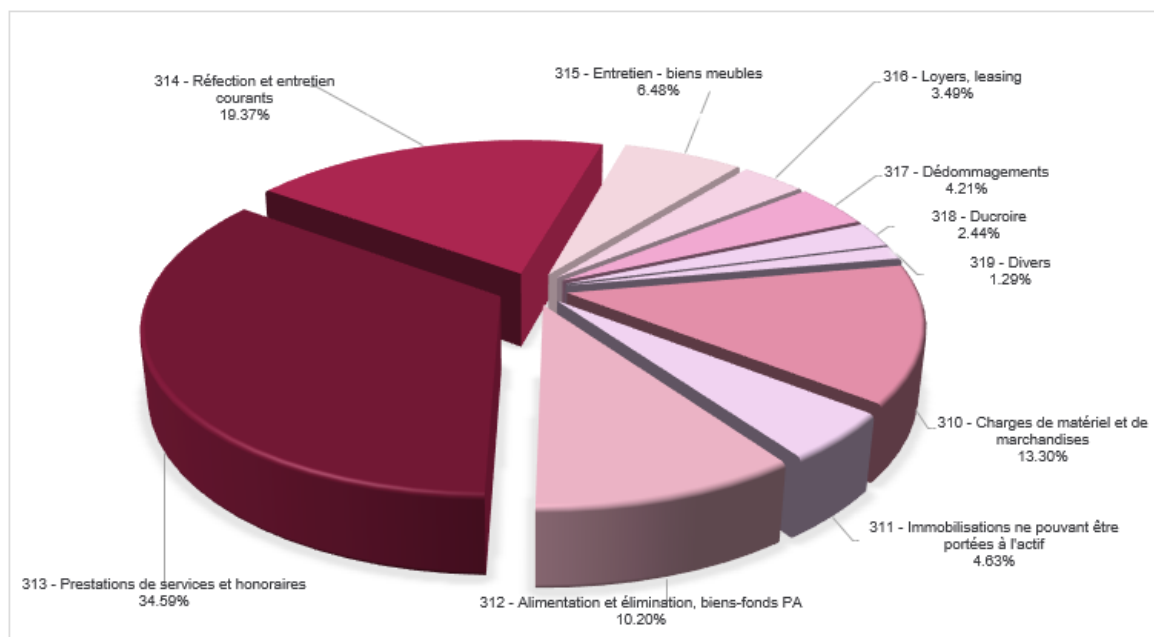
Les charges de transfert peuvent également être analysées par niveau de collectivités publiques ; 38,56% (soit CHF 345,8 millions) sont dirigées vers le canton, 37,08% (soit CHF 332,6 millions) concernent des collectivités intercommunales ou régionales et 9,97% (CHF 89,4 millions) sont des dédommagements et subventions en faveur de la Confédération. Le solde est composé notamment de subventions locales (4,99%) et de la contribution des communes à l'instrument des ressources de la péréquation financière intercommunale (3,58%).

Les **charges de personnel** constituent la deuxième plus importante source de dépenses du compte de résultat, représentant 18,00% du total des charges (CHF 320,9 millions). Les rémunérations des autorités communales et des différentes commissions y contribuent à hauteur de 6,06% pour CHF 19,5 millions. Les salaires du personnel administratif et d'exploitation représentent 75,55% des charges de personnel, et même 91,02% si on y ajoute les cotisations patronales aux assurances sociales. En moyenne cantonale, les charges sociales représentent 20,47% de la masse salariale.

Les charges de biens et services ainsi que les **autres charges d'exploitation** représentent 15,61% du total des charges, pour CHF 278,4 millions.

---

<sup>4</sup> 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 28,5 millions.

Le passage au MCH2 a profondément modifié la façon dont sont calculés et comptabilisés les **amortissements du patrimoine administratif**. Un amortissement comptable linéaire est calculé en fonction de la durée d'utilisation des infrastructures. 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 2023, les amortissements comptables du patrimoine administratif ont représenté une charge de CHF 120,4 millions, soit 6,75% du total des charges. Le 96,61% de ce montant concerne des amortissements d'immobilisations corporelles<sup>5</sup>.

## 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 2023 de CHF 1 222,4 millions, soit 62,93% du total des revenus. Les taxes représentent 12,28% des revenus pour CHF 238,5 millions et, comme indiqué ci-dessus, les revenus de transfert s'élèvent à CHF 214,7 millions, soit 11,05% du total.

<sup>5</sup> 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 :

<b>Personnes physiques</b>	<b>834'370'036.13</b>	<b>68.26%</b>
Impôt sur le revenu	722'361'398.86	86.58%
Impôt sur la fortune	71'531'737.93	8.57%
Impôt à la source	40'476'899.34	4.85%
<b>Personnes morales</b>	<b>178'365'860.56</b>	<b>14.59%</b>
Impôt sur le bénéfice	167'015'159.31	93.64%
Impôt sur le capital	11'350'701.25	6.36%
<b>Autres impôts</b>	<b>209'638'736.56</b>	<b>17.15%</b>
Contribution immobilière	114'357'857.93	54.55%
Impôt sur les gains de fortune	38'770'716.65	18.49%
Droit de mutation et de timbre	46'354'334.50	22.11%
Impôt sur les successions et donations	6'604'613.74	3.15%
Divers	3'551'213.74	1.69%
<b>Revenus fiscaux 2023</b>	<b>1'222'374'633.25</b>	<b>100.00%</b>

Les taxes d'utilisation et les taxes pour prestations de service représentent 63,22% 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 16,6 millions (7,73%), des cantons pour CHF 33,4 millions (15,54%) et des collectivités locales pour CHF 63,0 millions (29,32%). Le solde des revenus de transfert est constitué principalement des produits de la péréquation financière intercommunale (CHF 48,2 millions) et des produits d'amortissements des subventions reçues et inscrites au passif du bilan (CHF 24,2 millions). Pour rappel, ces subventions sont amorties sur la durée de vie de l'investissement subventionné.

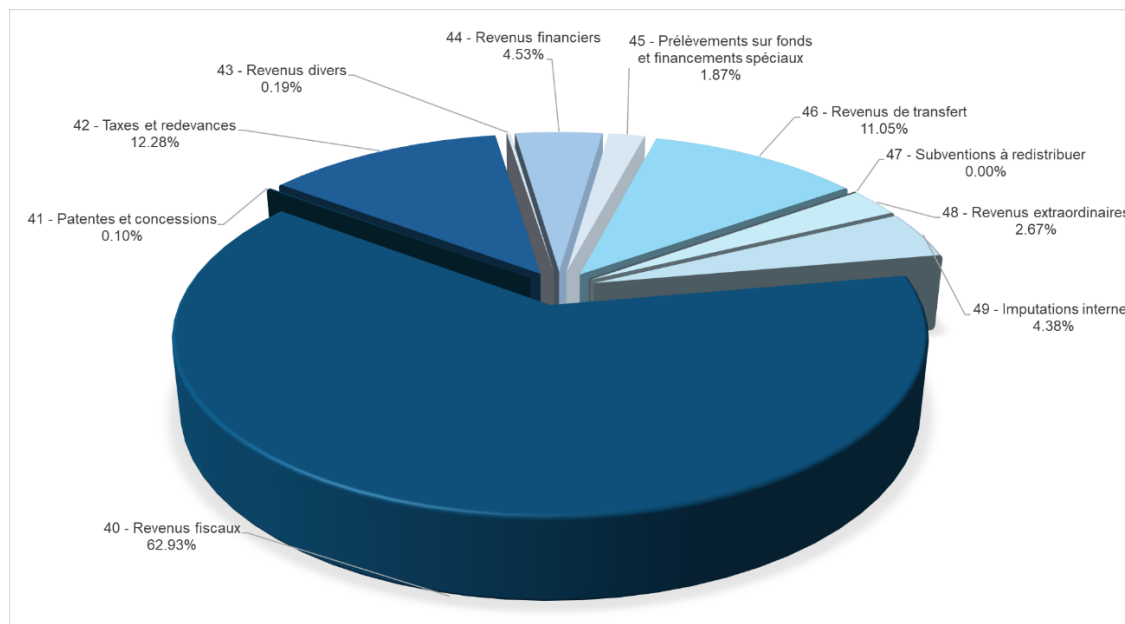
Des revenus de CHF 51,8 millions sont comptabilisés à titre de revenus extraordinaires. Ce montant est en partie dû aux prélèvements à la réserve de réévaluation du patrimoine administratif (CHF 47,9 millions), visant à neutraliser les réamortissements des immobilisations réévaluées à la hausse lors du passage au MCH2<sup>6</sup>.

Les communes enregistrent également des revenus financiers pour CHF 88,0 millions (4,53% du total des revenus), dont CHF 52,0 millions proviennent des revenus d'immeubles. Ces revenus peuvent être distingués selon leur origine : CHF 27,3 millions proviennent de locations de biens du patrimoine administratif et CHF 24,7 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.

<sup>6</sup> 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 (fin 2021 ou fin 2022).

Les réévaluations de patrimoine financiers ont généré CHF 22,7 millions de revenus. 5 communes ont effectué d'importantes réévaluations, représentant plus de 92% de ce montant.

Les revenus des intérêts et des participations du patrimoine financier constituent l'autre élément principal des revenus financiers, pour un montant de CHF 7,1 millions.

