

À l'attention de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg

RAPPORT

**Fusion des communes du Grand
Fribourg :**

Groupe de travail Finances

Fribourg, le 26 septembre 2019

CONTENU

1. Executive summary	3
2. Introduction.....	3
3. Méthodologie et travaux préparatoires.....	4
3.1 Méthodologie de travail.....	4
3.2 Travaux préparatoires.....	6
4. Planification consolidée et fourchette d'impôt	7
4.1 Éléments intégrés à la consolidation	7
4.1.1 Efficience et synergie des coûts.....	7
4.1.2 Maîtrise de l'augmentation des coûts.....	8
4.1.3 Maîtrise de la moyenne annuelle des investissements prévus par les communes	8
4.1.4 Contribution immobilière.....	9
4.1.5 Taxe d'exemption au service du feu.....	9
4.1.6 Short lists.....	9
4.2 Analyse économique et financière	10
4.3 Endettement.....	10
4.4 Estimation d'une fourchette d'impôt	12
5. Informations complémentaires	13
5.1 Contribution extraordinaire de l'État.....	13
5.2 Situation des caisses de prévoyance (LPP)	14
5.3 Bourgeoisie de la ville de Fribourg.....	14
5.4 Assainissement de la décharge de la Pila.....	15
5.5 Taxes causales.....	15
5.6 Calcul des dépenses et recettes totales des communes par habitant (indicateur)	16
5.7 Décisions du GT Finances sur les réflexions en cours au moment du rapport intermédiaire du 21 mars 2019.....	16
5.7.1 Découplage du taux d'impôt	16
5.7.2 Taux d'impôt différencié	16
6. Suite des travaux et calendrier	17
7. Conclusion.....	17

1. Executive summary

Le GT Finances estime que la fusion des 9 communes du Grand Fribourg est réalisable financièrement.

Le GT Finances a pu affiner son analyse par rapport à son rapport intermédiaire de mars 2019 et propose une fourchette de coefficient fiscal entre 70 et 73 et une contribution immobilière à un taux de 2.5 %. Certaines incertitudes liées à la réforme de la fiscalité des entreprises ont été en grande partie levées, mais il reste des inconnues : en particulier, le montant de l'aide complémentaire de l'Etat et le coût du regroupement des caisses de pension du personnel communal restent à définir. L'actualisation de l'analyse confirme que la commune fusionnée bénéficierait d'une solide santé financière, avec une marge d'autofinancement de près de 50 millions de francs, une capacité d'investissement comprise entre 350 et 400 millions et des indicateurs de poids et d'effacement de la dette positifs.

Le groupe de travail Finances poursuivra son travail dans les mois à venir, avec pour objectif de proposer un taux précis d'ici à la mi-2020.

