

**Beantwortung der Frage Nr. 49
von Bernhard Altermatt (Die Mitte/GLP)
bezüglich Abweichungen zwischen den jährlichen Budgets und den Rechnungsabschlüssen**

Zusammenfassung der Frage

An der Sitzung vom 22. Februar 2022, stellte Hr. B. Altermatt folgende Frage:

"Im vergangenen Jahrzehnt schrieb die Stadt Freiburg öfters schwarze Zahlen als rote. Dies ist erfreulich und hat verschiedene Ursachen. Dazu gehört u.a. die insgesamt gute Führung der Gemeindefinanzen, positiv abweichende Prognosen, unerwartet höhere Steuereinnahmen, Systemwechsel bei der Unternehmensbesteuerung und in der Rechnungslegung, aber auch erhöhte Steuersätze und finanzielle Reserven.

Ein weiterer Grund ist die Abweichung zwischen jährlich im Voranschlag und im Investitionsbudget veranschlagten Ausgaben einerseits und den effektiv aktivierten und realisierten Ausgaben andererseits. Ganz ähnlich verhält es sich übrigens auf kantonaler Ebene.

Meine Frage bezweckt, genauere Angaben zu diesem abweichenden Verhältnis zu erhalten. Ich danke dem Gemeinderat im Voraus für die Beantwortung folgender Fragen.

1. Welches ist der jährliche Gesamtanteil an den budgetierten Ausgaben, der während der letzten zwei Legislaturen nicht aktiviert, bzw. nicht realisiert wurde? (Diese Frage betrifft einerseits den Voranschlag und andererseits das Investitionsbudget).
2. Welches ist der Anteil an den regulär budgetierten Ausgaben im Voranschlag, der während den letzten 10 Jahren in den einzelnen Direktionen, bez. Budgetkapiteln, jährlich nicht aktiviert wurde? (Diese Aufteilung betrifft nur den Voranschlag und nicht die Investitionen).
3. Was sind die vom Gemeinderat identifizierten Gründe für die festgestellten Diskrepanzen zwischen Budget und Rechnung? Ich danke für eine Antwort, die die Langzeitperspektive gewichtet und nicht nur die jährlichen Umstände.
4. Welche Konsequenzen hat der Gemeinderat aus den immer wieder festgestellten Abweichungen bereits gezogen? Und welche Massnahmen gedenkt er zu treffen, um die Abweichungen künftig reduzieren zu können?

Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr verehrte Mitglieder des Gemeinderats, solche Abweichungen sind etwas ganz Normales. Sie kommen überall und immer wieder vor, über eine längere Zeit, und ich rede hier von einem ganzen Jahrzehnt, sollten sich die abweichenden Werte jedoch ausgleichen. Jahre mit Überschreitungen und Jahre mit Unterschreitungen sollten normal verteilt sein.

Auf kantonaler Ebene stellen wir, wie eingangs erwähnt, eine sehr ähnliche Situation fest und der Grosse Rat hat darum in seiner letzten Session einen partiübergreifenden Vorstoss an den Staatsrat überwiesen um diese Auskünfte zu verlangen, die ich gerne auch hier auf kommunaler Ebene erhalten möchte."

Réponse du Conseil communal

1. Au compte de résultat, sur la période 2012 à 2021, les charges ont été majoritairement en dépassement, notamment en 2013, 2017 et 2018 où elles ont dépassé de plus de CHF 5 mio les dépenses budgétées. Au total cumulé sur 10 ans, CHF 42.3 mio de charges constatées au bouclage annuel ont dépassé le budget des charges fixées sur cette période. **Le montant doit cependant être fortement nuancé car une grande partie des dépassements est liée à des dépassements non monétaires mais purement comptables, comme par exemple des provisions pour plus de CHF 40 mio, une réévaluation du patrimoine financier en 2013 pour un peu moins de CHF 30 mio avec parfois un impact sur les amortissements.**

En épurant ces deux effets non issus de sorties de trésorerie, on obtient un compte de résultat sous l'angle des dépenses globalement en économie par rapport à ce qui a été budgété. Ce point sera encore détaillé davantage à la réponse 2.