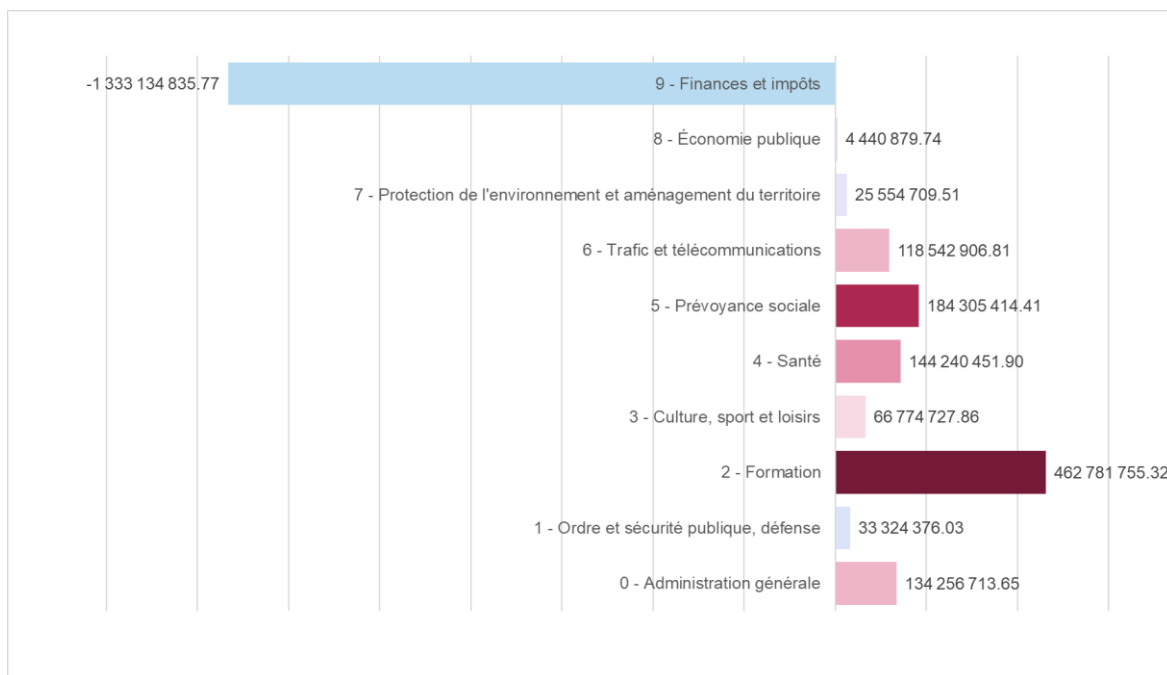


Répartition des revenus selon les groupes de natures de comptes

### 1.3 Données financières par fonction

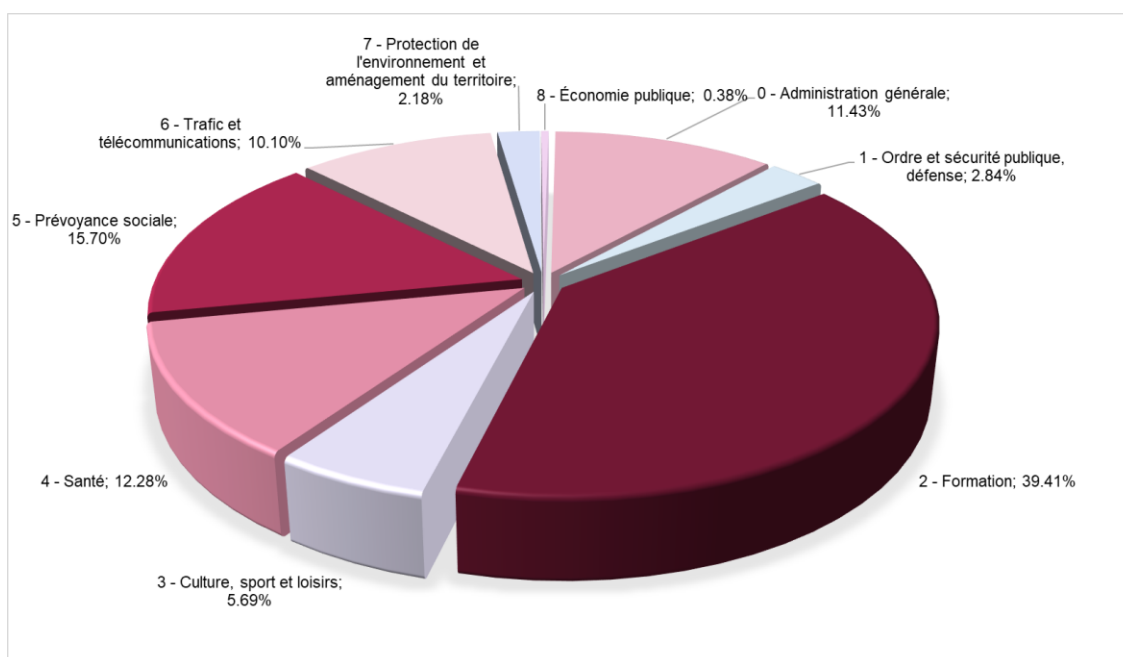
Parallèlement à la classification par nature, le plan comptable MCH2 prévoit une classification des revenus et des charges par fonction. Il s'agit d'une vision analytique de la comptabilité, attribuant chaque mouvement à une des 10 fonctions communales.

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

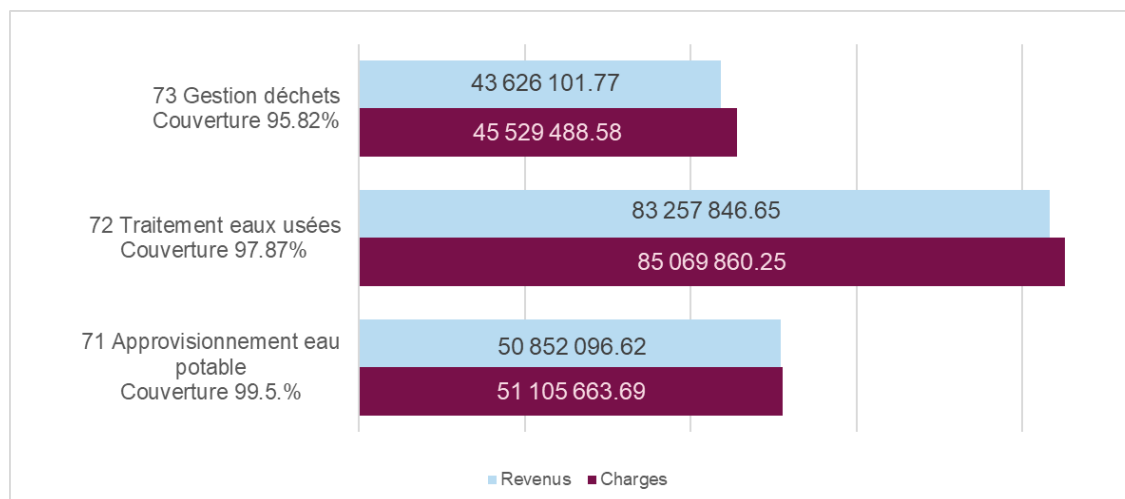


Répartition des charges nettes selon les fonctions

La **fonction 2 Formation** se révèle être la plus coûteuse et représente 39,41% du total des charges nettes des fonctions 0 à 8, suivie par la fonction 5 *Prévoyance sociale* (15,70%), la fonction 4 *Santé* (12,28%), la fonction 0 *Administration générale* (11,43%) et la fonction 6 *Trafic et télécommunications* (10,10%). Les fonctions 3 *Culture, sport et loisirs*, 7 *Protection de*

*l'environnement, 1 Ordre et sécurité publics et 8 Économie publique* représentent ensemble 11,08% 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 2023, 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 de financer cette tâche également par des taxes.

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. Les résultats par fonction correspondent ainsi à la vision analytique qu'on attribue à cette présentation comptable.

## 1.4 Bilan

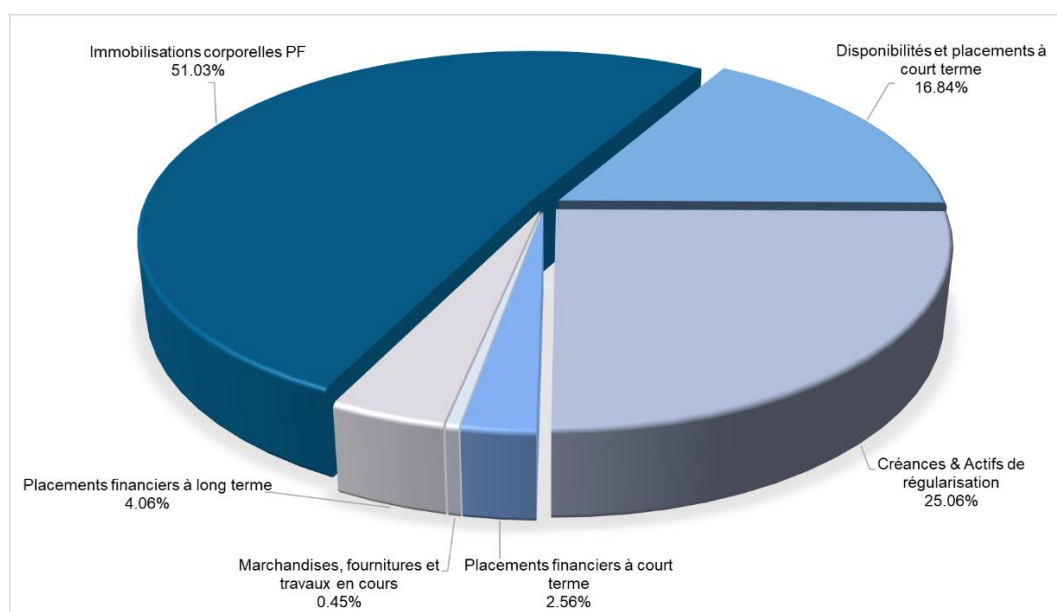
Le bilan répertorie les biens dont disposent les communes (actifs) en parallèle des engagements vis-à-vis de tiers (passifs). La différence entre les actifs et les passifs représente le capital propre non affecté (fortune). En cas de différence négative, le découvert au bilan doit être corrigé (amorti)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



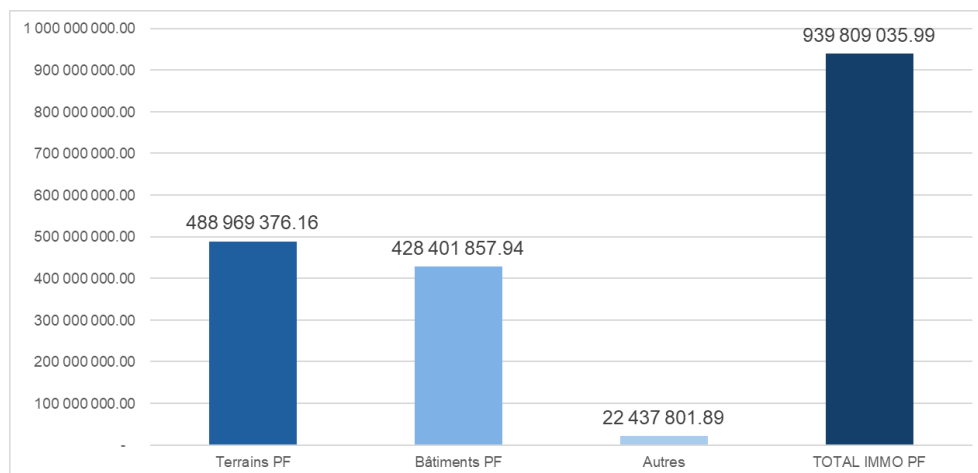
Composition des patrimoines financiers

La valeur totale des patrimoines financiers des communes fribourgeoises est de CHF 1 841,5 millions en 2023.