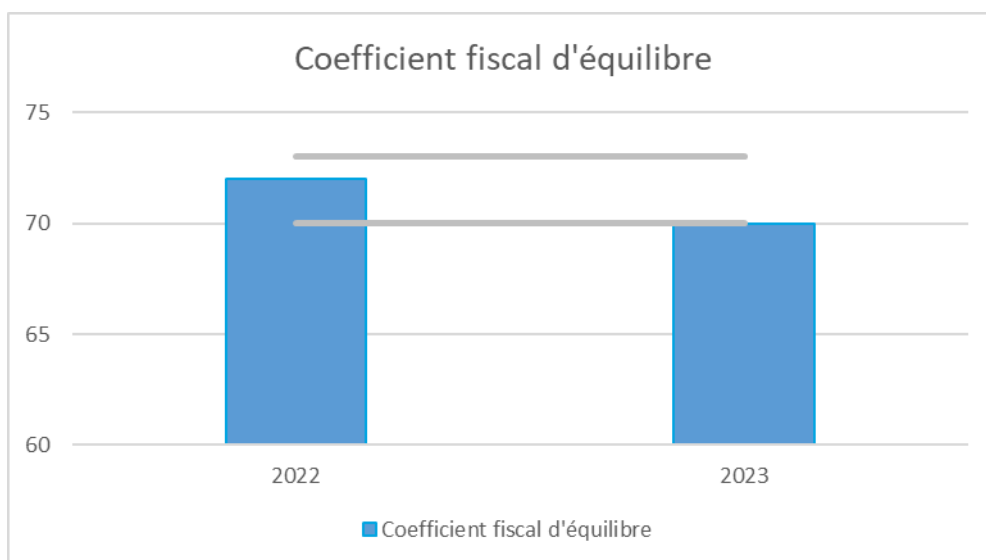


Figure 1 : Coefficient fiscal d'équilibre

2. Introduction

Le présent rapport a comme objectif de synthétiser les travaux effectués par le Groupe de travail Finances de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (GT Finances) dans le cadre du processus de fusion des 9 communes du Grand Fribourg. Ce rapport est établi en date du 26 septembre 2019, avec les informations disponibles et reçues à ce jour.

Au stade actuel, notamment eu égard au rapport intermédiaire du 21 mars 2019, certaines incertitudes sont levées mais d'autres demeurent. En effet, l'acceptation par le peuple suisse de la réforme de la fiscalité des entreprises (RFFA) ainsi que l'acceptation par le peuple fribourgeois de la loi de mise en

application de cette réforme dans le canton (PF17) permettent désormais de tenir compte, dans le travail de planification, d'éléments connus.

Le présent rapport est structuré de la manière suivante. Après une première partie consacrée à la méthodologie de travail et aux travaux ayant été effectués, une analyse économique et financière ainsi qu'une estimation d'une fourchette d'impôt pour la commune fusionnée sont présentées. Les résultats des analyses et projections effectuées commune par commune ne sont pas repris dans ce rapport. Ces projections initiales peuvent être consultées dans le rapport intermédiaire du GT Finances du 21 mars 2019. Enfin, les questions relatives à une éventuelle contribution extraordinaire de l'Etat, les impacts financiers des *short lists* des Groupes de travail (GT) ainsi que d'autres éléments importants sont abordés dans le chapitre 4. En guise de conclusion, une synthèse des réflexions en cours du GT Finances ainsi que la suite des travaux à venir et les échéances prévues qui y sont liées sont passées en revue.

3. Méthodologie et travaux préparatoires

3.1 Méthodologie de travail

Dans le but d'être en mesure d'analyser la situation économique et financière de la commune consolidée et de pouvoir notamment en extraire ses paramètres fondamentaux passés et futurs (capacité d'investissement, valeur du point d'impôt, coefficient fiscal d'équilibre, etc.), une méthode de travail spécifique et identique a été appliquée à l'ensemble des communes du Grand Fribourg. À ce stade, il est important de relever que la méthodologie développée par BDO SA a été éprouvée auprès de plus de 800 communes suisses. Les experts en finances publiques ont mené une analyse économique - qui diffère de l'analyse comptable - des finances de chaque commune du périmètre de fusion du Grand Fribourg.

Période analysée

Une analyse préalable portant sur les cinq années passées, soit la période 2013 - 2017, a été effectuée au moment de l'établissement du rapport intermédiaire du 21 mars 2019. En se basant notamment sur les tendances observées ainsi que sur les plans des investissements des communes, une projection sur les cinq années suivantes (période 2018 - 2022) a ainsi été calculée. Les analyses et planifications financières effectuées portent sur un horizon temporel de dix ans, soit cinq années rétrospectives et cinq années prospectives. La période 2013 - 2022 correspond à l'analyse initiale établie pour le rapport intermédiaire.

Suite à l'établissement des comptes 2018 par les communes, le travail de planification financière a été mis à jour durant l'été 2019. Les chiffres 2018 effectifs ont été intégrés dans la planification afin de valider les hypothèses initialement retenues. De plus, nous avons également ajouté à notre travail de projection l'année 2023.

Methodologie

Toute analyse économique des finances publiques présuppose un retraitement des comptes de fonctionnement communaux. Le retraitement effectué peut se résumer selon les trois axes suivants :

Le premier axe se rapporte à la suppression des opérations comptables. En effet, dans le cadre du retraitement des comptes, les opérations sur les réserves, les amortissements supplémentaires ainsi que les imputations internes sont retraités, ce qui a un impact lourd sur le solde du compte de fonctionnement. A noter que les amortissements obligatoires du patrimoine administratif sont gardés dans le cadre du calcul de la marge nette d'autofinancement (ci-après MNA), dans le but de prendre en compte le coût lié au maintien de la valeur du patrimoine administratif au sein du compte de fonctionnement.