Dépenses brutes au compte de résultat par année comptable

"-" = économie au budget / "+" = dépassement au budget

Année (N)	Budget (nov.N-1)	Comptes (Fev.N+1)	Ecart au budget
2012	220 488 200	222 788 257	2 300 057
2013	225 144 359	257 910 259	32 765 900
2014	235 920 644	232 872 645	-3 047 999
2015	234 545 497	237 873 480	3 327 983
2016	238 109 996	238 861 631	751 635
2017	238 995 118	249 175 158	10 180 040
2018	254 816 662	261 283 053	6 466 391
2019	260 994 538	264 982 895	3 988 357
2020	264 845 942	264 853 579	7 637
2021	273 889 097	259 458 600	-14 430 497
Total	2 447 750 052	2 490 059 556	42 309 504

Concernant le compte des investissements, la notion d'écarts au budget doit être expliquée en amont, sachant que l'investissement par définition est en général pluriannuel, à savoir que le montant voté au budget doit être considéré sur la durée de vie de l'investissement. Il y a, de fait, deux axes de lecture.

- D'une part, la lecture pluriannuelle: est-ce que l'enveloppe totale allouée a été respectée? (Crédit d'engagement du budget des investissements)
- Et d'autre part, la lecture sous l'angle de la trésorerie: est-ce que la part de l'investissement prévue à la dépense en "année N" a été respectée? (Sorties de trésorerie planifiées au budget et plan financier des investissements)

C'est ce dernier point qui nous intéresse ici et qui est soumis au Conseil Général sous la forme du plan financier (validé dans son ensemble) ou via le tableau de trésorerie. L'importance du respect de ce plan de dépenses des investissements est donc notamment utile à des fins de gestion de la trésorerie. L'enveloppe totale et le respect du crédit d'engagement sont eux directement validés par le Conseil Général lors de l'approbation du budget et message de catégorie III, respectivement des comptes au bouclage annuel.

Depuis 2012, les écarts de trésorerie entre dépenses effectives et dépenses planifiées sur l'année ont été majoritairement en économie, à savoir que le montant planifié à la dépense n'a été atteint et dépassé que deux fois en dix ans. Ces écarts face à la planification s'expliquent par deux phénomènes:

- **L'augmentation importante des projets au plan des investissements, suite à l'amélioration de la coordination et de la consolidation dans la planification entre le Service des finances et les Services opérationnels.**

En effet, depuis 2015, en ligne avec un ambitieux plan de législature, tous les investissements ont été scrupuleusement sortis des "carnets de lait" des Services pour être consolidés et complétés au plan financier sur un horizon d'au moins dix ans. Ceci afin de permettre une planification complète et cohérente à long terme de toutes les dépenses structurelles à venir. Cette volonté du Service des finances d'afficher tous les éléments d'investissement à long terme va dans le sens de ce qui est également entrepris dans les Services, comme par exemple auprès d'Urbanisme et Architecture qui a mis en place l'outil Stratus en 2021 permettant une planification d'assainissement de l'ensemble du parc immobilier sur 15 ans.

L'augmentation rapide des projets sur le radar des Services (et l'augmentation des ressources qui vont de pair) ainsi que les changements de processus afférant à cette nouvelle manière de faire ont nécessité un temps d'adaptation dans la coordination et planification des dépenses à l'interne et avec le Service des finances. Cette première phase de consolidation des investissements et des processus est maintenant terminée et, depuis fin 2021, le Service des finances optimise actuellement sa collaboration avec les chefs de projet en vue d'obtenir une précision accrue dans la planification, objectif qui devrait être atteint dès le budget 2023.