Plus de la moitié de ce patrimoine, soit CHF 939,8 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.

52,03% des immobilisations du patrimoine financier, soit CHF 489,0 millions, sont constituées de terrains et 45,58%, soit CHF 428,4 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.

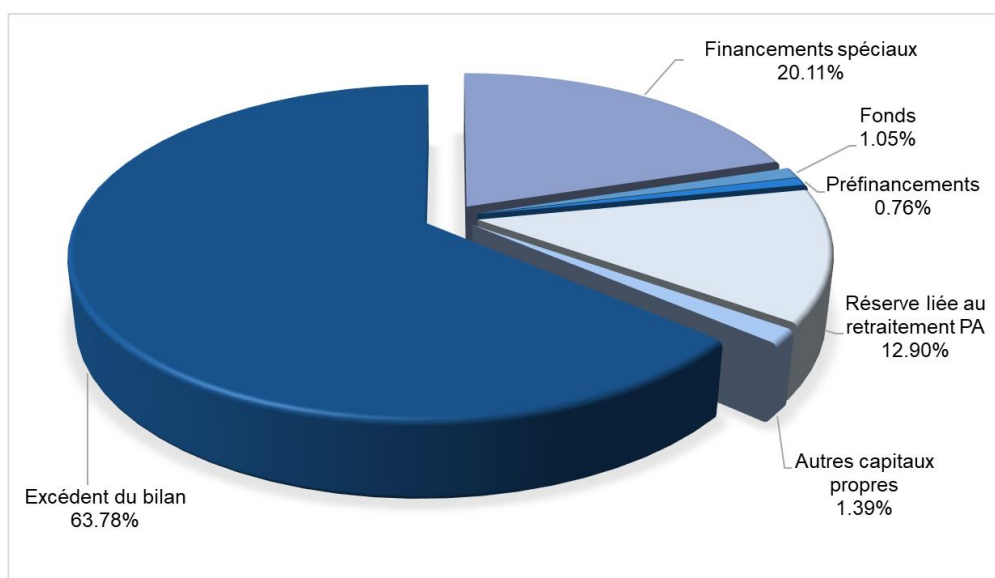
L'importance de ces montants au niveau cantonal doit toutefois être relativisée en raison de grandes disparités entre les communes. Les 3 communes ayant valorisé les plus grands montants en tant que terrains du patrimoine financier représentent 44,67% du total cantonal. Cette proportion atteint même 65,84% 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 51,66% du total.



Composition des immobilisations du patrimoine financier

## 1.4.2 Capital propre

Le capital propre, enregistré dans rubrique 29 du bilan, 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 1 868,0 millions représente la fortune libre des communes fribourgeoises en 2023. 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 0,7 million à CHF 212,4 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, tel 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 588,9 millions, dont le 99,87% concerne les tâches environnementales. Le solde, représentant CHF 0,8 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 377,9 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 22,3 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<sup>er</sup> 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 s'approche de 0% en 2023 du fait d'un endettement net négatif (patrimoine financier supérieur à la dette brute), principalement dû à la réévaluation du patrimoine financier.

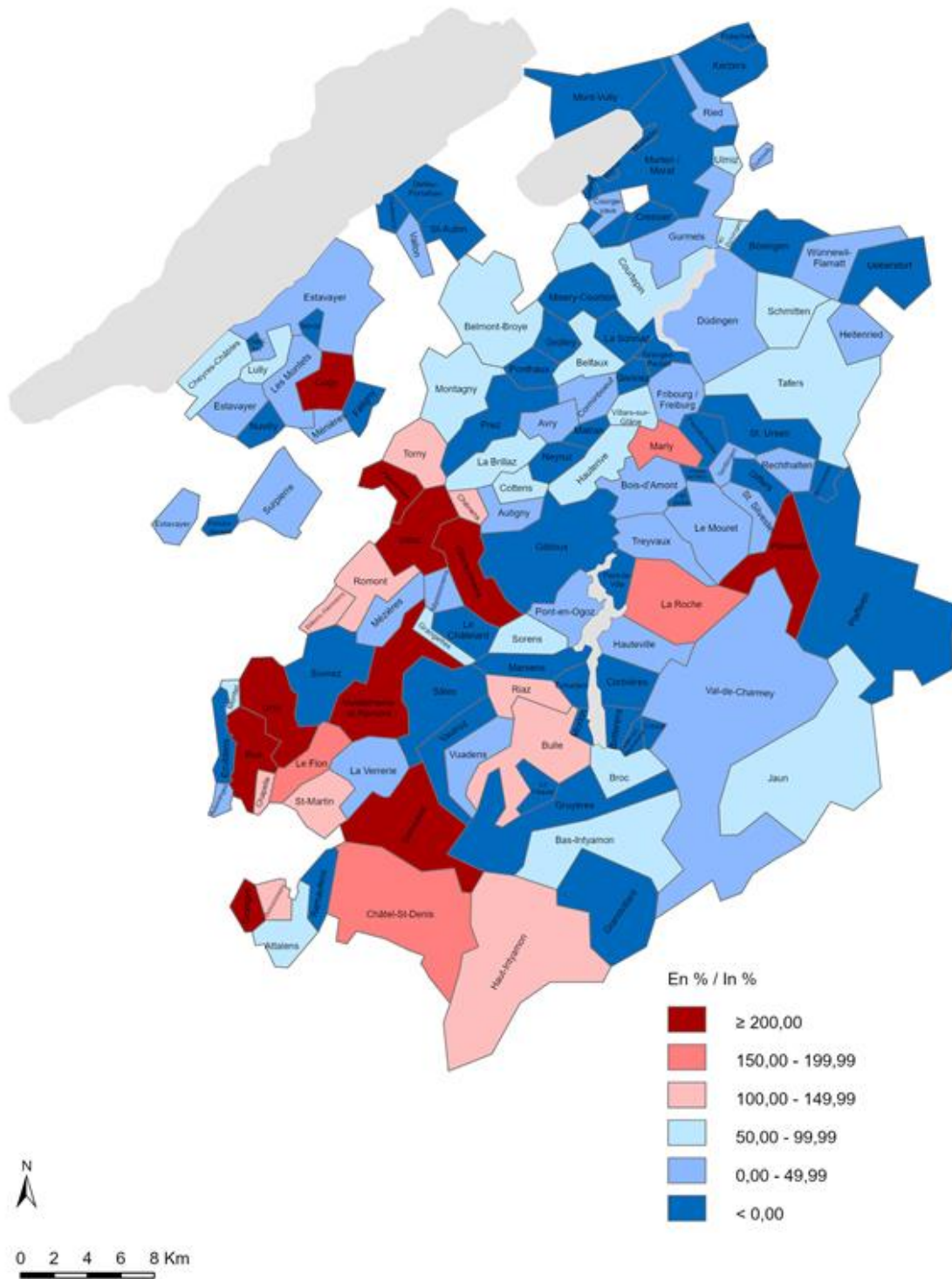
14 communes présentent un taux d'endettement élevé, supérieur à 150%. Parmi elles, 10 ont un endettement qui dépasse le seuil de 200% qui impose légalement un degré d'autofinancement minimal de 80% sur les cinq dernières années (art. 19 al. 1 OFCo). Pour l'année 2023, 4 communes présentent un taux d'endettement 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.

10 communes ont un taux d'endettement entre 100% et 150%, qualifié d'acceptable. La grande majorité des communes (102) présente un taux inférieur à 100%.

Comparativement aux années précédentes, on constate une stabilité de cet indicateur, que l'on pouvait déjà qualifier de bon sous MCH1 (jusqu'en 2020), puis sous MCH2 depuis 2022 (2021 étant une année de transition avec un tiers des communes ayant adopté les normes MCH2).