Le second axe se rapporte au retraitement des éléments uniques et ponctuels dans le but de fonder l'analyse sur des données structurelles et de ne pas biaiser la projection ainsi que le calcul du coefficient fiscal d'équilibre. A ce titre, les gains comptables liés à la vente d'éléments du patrimoine financier sont retraités ainsi que les charges et produits uniques du compte de fonctionnement (cette analyse se fait au cas par cas). Dans cette perspective, les recettes fiscales des personnes physiques (IPP ci-après) et des personnes morales (IPM ci-après) figurant dans les comptes de fonctionnement (recettes en année comptable) sont remplacées par les recettes IPP et IPM en *années fiscales*, dans le but de rapporter à chaque année propre le rendement effectif de l'impôt. Cette étape a une double importance puisqu'elle permet non seulement de connaître la valeur effective du point d'impôt par année fiscale (et donc de calculer le coefficient fiscal d'équilibre), mais aussi d'éviter des biais dans la planification financière qui pourraient être liés à des rattrapages d'impôts figurant dans les comptes de fonctionnement.

Enfin, **le troisième axe** se rapporte au retraitement des domaines autofinancés (DA) ou également appelés domaines liés au principe d'équivalence (PE), soit les domaines devant être financés par des taxes (approvisionnement en eau, épuration des eaux et déchets). Cela signifie que ces derniers sont retirés du ménage commun (financé par l'impôt) et qu'ils sont traités à part dans l'analyse de telle sorte que leur solde n'influence pas le calcul de la MNA.

Une fois le retraitement des comptes effectué, **une analyse économique des comptes de fonctionnement peut être menée à bien**. Nous rappelons dès lors que les résultats obtenus diffèrent donc de manière importante des résultats bruts des comptes de fonctionnement communaux et des plans financiers communaux compte tenu des retraitements effectués. Il s'agit d'une analyse structurelle des comptes communaux et non purement comptable.

L'objectif principal est d'arriver en effet à déterminer la marge nette d'autofinancement (MNA), qui peut être qualifiée d'indicateur de la capacité économique de la future commune, notamment de sa capacité à renouveler ses investissements. Cette MNA est donc calculée, après l'ensemble des retraitements, en déduisant des recettes épurées du compte de fonctionnement l'ensemble des dépenses épurées, y compris les intérêts et amortissements obligatoires.

L'analyse économique effectuée permet notamment de répondre aux questions suivantes :

- Soutenabilité de la situation économique de la future commune : Le coefficient d'impôt communal permet-il d'assurer le financement des projets en cours et à venir ?
- Analyse des liquidités : La future commune génère-t-elle assez de liquidités pour assurer les investissements en cours et à venir ?
- Analyse de l'endettement : Quelle est la situation de la future commune au niveau de l'endettement et quel sera l'impact des projets à venir ?

3.2 Travaux préparatoires

A ce stade de l'analyse, les travaux préparatoires effectués par le GT Finances se sont scindés en trois phases distinctes:

La première phase a consisté en la préparation et la mise sur pied des analyses et **planifications financières individuelles** des neuf communes du Grand Fribourg (travaux effectués durant l'été et l'automne 2018). Elle a notamment consisté dans un premier temps au retraitement et en l'analyse détaillée des comptes de fonctionnement des neuf communes du Grand Fribourg de manière individuelle et séparée, tout en assurant une cohérence au niveau de la méthode de travail employée. Par la suite, une ou plusieurs séances de discussion avec les autorités communales ont eu lieu dans le but de discuter de la démarche, d'affiner les paramètres de projection et d'analyser les résultats obtenus.

Ces analyses ont été mises à jour durant l'été 2019 en incluant les données effectives des comptes 2018. Ces **nouvelles planifications financières** nous ont permis de revoir nos prévisions en fonction de la réalité des chiffres 2018 de chaque commune. Dans le cadre de ces travaux, nous avons également pu ajouter l'année 2023 aux prévisions. Ces nouvelles versions ont fait l'objet d'une discussion au sein du GT Finances. Toutefois, les données par commune individuelles ne font pas l'objet d'une publication détaillée dans ce rapport. Nous avons toutefois échangé avec les autorités communales (boursier communal ou responsable des finances) quand des variations importantes des comptes communaux 2018 étaient constatées.