- **Les retards pris dans la mise en œuvre des projets, qui peuvent avoir pour origine:**

- des **facteurs externes** hors du contrôle de la ligne, tels que des oppositions (par exemple PAL) ou des travaux en synergie avec des tiers et donc dépendant de ceux-ci. (Par exemple coordination SINEF et Groupe E Celsius lors de l'assainissement d'un tronçon routier);
- des **facteurs conjoncturels ou sanitaires** hors du contrôle de la ligne générant des délais de livraisons plus long suite à des pénuries ou problèmes logistiques;
- des **facteurs techniques** liés à des problèmes de construction et/ou des litiges avec les mandataires;
- une **planification** ambitieuse et optimiste en fonction des ressources à disposition, respectivement des expériences passées. Ce point est également lié au phénomène précédent de croissance rapide des projets et ressources qu'il faut pouvoir intégrer et former au processus en place.

Dépenses "investissements" brutes par année comptable *

"-" = économie au budget / "+" = dépassement au budget

Année (N)	Budget (nov.N-1)	Comptes (Fev.N+1)	Ecart au budget
2012	51 760 000	35 679 916	-16 080 084
2013	33 005 000	24 939 455	-8 065 545
2014	22 566 200	24 019 812	1 453 612
2015	42 655 000	25 453 079	-17 201 921
2016	37 307 974	37 638 884	330 910
2017	49 373 558	26 987 128	-22 386 430
2018	56 670 055	24 500 888	-32 169 167
2019	64 081 719	34 776 430	-29 305 289
2020	96 911 040	34 799 873	-62 111 167
2021	91 943 342	25 047 908	-66 895 434
Total		293 843 374	

* Le "budget" des investissements s'entend ici comme l'enveloppe de dépense prévue au moment de la finalisation des travaux de budget, soit en N-1.

Remarque 1 : la colonne "budget" ou "écart" ne peut être additionnée car les dépenses planifiées au budget sont "roulantes", donc peuvent potentiellement se reporter totalement ou en partie sur plusieurs années en fonction des retards sur les projets. Une addition de la colonne "budget" reviendrait à considérer plusieurs fois certaines mêmes charges.

Remarque 2 : le montant des "comptes" 2014 a été épuré du prêt CPPVF de CHF 48.4mio (opération exceptionnelle et comptable)

2. L'écart cumulé sur 10 ans au budget des charges du compte de résultat de CHF 42.3 mio provient majoritairement de trois Services:
 - Le Service des finances qui participe à hauteur de CHF 70.9 mio au dépassement budgétaire mais dont la totalité du dépassement peut être imputé aux provisions faites pour la Pila, PF17, CPPVF, CPPEF ou encore à une réévaluation du patrimoine financier faite en 2013.
 - Le Service du génie civil apparaît régulièrement en économie jusqu'à un total cumulé de CHF 15.8 mio sur 10 ans. Ce montant doit également être nuancé car CHF 13.6 mio des CHF 15.8 mio proviennent de domaines de niches tels que les domaines autofinancés des déchets et eaux-usées, financés par les taxes et dont le compte doit toujours être équilibré. Mais également du secteur Châtillon (patrimoine financier) ou du compte lié à la Pila ou aux endiguements par définition liés aux intempéries et cas exceptionnels. Finalement, une dernière partie des écarts au budget peut être attribuée aux amortissements difficilement planifiables ces dernières années pour les raisons explicitées à la réponse 1.
 - Le Service de l'aide Sociale qui génère également une économie de CHF 12.4 mio sur 10 ans mais qui est tributaire de son activité par défaut fluctuante au gré des situations socio-économiques et conjoncturelles. Vu globalement, l'écart au budget représente annuellement en moyenne 4.5% de fluctuation sur les CHF 27 mio de dépenses moyenne du Service.