Taux d'endettement net - moyenne des communes				
2019	2020	2021	2022	2023
68.13%	64.37%	33.93%	-1.99%	-0.41%

Indicateurs financiers harmonisés 2023 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2023  
**Taux d'endettement net, en % / Nettoverschuldungsquotient in %**



## 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

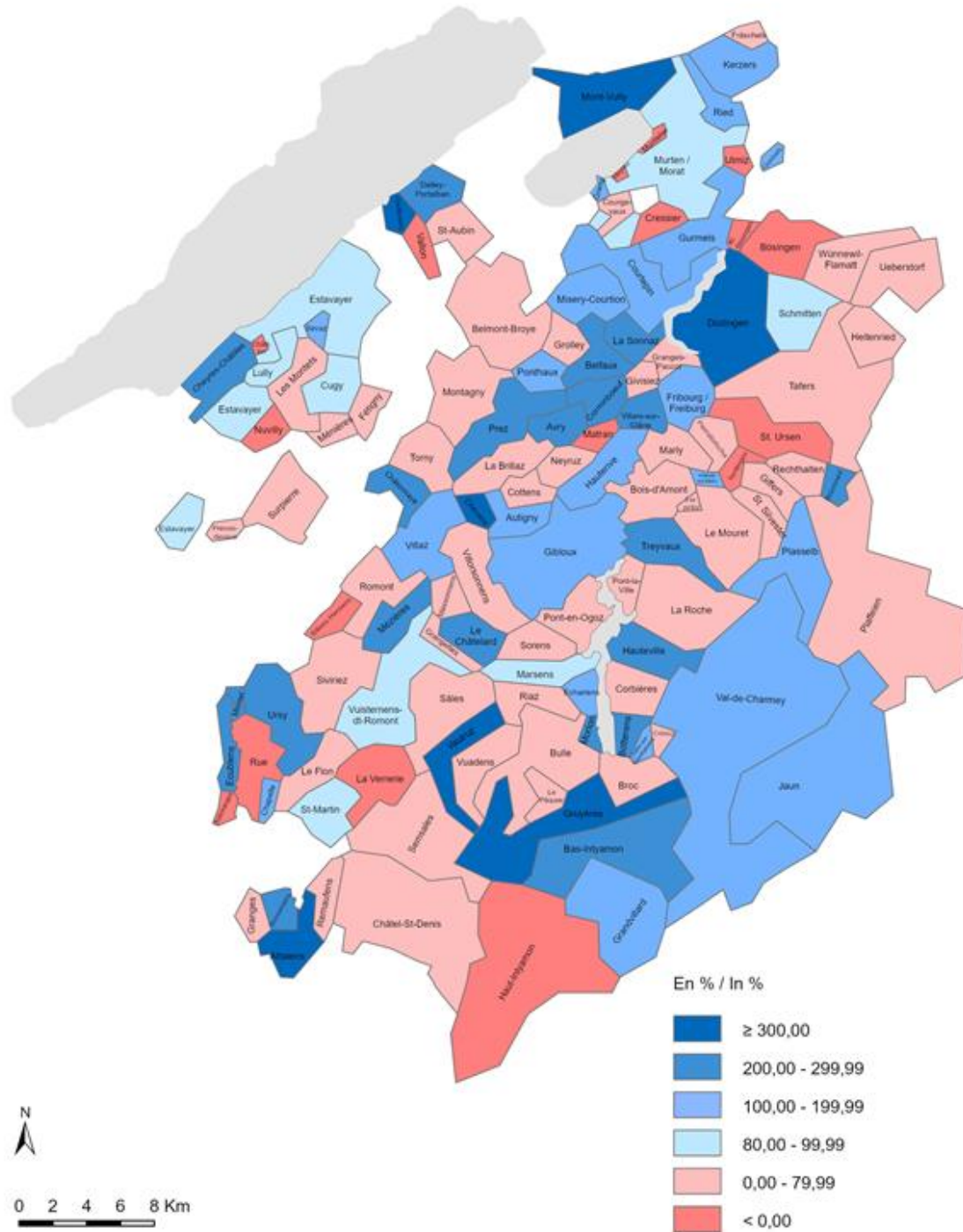
> 100%	idéal = haute conjoncture
80 – 100%	bon = situation normale
50 – 80%	insuffisant = récession

L'indicateur moyen démontre une situation normale, constatant 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.

L'indicateur diminue entre 2022 et 2023, tout en restant bon. Un peu moins de la moitié des communes ont un indicateur qualifié d'idéal (49 communes) à bon (8). Toutefois, 69 communes se trouvent avec des valeurs jugées insuffisantes, dont 17 communes ont un indicateur négatif, 38 ont un indicateur positif inférieur à 50% et 14 se situent avec des indicateurs entre 50% et 80%.

Degré d'autofinancement - moyenne des communes				
2019	2020	2021	2022	2023
84.67%	133.79%	135.55%	96.56%	83.57%

Indicateurs financiers harmonisés 2023 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2023  
**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.

5 communes présentent un indicateur supérieur à 2%, dont une avec un taux de 5,00%.

Part des charges d'intérêts - moyenne des communes				
2019	2020	2021	2022	2023
0.81%	-2.46%	-2.42%	0.47%	0.55%

## 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

Jusqu'en 2021, il résulte pour cet indicateur un taux moyen faible, inférieur à 5%. Toutefois, en 2023 et en raison du relèvement des taux d'intérêt, la moyenne dépasse 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				
2019	2020	2021	2022	2023
4.82%	4.08%	4.02%	5.78%	6.04%

### 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 ne dépassant pas 5% 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

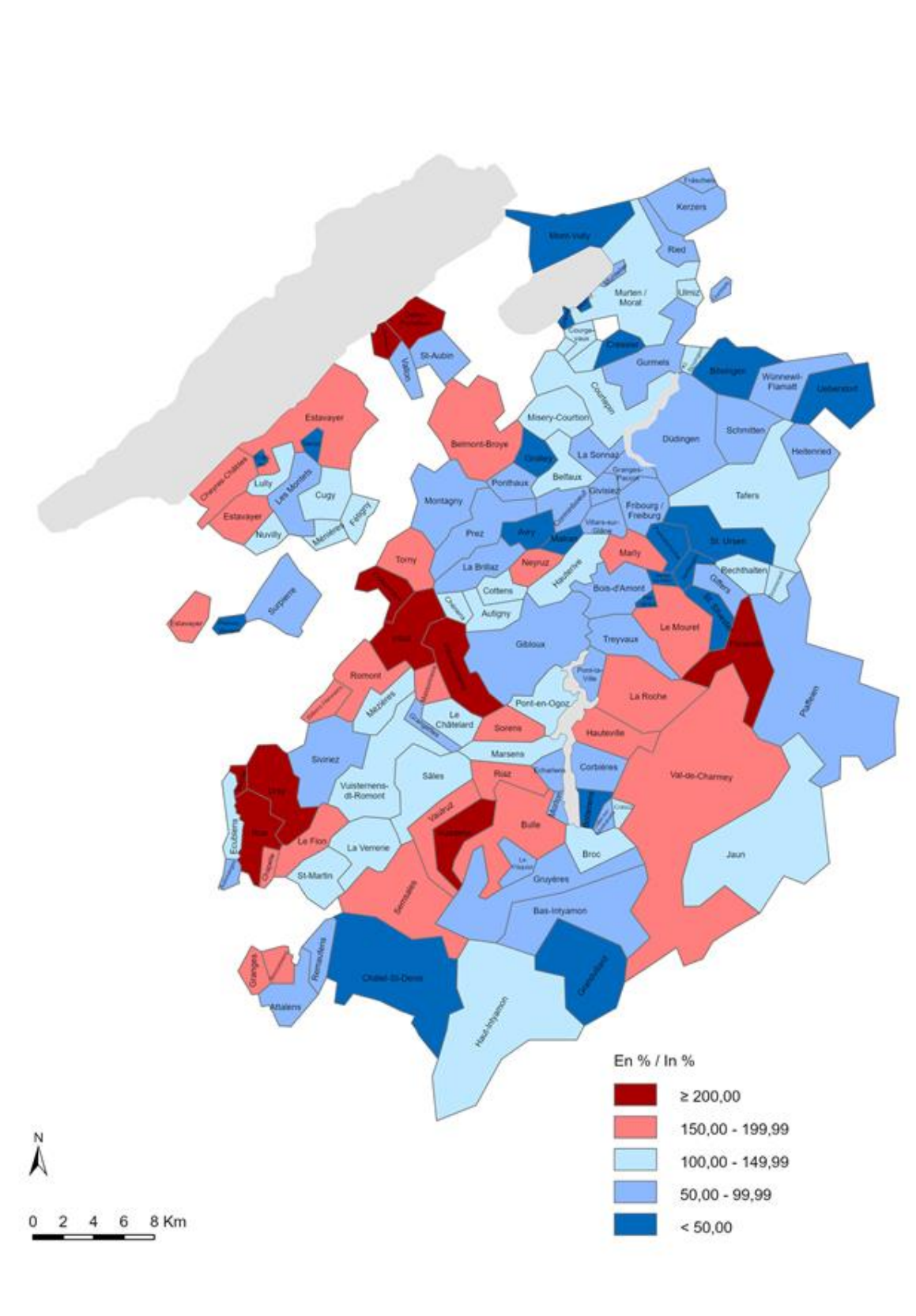
On constate la stabilité de cet indicateur sur les cinq dernières années. En 2023, la moyenne des communes est établie à 90,56%. Stable, l'indicateur peut être qualifié de bon.

Un quart des communes (33) disposent d'un indicateur qualifié de mauvais, dont 10 peuvent être considérées comme critiques.

Dette brute par rapport aux revenus - moyenne des communes				
2019	2020	2021	2022	2023
95.22%	118.76%	97.69%	90.86%	90.56%



Indicateurs financiers harmonisés 2023 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2023  
**Dette brute par rapport aux revenus, en % / Bruttoverschuldungsanteil in %**