Dans la seconde phase des travaux, une **première version de la consolidation** des données de l'ensemble des communes du Grand Fribourg a été calculée (courant novembre 2018). Cette première version "brute" de la consolidation n'incluait pas les coûts financiers des *short lists* des groupes de travail, ni l'aide à la fusion. De plus, elle tenait compte uniquement des hypothèses émises par les communes en ce qui concerne l'impact de la réforme de la fiscalité des entreprises.

Dans une troisième phase des travaux, une seconde version de la commune consolidée a été calculée (courant février 2019). Cette **seconde version de la consolidation** a pris en compte d'une part les travaux et hypothèses du SCC liés à l'impact supposé de la réforme fiscale des entreprises (ci-après RFFA/PF17). Les données fournies par le SCC se basent par ailleurs sur les recettes fiscales effectives de l'année 2015 sur lesquelles l'impact de la réforme fiscale des entreprises a été calculée dès 2020. Nous avons de notre

côté adapté certaines de ces estimations en fonction de l'évolution réelle des recettes fiscales des personnes morales des communes concernées.

Dans une **quatrième phase des travaux**, une 3^{ème} version de la commune consolidée a été calculée (courant août 2019). Cette **version de la consolidation** des comptes de la commune fusionnée inclut des éléments spécifiques à la fusion, comme la prise en compte de l'aide de l'État, certaines décisions stratégiques ainsi que d'autres points, mentionnés ultérieurement dans le rapport. De plus, une partie des plans des investissements communaux ont été mis à jour, dans le but de s'approcher au plus près des montants effectifs d'investissement prévus par les communes. Il faut également relever que nos données ont été évoquées avec le Service des Communes afin d'avoir un échange sur les chiffres prospectifs présentés et les données structurelles analysées.

4. Planification consolidée et fourchette d'impôt

4.1 Éléments intégrés à la consolidation

Après la mise à jour des planifications individuelles, durant l'été 2019, la consolidation a également été revue. Au-delà de la simple addition des données de chaque commune, des éléments modificateurs liés à la consolidation ont également été pris en compte. Nous détaillons ci-après ces éléments.

4.1.1 Efficience et synergie des coûts

Le potentiel de synergie d'un projet de fusion est unique et peut s'exprimer de différentes façons :

- Les synergies directes correspondant à une diminution effective des coûts (économies d'échelles, regroupement du portefeuille d'assurances, plus grande capacité de négociation) ;
- Les synergies permettant de limiter les effets d'une augmentation future des coûts ;
- Les synergies permettant, pour le même coût, d'améliorer la qualité des prestations fournies, ainsi que le niveau et le nombre des prestations.

Tout projet de fusion est le résultat d'une combinaison d'aménagements de prestations, de réduction de coûts et de nouveaux projets. De ce fait, il est difficile d'isoler précisément l'effet exact des synergies, d'autant plus, que si le projet aboutit, les nouvelles autorités en place auront pour tâche de prendre des décisions relatives à l'organisation et à la gestion de la nouvelle commune. Du fait de ces décisions, le résultat d'une fusion n'est pas déterminé à l'avance.

Pour ces différentes raisons, une analyse de synergies est plutôt le résultat d'une réflexion théorique.

De façon globale, après une analyse détaillée poste après poste, nous sommes arrivés à la conclusion que pour ce projet, toutes choses étant égales par ailleurs, les économies d'échelles se montent de manière prudente au minimum à 1% des dépenses de fonctionnement, hormis les amortissements et les charges

d'intérêts qui sont calculés spécifiquement. Usuellement, le Service des communes applique également ce taux d'économie. Selon notre expérience, c'est une approche très prudente qui a été choisie par le GT Finances. En effet, nous avons connaissance de projets de fusion qui présentent des économies d'échelles plus conséquentes. Ces économies supplémentaires sont envisageables, mais une approche prudente a prévalu à ce stade du projet.