Ecarts au budget des dépenses cumulées 2012-2021 au compte de résultat

"-" = économie au budget / "+" = dépassement au budget

Service	Total cumulé des écarts au budget	Moy. écarts / Moy. dépenses du Service
ADMINISTRATION GENERALE	6 546 337	5.8%
FINANCES	70 967 195	21.6%
ECOLES	-2 189 189	-0.3%
POLICE LOCALE ET MOBILITE	-5 060 377	-5.7%
GENIE CIVIL, ENVIRONNEMENT ET ENERGIE	-15 828 706	-4.4%
URBANISME ET ARCHITECTURE	623 452	0.3%
INFORMATIQUE	-2 097 190	-6.4%
CULTURE	1 885 181	3.4%
SPORTS	710 176	1.3%
INSTITUTIONS & ASSURANCES SOCIALES	-794 744	-0.5%
AIDE SOCIALE	-12 473 508	-4.5%
CURATELLES D'ADULTES	470 403	1.3%
AGGLOMERATION	-449 527	-0.5%
Total général	42 309 504	1.7%

Après épuration des cas spéciaux, tels que les provisions et réévaluations purement comptables, les domaines de niches financés exclusivement par des taxes ou générant un rendement financier ainsi que les secteurs liés à un risque environnemental, l'écart cumulé au budget sur la période 2012-2021 passe à une **économie de CHF -15.3 mio.**

Ecarts au budget des dépenses EPUREES* cumulées 2012-2021 au compte de résultat

"-" = économie au budget / "+" = dépassement au budget

Service	Total cumulé des écarts au budget	Moy. écarts / Moy. dépenses du Service
ADMINISTRATION GENERALE	6 546 337	5.8%
FINANCES	-276 410	-0.2%
ECOLES	-2 189 189	-0.3%
POLICE LOCALE ET MOBILITE	-5 060 377	-5.7%
GENIE CIVIL, ENVIRONNEMENT ET ENERGIE	-2 267 512	-1.5%
URBANISME ET ARCHITECTURE	623 452	0.3%
INFORMATIQUE	-2 097 190	-6.4%
CULTURE	1 885 181	3.4%
SPORTS	710 176	1.3%
INSTITUTIONS & ASSURANCES SOCIALES	-794 744	-0.5%
AIDE SOCIALE	-12 473 508	-4.5%
CURATELLES D'ADULTES	470 403	1.3%
AGGLOMERATION	-449 527	-0.5%
Total général	-15 372 907	-0.7%

* Les secteurs 259 / 290 (Finances - provisions & réévaluation) ainsi que 530 / 531 / 532 / 533 (Déchets, Eaux-usées, Châtillon, endiguement et Pila) ont été exclu

Les éléments courants du budget au compte de résultat sont donc parfois surestimés, bien que cette "sécurité" soit faible au vu de la moyenne des dépenses de chaque Service. Globalement, sur l'horizon 2012-2021, la moyenne des écarts au budget épuré reste au maximum à +/-6% des dépenses moyennes planifiées par les Services. **Une marge d'erreur (ou de sécurité) de 6% n'est pas excessive, sachant que derrière ces taux se cachent d'autres effets parfois imprévisibles par les Services qui n'ont pas été mentionnés plus haut, comme les coûts des mesures covid-19 par exemple, en grande partie absorbés par le Service de l'administration générale.** Tous ces Services doivent poser un certain nombre d'hypothèses au budget en N-1 selon les informations à leur disposition à ce moment-là, la couverture des risques liés aux incertitudes permet dès lors de justifier une petite marge.

Le tableau ci-dessous détaille, par année, les écarts au budget après épuration. On peut dès lors constater qu'aucun Service ne concède dix années consécutives d'économie ou de dépassement. Une alternance est visible auprès de tous les Services. Les situations répétées sur plusieurs années s'expliquent souvent par des facteurs imprévisibles, comme par exemple la crise sanitaire sur les périodes 2019-2021.