## 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 :*

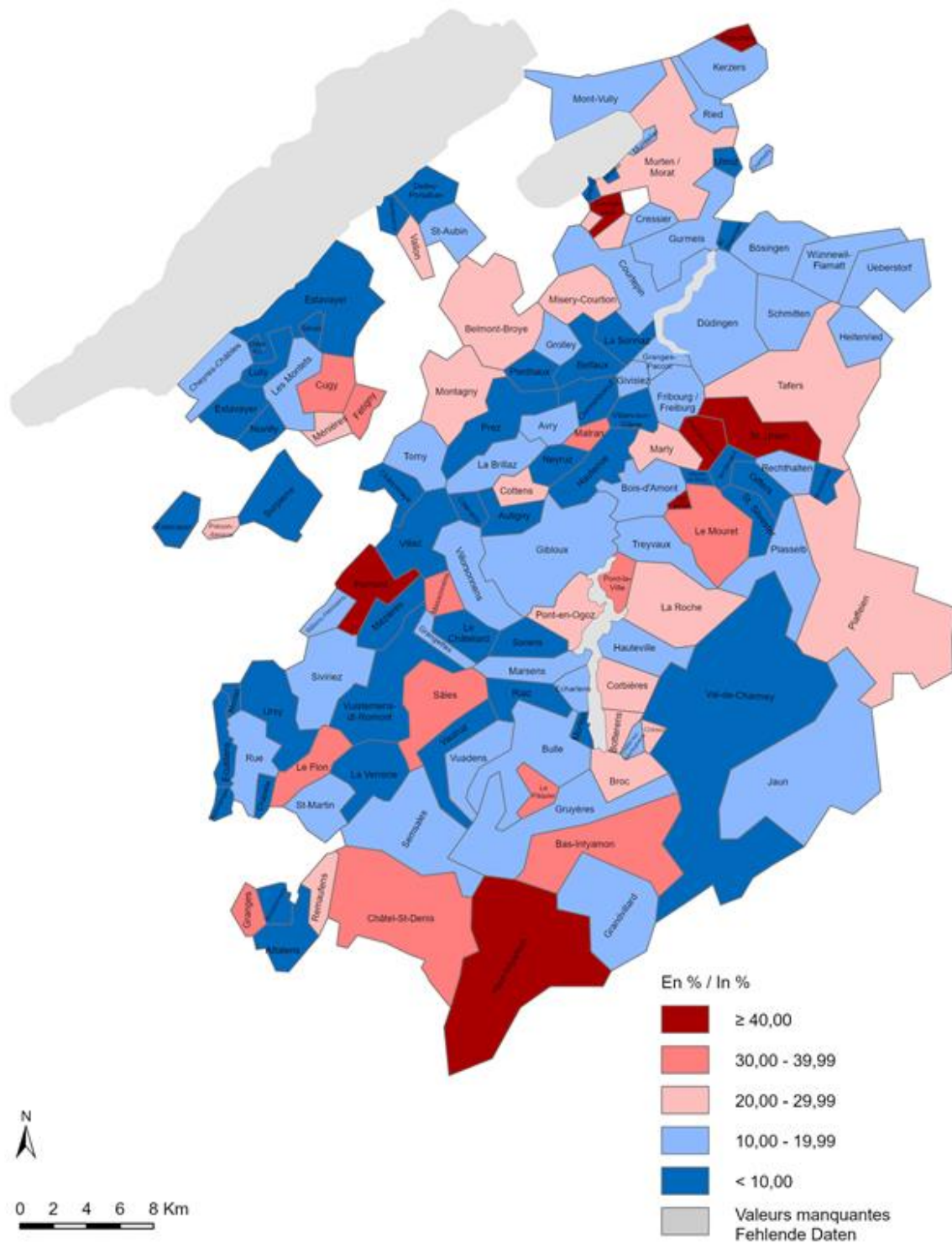
< 10%	faible
10 – 20 %	moyen
20 – 30%	important
> 30%	très important

Proportionnellement aux dépenses totales consolidées (charges de résultat 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 2023, près de la moitié des communes (62) souscrivent un effort d'investissement moyen à important, alors que 18 fournissent un effort très important, avec un indicateur supérieur à 30%. Il se situe en moyenne à près de 18%.

Proportion des investissements - moyenne des communes				
2019	2020	2021	2022	2023
14.94%	14.69%	14.68%	15.66%	17.92%

Indicateurs financiers harmonisés 2023 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2023  
**Proportion des investissements, en % / Investitionsanteil 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**

## 2.7 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
- 15 fr.	moyenne des communes (2023)
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)

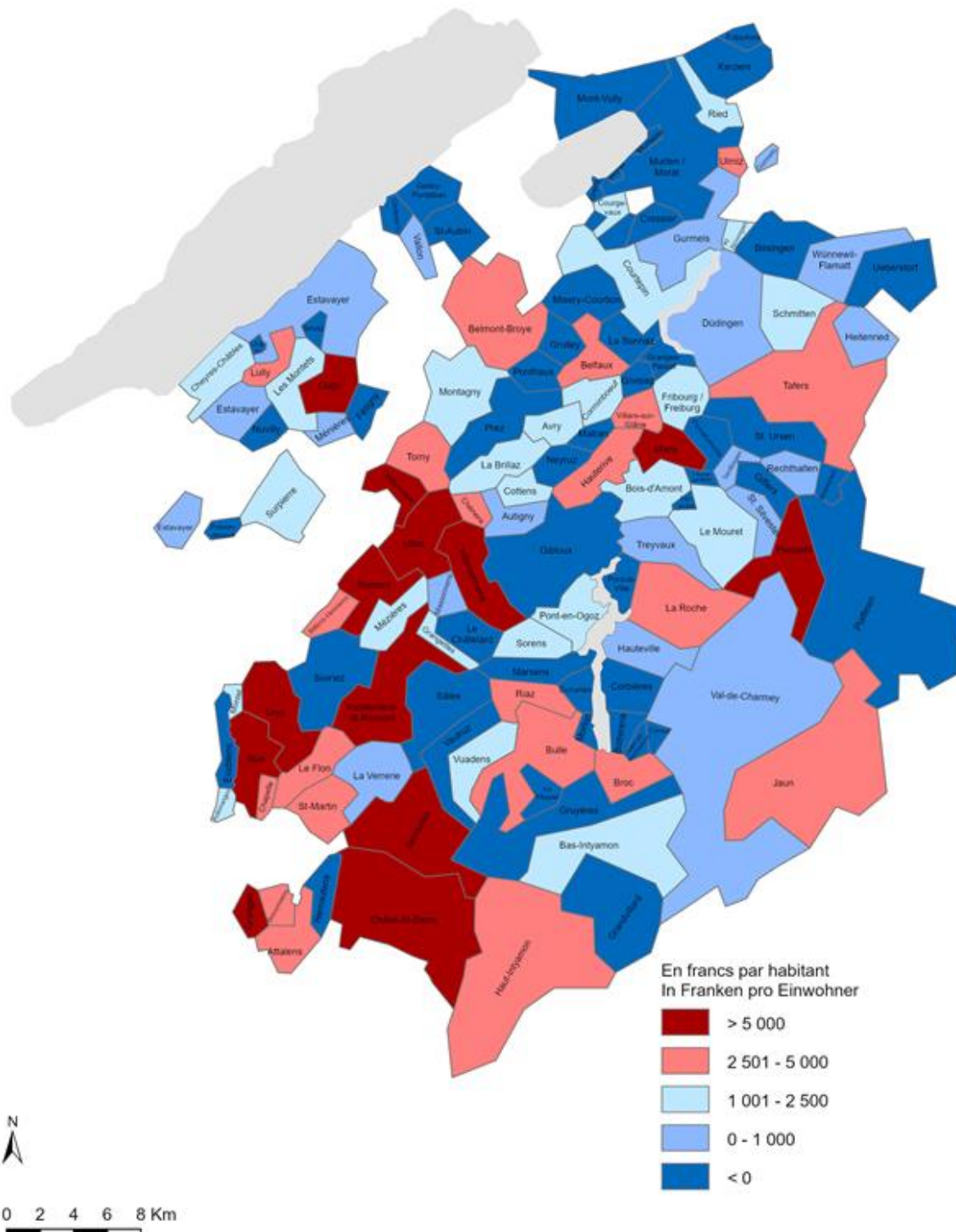
L'endettement moyen par habitant a diminué régulièrement depuis les années 2000, pour atteindre CHF 1 504 par habitant en 2013. Dès le milieu de la décennie précédente, il a augmenté pour atteindre CHF 2 004 en 2020.

Les normes de réévaluation du patrimoine financier ont impacté, dès 2021 (30% des communes ayant adopté ces normes) et particulièrement à partir de 2022 (totalité 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				
2019	2020	2021	2022	2023
1'915 fr.	2'004 fr.	1'729 fr.	-69 fr.	-15 fr.

Cet indicateur va évoluer à la hausse lorsqu'il présentera une situation consolidée, à savoir lorsque toutes les communes intégreront dans le calcul de l'endettement net leur part aux dettes des associations dont elles sont membres.

Indicateurs financiers harmonisés 2023 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2023  
**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

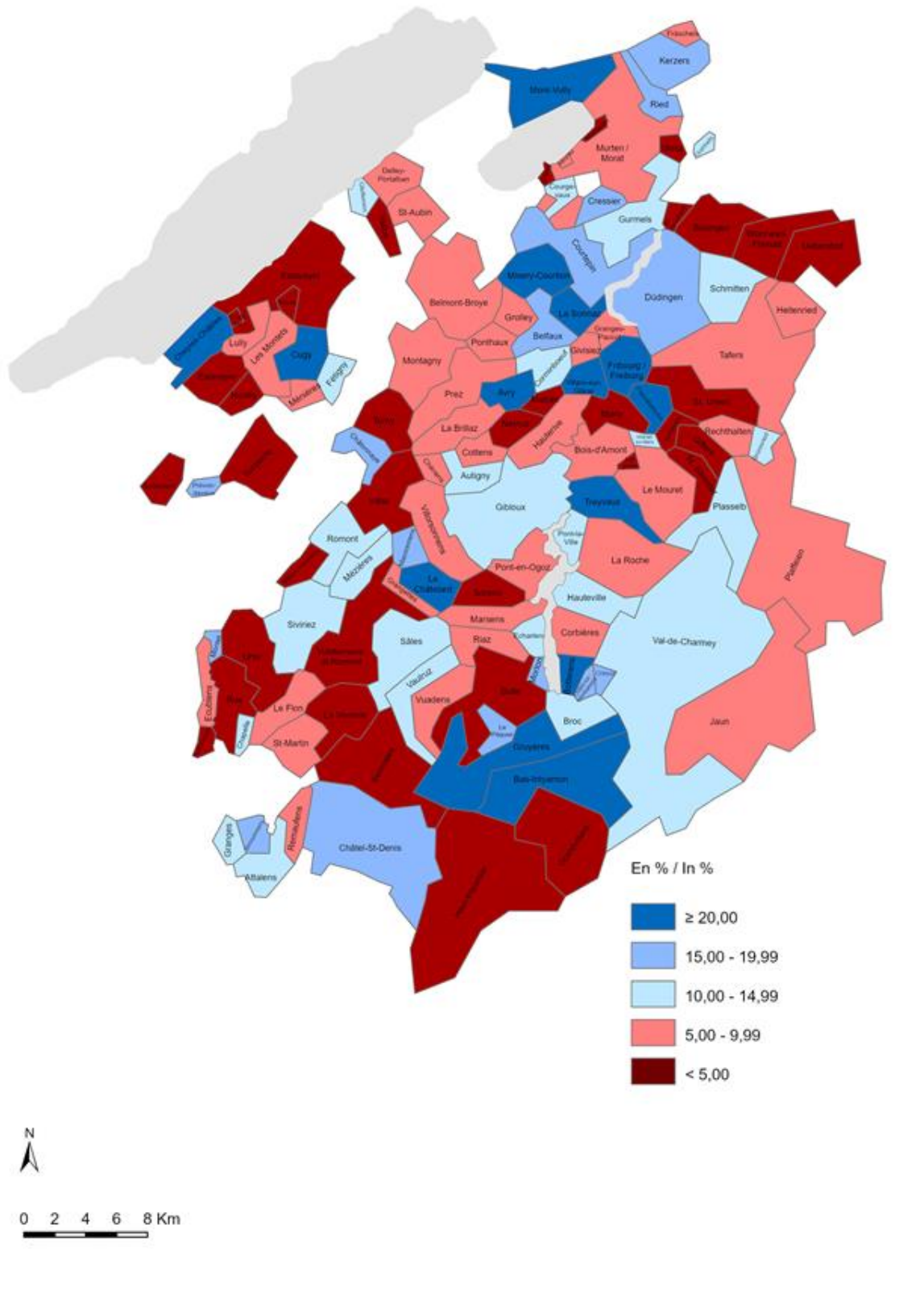
L'indicateur moyen des communes fribourgeoises est de 12,00% en 2023, soit une capacité d'autofinancement relativement moyenne. On constate une stabilité de cet indicateur, mais ces résultats doivent cependant être interprétés avec précaution car certaines communes pèsent d'un poids plus important dans 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).