4.1.2 Maîtrise de l'augmentation des coûts

Dans le cadre de la planification, l'évolution des dépenses a un impact important sur les résultats. En effet, l'augmentation de la population ainsi que l'amélioration et la mise à disposition de nouvelles prestations conduiraient à une augmentation généralisée des charges de fonctionnement de la nouvelle commune. Le GT Finances a analysé particulièrement l'évolution des coûts prévus par les communes et a établi que la progression initialement envisagée est systématiquement supérieure à l'évolution réelle des coûts, qui s'explique par la prudence au moment de la décision d'engager de nouvelles dépenses, par l'optimisation des processus et le report de dépenses non prioritaires. En effet, le maintien du coefficient d'impôt est un objectif important dans la planification communale, ce qui conduit souvent à une limitation de l'augmentation des dépenses.

C'est pourquoi le GT Finances a émis l'hypothèse qu'une maîtrise de l'augmentation des coûts envisageable serait de 3.3 millions de francs pour 2022 et de 6.6 millions de francs dès 2023, soit respectivement 0.87% et 1.73% du total des dépenses de l'année concernée. Il ne s'agit pas d'une réduction des dépenses par rapport à 2018 (dernière année connue), mais bien d'une maîtrise de la projection des coûts de la période 2019 à 2023 par rapport à la base 2018. En effet, les coûts effectifs pour 2022 et 2023 seraient effectivement supérieurs à l'exercice 2018, d'un montant de 24.8 millions de francs pour 2022 et 28.3 millions de francs pour 2023.

4.1.3 Maîtrise de la moyenne annuelle des investissements prévus par les communes

Dans le cadre de la planification financière, nous devons tenir compte des projets d'investissements prévus par les communes. Toutefois, après analyse du passé et par expérience, il est courant que les plans d'investissements ne soient pas entièrement réalisés dans la période initialement prévue. En effet, des retards sont constatés dus au temps de mise en œuvre du projet, au changement d'orientation ou de projet, aux choix politiques. Afin de tenir compte de cet effet, nous avons réduits les investissements prévus. Le plan d'investissement prévu est donc de 75 millions de francs par an (375 millions de francs pour 5 ans).

En comparaison, la période 2014 à 2018 présente des investissements nets effectifs de 64 millions de francs en moyenne par année (320 millions de francs pour la période).

Nous constatons ainsi que la correction des montants planifiés correspond à une approche réaliste de la situation. Une marge d'augmentation par rapport au passé est même prévue, ce qui permet de couvrir les projets issus des *short lists* ainsi que des nouveaux projets en développement.

4.1.4 Contribution immobilière

Lors de nos travaux, nous avons procédé à une analyse du rendement de la contribution immobilière. Actuellement, les communes présentent un taux de contribution immobilière entre 2‰ et 3‰ de la valeur fiscale du bien. Le taux moyen constaté, en prenant en compte l'importance relative de chaque commune oscille, entre 2014 et 2018, entre 2.70‰ et 2.75‰ de la valeur fiscale du bien.

Le GT Finance a établi ses prévisions sur la base d'un **taux applicable dans la nouvelle commune de 2.5 ‰**.

Cette mesure présente un coût net d'environ 2.6 millions de francs dès l'entrée en vigueur de la fusion, soit en 2022. Cet impact a déjà été intégré dans la planification.

4.1.5 Taxe d'exemption au service du feu

Concernant la taxe d'exemption au service du feu, des discussions sont en cours au niveau des districts et du canton pour en suspendre le prélèvement. Toutefois, la décision en reviendra à ces autorités. Dans le cadre de notre travail de planification financière, par prudence, nous avons retiré des produits la recette de cette taxe. Le coût de cette mesure se chiffre à environ 2.75 millions de francs.

Pour rappel, cette mesure fait l'objet d'une proposition figurant dans les *short lists* établies par les Groupes de Travail.

4.1.6 Short lists

Concernant les projets des *short lists*, le GT Finances a considéré, dans sa planification des coûts de fonctionnement, un montant annuel de 4.75 millions de francs par an. Ce montant comprend 2.75 millions de francs de l'abrogation de la taxe d'exemption au service du feu et 2 millions de francs pour la réalisation d'autres projets. De plus, un montant de 5 millions de francs par année a été prévu dans les investissements.