Ecart au budget des dépenses EPUREES* cumulées 2012-2021 au compte de résultat

*" = économie au budget / "+" = dépassement au budget

Service	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ADMINISTRATION GENERALE	214 651	44 999	213 688	3 181 880	332 692	585 621	486 666	-80 018	1 777 970	-211 811
FINANCES	-96 681	-210 955	1 084 471	2 024 984	3 463 679	279 175	-2 062 775	-2 925 809	-844 632	-987 867
ECOLES	125 111	116 642	-567 382	-808 466	-1 767 028	-173 661	871 216	522 196	-957 254	449 436
POLICE LOCALE ET MOBILITE	-231 445	38 015	-316 406	-53 910	-280 446	-198 668	-457 858	-1 052 156	-1 162 985	-1 344 519
GENIE CIVIL, ENVIRONNEMENT ET ENERGIE	-75 687	-247 928	-617 395	-89 900	-92 444	-82 959	134 840	-661 412	535 050	-1 069 678
URBANISME ET ARCHITECTURE	220 082	6 525 869	-1 393 810	164 289	221 091	-140 582	660 114	-1 239 671	-1 644 420	-2 749 511
INFORMATIQUE	-105 125	64 884	-37 877	-103 963	-297 064	-88 723	-491 226	-193 252	-378 883	-465 962
CULTURE	49 686	94 648	64 106	4 724	-106 526	-72 330	-197 396	-96 938	28 877	2 116 329
SPORTS	103 484	-47 400	-53 960	75 129	239 154	63 296	135 462	14 689	-48 048	228 369
INSTITUTIONS & ASSURANCES SOCIALES	-106 568	-133 060	-471 376	570 352	-404 487	-249 604				
AIDE SOCIALE	1 446 619	712 513	-576 239	-1 610 355	-2 808 951	-1 000 177	-2 103 851	-2 571 128	-933 731	-3 028 207
CURATELLES D'ADULTES	38 350	153 718	18 506	97 373	44 210	447 437	-128 033	3 898	-36 141	-168 915
AGGLOMERATION	173 116	116 981	-2 833	-238 810	-322 014	-97 311	540 461	184 698	-291 176	-512 638
Total général	1 755 593	7 228 927	-2 656 507	3 213 325	-1 778 131	-728 486	-2 612 382	-8 094 902	-3 955 371	-7 744 973

* Les secteurs 259 / 290 (Finances - provisions & réévaluation) ainsi que 530 / 531 / 532 / 533 (Déchets, Eaux-usées, Châtillon, endiguement et Pila) ont été exclu

3. Au niveau des charges du compte de résultat, une fois les exceptions épurées, on constate qu'il n'y a pas de tendance à des écarts importants de manière répétée, à l'exception de situations liées à des cas exceptionnels, comme par exemple la crise sanitaire. La matérialité, des écarts qui sont en moyenne de CHF 1.5 mio sur les CHF 200 mio de dépenses moyenne entre 2012 et 2021, peut également être considérée comme faible et non préoccupante. Les commentaires détaillés sur les Services par rapport à certaines années se retrouvent dans les comptes annuels.

Concernant le compte des investissements, l'origine des écarts identifiée provient, comme détaillé à la réponse 1:

- De l'augmentation importante du plan des investissements qui nécessite une période d'adaptations pour les Services opérationnels tout comme pour le Services des finances dans l'amélioration de la coordination avec la ligne.
- Des retards sur les projets provenant de facteurs internes comme une planification généralement trop optimiste mais aussi externes hors du contrôle du chef de projet.

4. Les charges du compte d'exploitation sont de manière générale bien maîtrisées hors effets particuliers ou comptables. La circulation transparente de l'information et la gestion en amont des risques futurs ont un effet positif sur la gestion financière de la commune. Le point

d'attention le plus important est les charges de personnel, notamment la gestion des nombreux contrats à durée déterminée nécessaires à certaines tâches ou projets. Ce dernier sujet sera analysé en détail lors du budget 2023. Le principal point d'amélioration concerne les investissements, dont la planification avec les chefs de projet et chefs de Service est en cours d'optimisation.

Des pointages réguliers ont déjà été mis en place pour affiner le suivi en cours d'année:

- Comptes en janvier (contrôle des investissements en cours).
- Reporting au 31 mars (mise à jour du planning des dépenses investissement ouvert et à voter).
- Budget et plan financier durant l'été (mise à jour du planning des dépenses investissements à voter).
- Reporting 30 septembre (mise à jour du planning des dépenses investissement ouvert et à voter).