14 communes présentent un taux d'autofinancement négatif en 2023 et 58 se situent dans une situation de faible capacité d'investissement. Par contre, 14 communes présentent un indicateur que l'on peut qualifier de bon, au-delà de 20%.

Taux d'autofinancement - moyenne des communes				
2019	2020	2021	2022	2023
10.24%	15.13%	14.91%	12.18%	12.00%

Indicateurs financiers harmonisés 2023 / Harmonisierte Finanzkennzahlen 2023

Taux d'autofinancement, en % / Selbstfinanzierungsanteil in %







### 3 Impôts

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 2022<sup>7</sup>, 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.

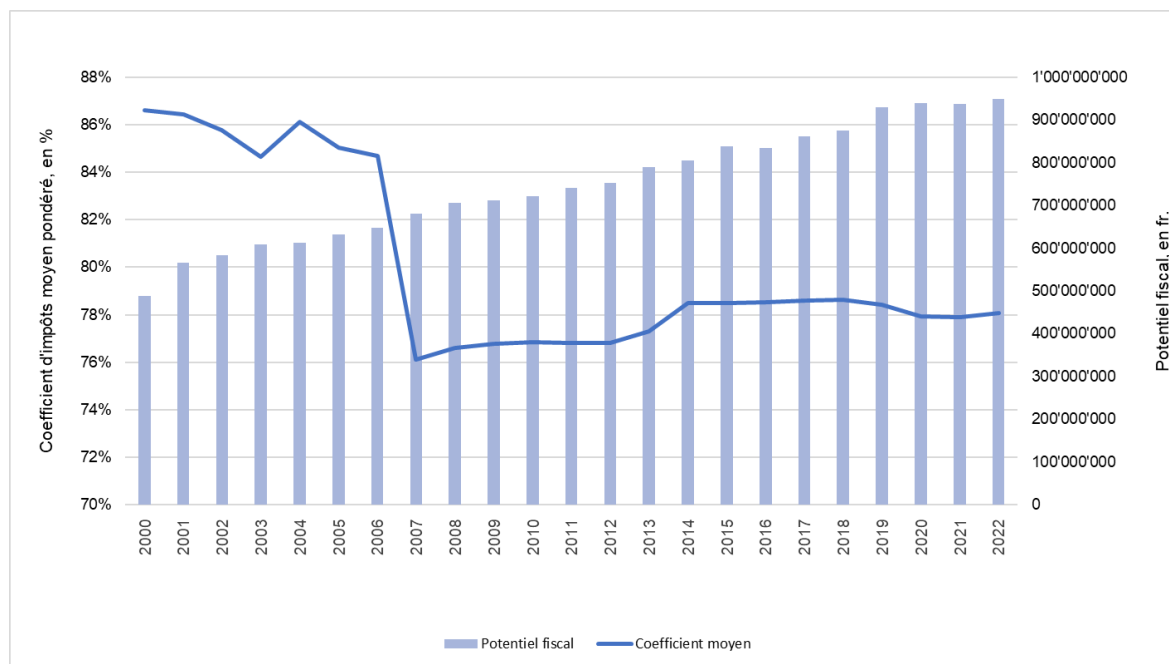
Le coefficient moyen d'impôts sur les personnes physiques a ainsi diminué de 84,68% en 2006 à 76,10% en 2007 (environ -8,5 points). Il connaît une légère hausse en 2014 (78,49%) qui s'explique par la période d'adaptation à la péréquation financière entrée en vigueur en 2011. Par la suite, le coefficient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

Coefficient d'impôts sur les personnes physiques - moyenne pondérée des communes							
2000	2005	2007	2010	2015	2020	2021	2022
86.29%	84.75%	76.14%	76.84%	78.50%	77.95%	77.97%	78.08%

<sup>7</sup> Les statistiques fiscales les plus récentes et publiées sont celles de l'année fiscale 2022. C'est pourquoi ce chapitre ne peut analyser les données 2023.

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 950 millions en 2022, il a connu une progression annuelle stable, en moyenne à raison de 4,30%. Une légère diminution est cependant constatée entre 2020 et 2021 (-0,22%) 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 2022.



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 2022.

Coefficient d’impôts sur les personnes morales - moyenne pondérée des communes							
2000	2005	2007	2010	2015	2020	2021	2022
82.39%	81.96%	73.31%	73.58%	74.42%	76.62%	76.63%	76.52%

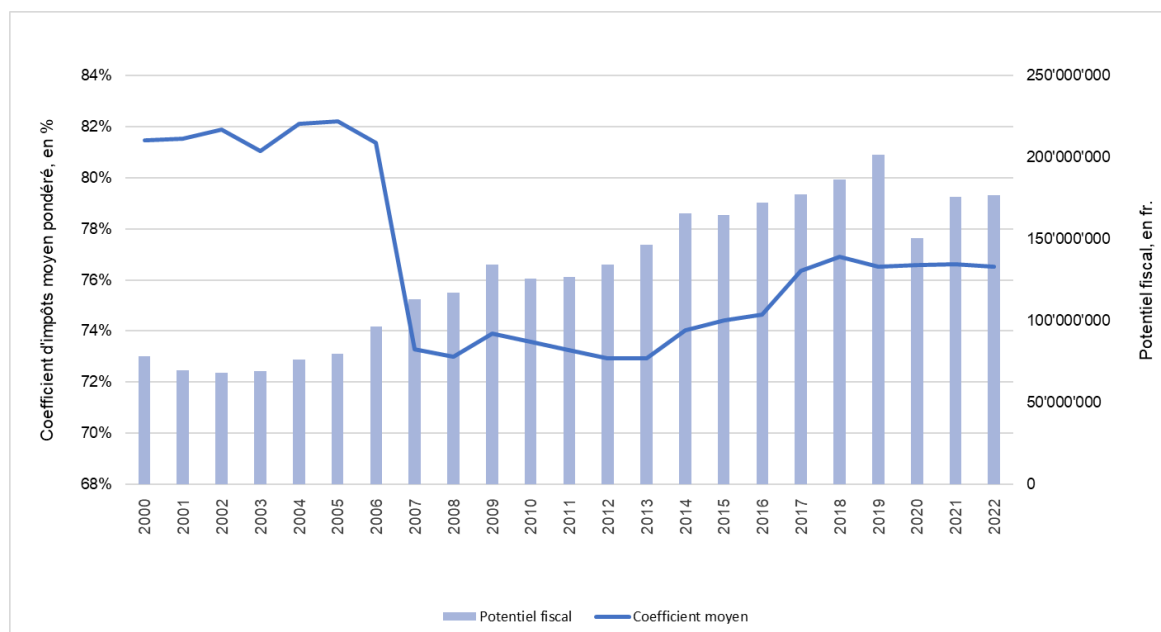
**Remarque**

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%<sup>8</sup>. 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 2011 (CHF -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 177 millions en 2022 (+126,51% de variation), la variation annuelle moyenne se situe à +5,75%. Une forte diminution est relevée entre 2019 et 2020 (-25,35%) qui s'explique également par les effets de la pandémie COVID ; une amélioration de CHF 25,1 millions est constatée entre 2020 et 2021 (+16,66%), de CHF 1,1 million entre 2021 et 2022.

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 2022.