4.2 Analyse économique et financière

Analyse économique	2022	2023
+ Recettes	389 987 290	397 889 895
- Dépenses y.c. amort.obl.	378 532 406	381 966 663
= MNA	11 454 884	15 923 232
+ Solde DA	7 126 223	6 675 804
= Couverture des charges	18 581 107	22 599 036
+ Amortissements obl.	29 517 211	31 693 888
= Autofinancement (CashFlow)	48 098 318	54 292 924
Capacité d'investissement moyenne		

Figure 2 : Analyse économique et financière de la commune consolidée

La figure ci-dessus permet de dresser trois principaux constats. En premier lieu, avec des recettes totales systématiquement supérieures à 380 millions de francs, la commune fusionnée dispose d'un autofinancement compris entre CHF 48'098'318 (valeur la plus basse) et CHF 54'292'924 (valeur la plus haute). En second lieu, il ressort qu'elle bénéficie d'une capacité moyenne d'investissement comprise entre CHF 350'000'000 et CHF 400'000'000 millions de francs, selon les estimations effectuées.

La planification consolidée montre que le projet de fusion est réaliste. A cette aune, l'aide ordinaire de l'Etat à la fusion telle que prévue par la loi, de CHF 21'334'320, aura un impact restreint sur l'attractivité de la commune. Cette aide permettra de donner à la nouvelle commune le temps de prendre les mesures nécessaires pour organiser ses tâches et ses prestations.

4.3 Endettement

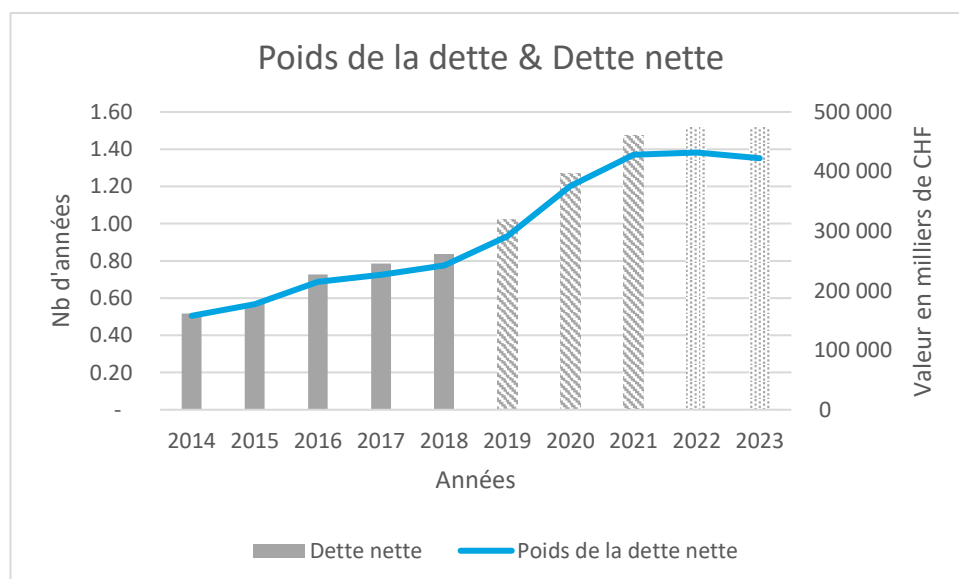


Figure 3 : Indicateur du poids de la dette nette et dette nette de la commune consolidée

Dans ce graphique, les années 2014 à 2018 présentent des chiffres effectifs. Les années 2019 à 2021 sont des projections pour les commune individuelles et les années 2022 et 2023 représentent la commune consolidée.

Au niveau de l'endettement, l'indicateur du poids de la dette nette ci-dessus met en relation la dette nette avec l'ensemble des recettes fiscales et permet de déterminer le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'ensemble de la dette nette si toutes les recettes fiscales y sont affectées.

Des valeurs inférieures à 2.5 ans signifient que le poids de la dette est supportable. Bien qu'une tendance à la hausse est constatée sur la période projetée, avec des valeurs comprises entre 0.9 an et 1.4 ans, le poids de la dette nette de la commune consolidée resterait relativement faible et donc soutenable d'un point de vue économique.