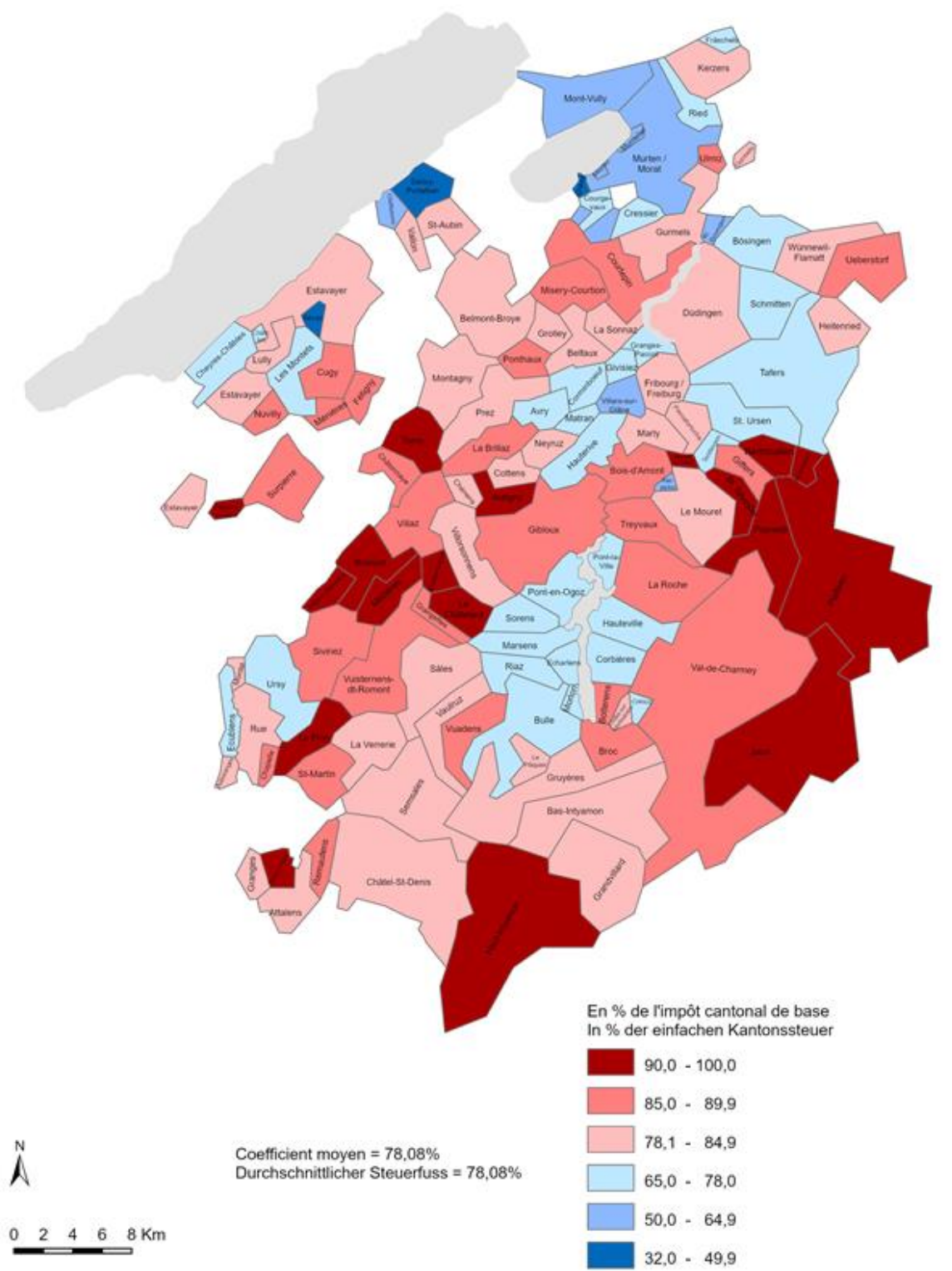
Évolution de l'impôt sur les personnes morales – coefficient d'impôts moyen et potentiel fiscal

<sup>8</sup> [Loi sur les impôts communaux](#) du 10 mai 1963, LICo, RSF 632.1, articles 4 et 5

Fiscalité 2022 / Steuern 2022

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

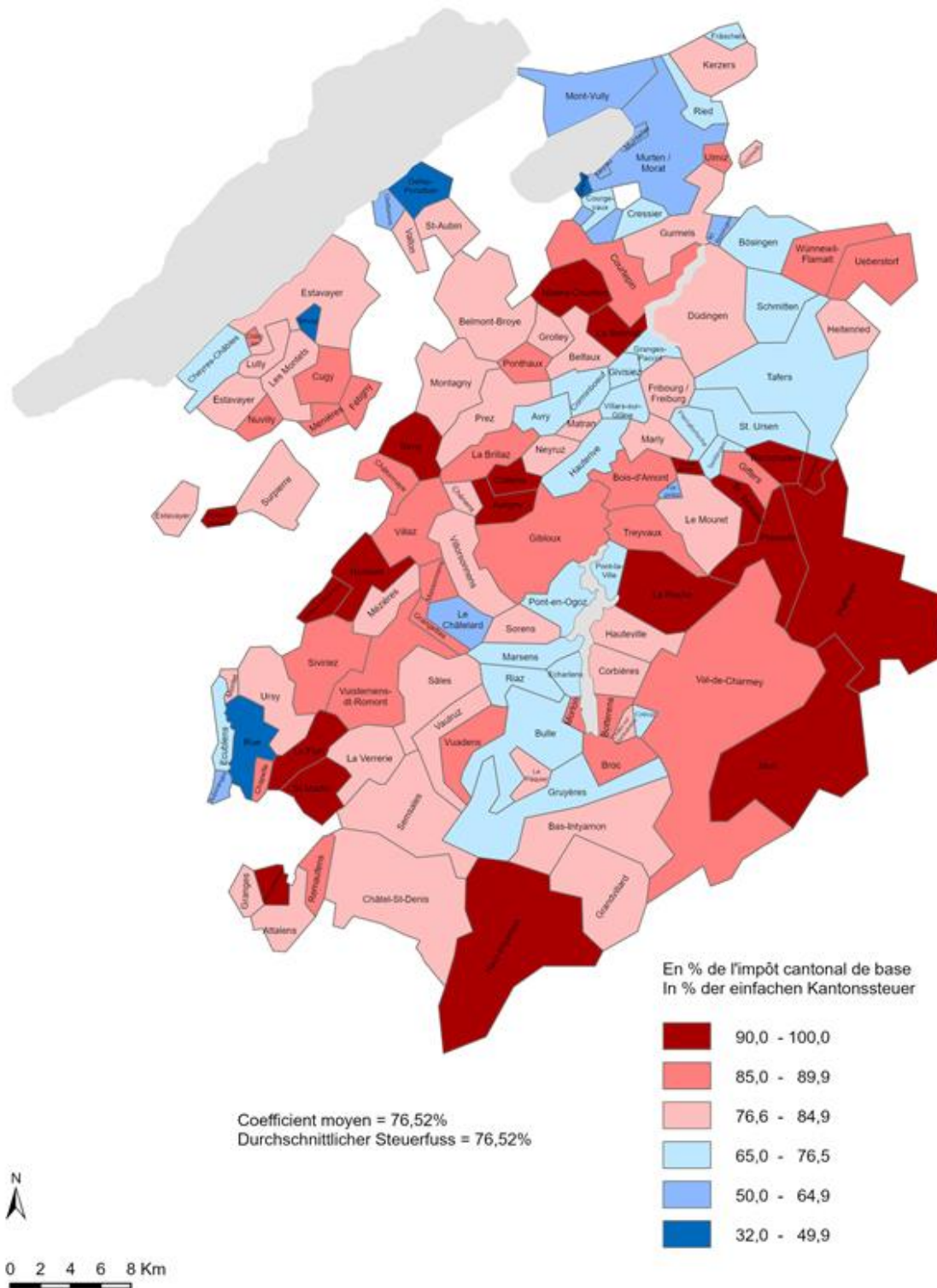
Impôt sur le revenu et la fortune, en % de l'impôt cantonal de base  
 Steuer auf dem Einkommen und Vermögen, in % der einfachen Kantonssteuer



Fiscalité 2022 / Steuern 2022

**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



### 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.

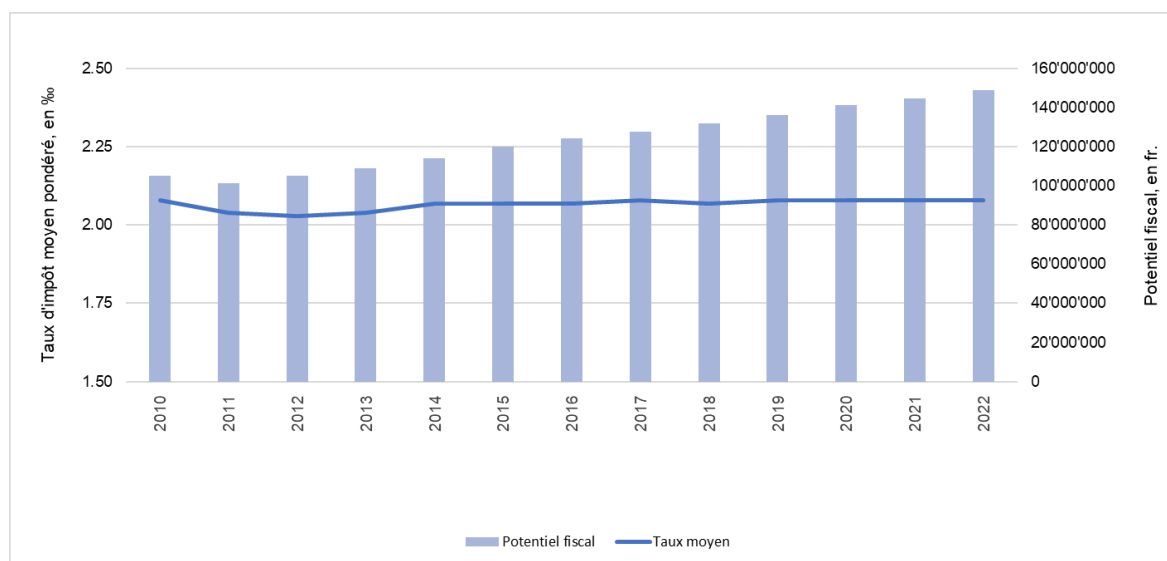
Rarement soumis à modification, ce taux en pour mille est calculé sur la valeur fiscale des immeubles ; il est très stable et se situe en moyenne pondérée entre 2,07‰ et 2,08‰.

#### **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 territoire<sup>9</sup>. 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 3,49% en moyenne. De CHF 105,1 millions en 2010, ce potentiel a atteint CHF 149,2 millions en 2022, soit une augmentation globale sur cette période de près de 42%. 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 2022



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

<sup>9</sup> Article 13 LICo



## 4 Péréquation financière intercommunale

Le quatrième et dernier chapitre de ce rapport analyse les résultats de la péréquation financière intercommunale 2023<sup>10</sup>, 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 péréquatif<sup>11</sup> 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).