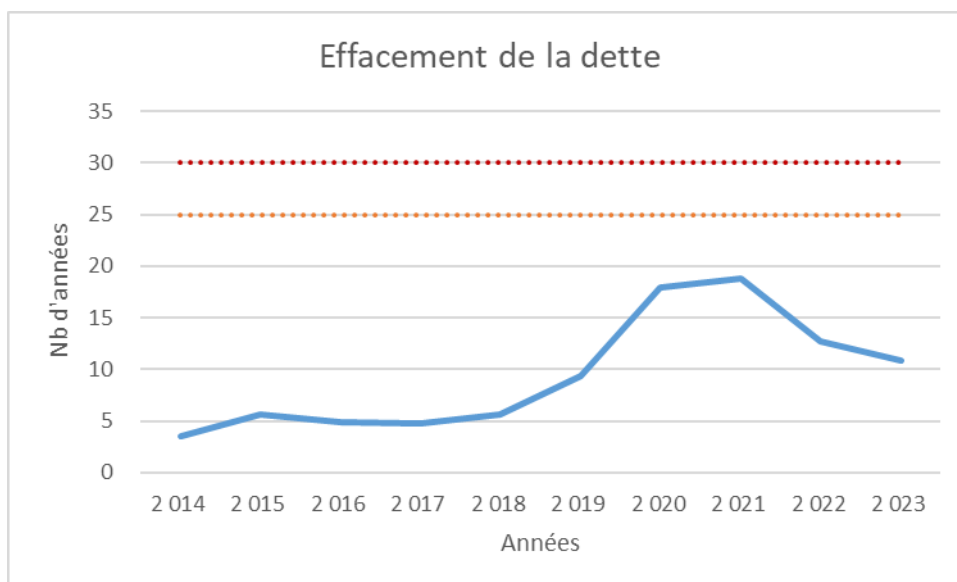


Figure 4 : Indicateur d'effacement de la dette de la commune consolidée

L'Indicateur d'effacement de la dette nette ci-dessus met quant à lui en relation la dette nette avec le cash-flow (autofinancement) et permet de déterminer le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'ensemble de la dette nette si tout le cash-flow (autofinancement) y est affecté. Des valeurs inférieures à 25-30 ans sont considérées comme soutenables d'un point de vue économique. Ainsi, à l'instar de ce qui a été observé avec l'indicateur du poids de la dette, les valeurs de l'indicateur d'effacement de la dette peuvent être considérées comme très bonnes pour la commune fusionnée. Les augmentations constatées sur 2020 et 2021 sont dues essentiellement aux effets de la réforme fiscale des entreprises.

4.4 Estimation d'une fourchette d'impôt

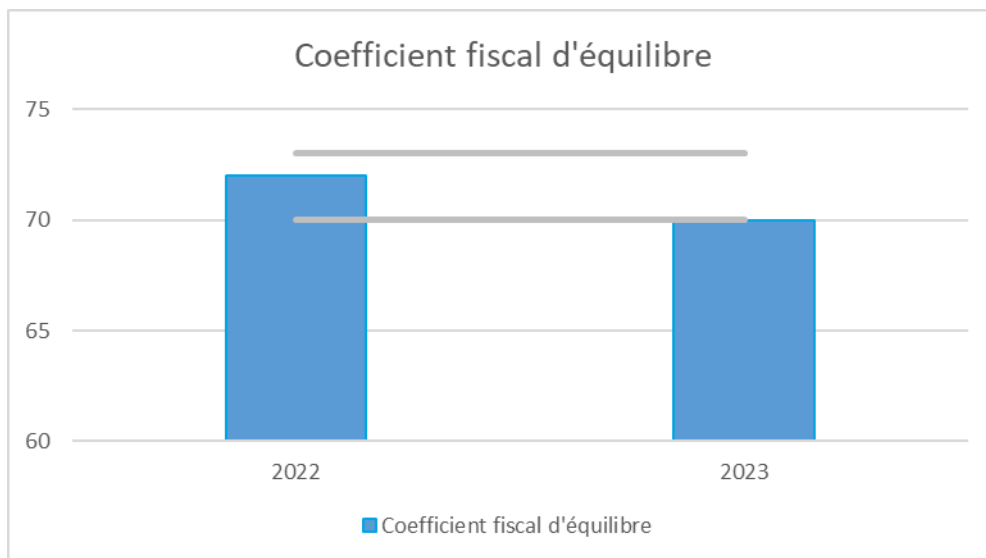


Figure 5 : Coefficient fiscal d'équilibre

Coefficient fiscal d'équilibre

Comme évoqué en introduction et ci-après, en raison de certaines incertitudes planant actuellement sur la planification financière, il n'est pas possible, en l'état, d'arrêter un taux d'impôt d'équilibre précis pour la commune fusionnée. Les estimations actuelles permettent d'avancer que le coefficient fiscal d'équilibre se situerait entre 70 % et 73 % de l'impôt cantonal de base. Le coefficient d'impôt projeté est identique pour les personnes physiques et les personnes morales.