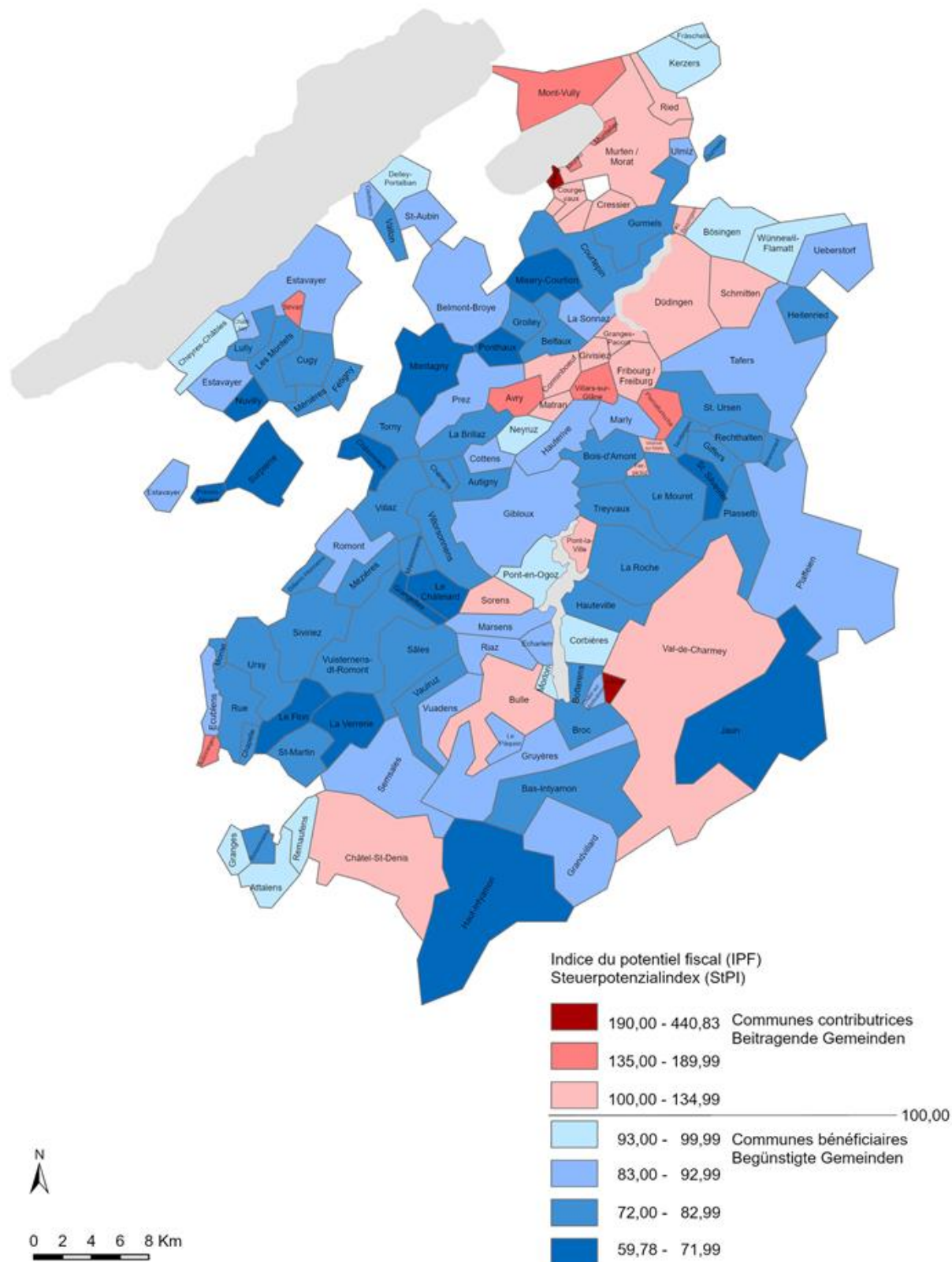
L'IPF est utilisé pour déterminer la répartition des montants à recevoir entre communes bénéficiaires, en tenant également compte de leur population. De même, la répartition des montants versés par les communes contributrices est calculée proportionnellement à la population indicée à leur IPF.

Dans le groupe des 29 communes contributrices, l'IPF maximal est de 440,83 points pour la commune de Greng ; Villarsel-sur-Marly dispose d'un IPF proche de la moyenne avec 102,00 points. Parallèlement, parmi les 97 communes bénéficiaires, l'IPF le plus faible de 57,78 est calculé pour Prévondavaux, alors que Fräschels s'approche du seuil de bascule bénéficiaire / contributrice avec un IPF de 99,69.

<sup>10</sup> 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.

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

## Péréquation financière intercommunale 2023 / Interkommunaler Finanzausgleich 2023 Indice du potentiel fiscal (IPF) / Steuerpotenzialindex (StPI)

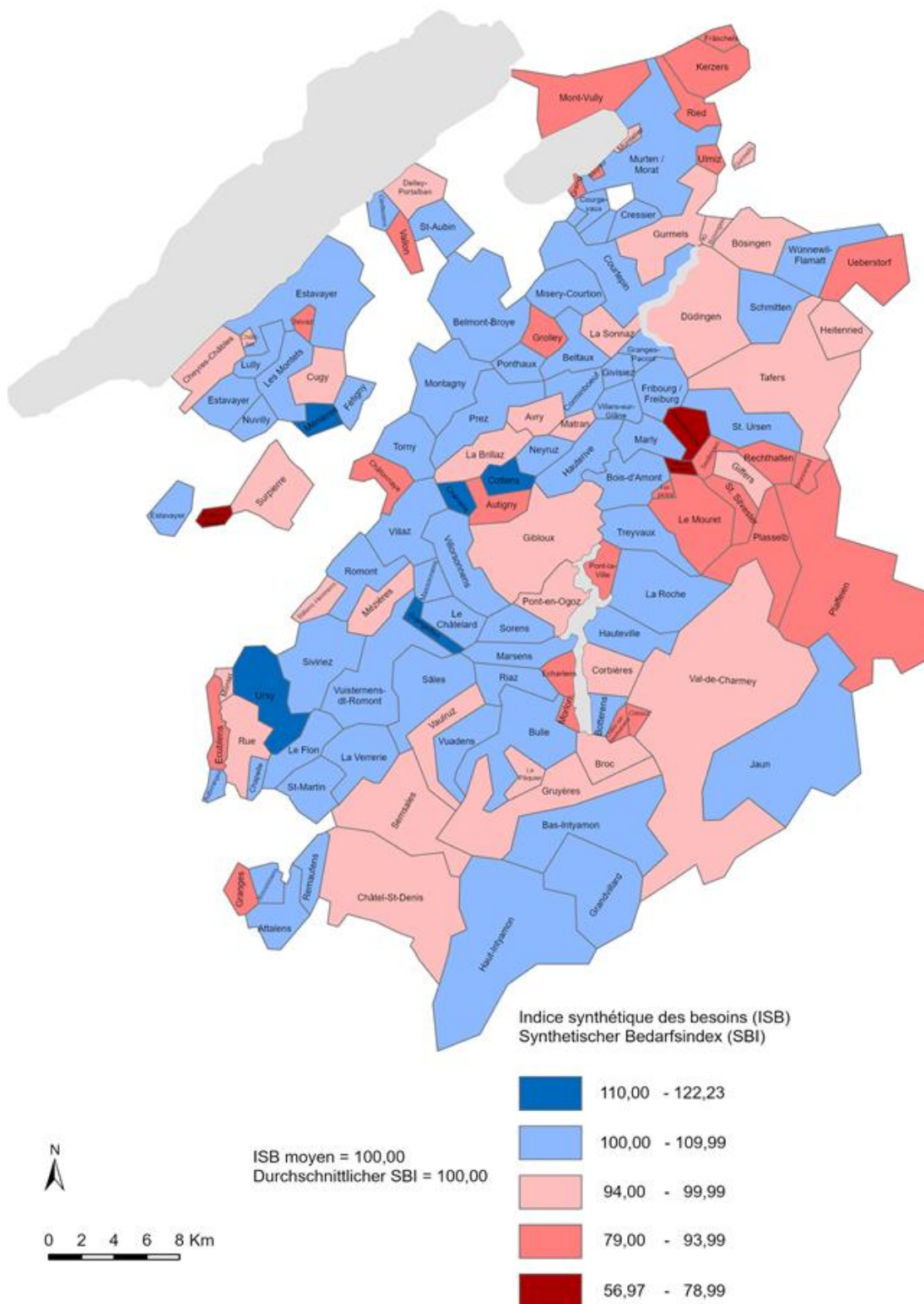


Source : **Service des communes, Fribourg / Service de la statistique du canton de Fribourg**

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



## Péréquation financière intercommunale 2023 / Interkommunaler Finanzausgleich 2023 Indice synthétique des besoins (ISB) / Syntetischer Bedarfsindex (SBI)



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

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

## 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 Prévondavaux dispose de l'ISB le plus faible calculé à 56,97 points ; à l'autre extrémité, l'ISB de Ménières est le plus élevé avec 122,23 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 2023, au total CHF 32 060 113 ont été versés par les 29 communes contributrices au profit des 97 communes bénéficiaires. Cette même année, CHF 16 030 057 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 2,58%.

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

Montants	2016	2017	2018	2019	2020
- péréquation des ressources	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234
- péréquation des besoins	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117
- variation annuelle en %	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%

Montants	2021	2022	2023
- péréquation des ressources	31'618'375	33'081'965	32'060'113
- péréquation des besoins	15'809'188	16'540'983	16'030'057
- variation annuelle en %	3.11%	4.63%	-3.09%
<i>variation annuelle moyenne 2011-2023</i>			<b>2.58%</b>

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**


## Rapports sur les finances communales

 [Rapport sur les finances communales 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

**Service des communes**

> [Information de contact](#)

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

---

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  
POP60 : nombre de personnes âgées de 60 ans et plus  
ENFANTS : nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire (4-14 ans)

**Filtres**

Rapport\*  
Sélectionner

Type de collectivité\*  
Sélectionner

Année  
Sélectionner

District  
Sélectionner

Nom  
Sélectionner

**Rechercher**

**Service des communes SCom**

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg  
[www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom)

**Amt für Gemeinden GemA**

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg  
[www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema)

—