Incertitudes

Il nous apparaît primordial de rappeler que certaines incertitudes demeurent et sont susceptibles d'avoir un impact sur la commune consolidée. Depuis le rapport intermédiaire, le peuple suisse et fribourgeois a accepté les projets RFFA, respectivement PF17.

Il demeure toutefois que la réaction des entreprises, suite à la votation et notamment en matière de stratégie fiscale, n'est pas encore connue à ce jour, tout comme les montants des compensations annuelles versés par l'Etat (basées sur la nouvelle clé de répartition) et des cas de rigueur. Le SCC fournira les informations concernant les comptes 2020 dans les prochaines semaines. Il est important de noter que cette clé de répartition sera valable uniquement pour l'année 2020 et est calculée sur les données fiscales 2017. Elle sera recalculée en 2020 pour le versement 2021 sur la base des statistiques fiscales 2018 et ainsi de suite. Ainsi, il n'est pas possible de connaître précisément le montant des compensations qui seront octroyés aux communes du Grand Fribourg dès l'entrée en vigueur de la fusion. De plus, le SCC ne va pas procéder à une nouvelle estimation du coût de la réforme pour chaque commune.

Outre les éléments cités ci-dessus, le GT Finances attend la prise de position de l'assemblée constitutive sur l'intégration des éléments des *short lists*.

De plus, le coût du regroupement des caisses de prévoyance (LPP) n'est actuellement pas encore connu. Le GT Finances est dans l'attente du rapport sur le travail confié à un actuaire. Nous renvoyons au chapitre 5.2 ci-après.

En l'état actuel, le GT Finances communique donc uniquement une fourchette de taux d'impôt. La fourchette est cependant plus réduite que lors de la publication du rapport intermédiaire.

5. Informations complémentaires

5.1 Contribution extraordinaire de l'État

Lors de ses séances de travail, le GT Finances s'est penché sur la question d'une contribution complémentaire de l'État dans le cadre de la fusion du Grand Fribourg. Ainsi, en date du 24 juillet 2019, une demande de contribution complémentaire à l'aide ordinaire de l'Etat aux fusion de communes a été transmise par le Comité de pilotage de la fusion du Grand Fribourg et par le GT Finances.

Sans entrer dans les détails de cette demande qui fait à ce jour encore l'objet de discussion, nous détaillons ci-dessous les axes principaux sur lesquels il a été demandé une aide de la part de l'État de Fribourg :

- **Mobilité :** Pour rendre les transports publics plus attractifs dans le Grand Fribourg, le GT Finances et le comité de pilotage proposent d'agir tant au niveau de l'infrastructure qu'au niveau tarifaire. Un investissement de 300 millions de francs permettrait d'offrir à la population une infrastructure de transports publics et de mobilité douce capable de faire la différence par rapport au trafic individuel motorisé. L'objectif est d'assurer, à l'horizon 2026, une cadence toutes les 7,5 minutes sur l'ensemble du territoire de la commune fusionnée et la faculté pour l'utilisateur de relier n'importe quel point du réseau urbain en moins de quinze minutes.

La proposition prévoit le développement de l'infrastructure en quatre volets : la création d'un nouvel axe ferroviaire vers Marly (par exemple un tramway), la construction aux quatre entrées du Grand Fribourg de gares routières permettant de transborder les passagers des bus régionaux vers les transports urbains, la création de nouvelles voies de bus et la connexion directe de toutes les localités aux voies ferrées par des lignes de bus transversales. Au niveau de l'offre tarifaire, il est proposé d'étendre la zone 10 à l'ensemble du périmètre, de soutenir une baisse du prix et de changer le mode de financement du trafic urbain pour permettre à la commune fusionnée de prendre en charge les abonnements pour les jeunes en formation et les seniors, tout en garantissant la neutralité des coûts. Ensemble, ces mesures sont devisées à 14 millions de francs par année, à charge des commanditaires.

- **Emplois:** la création de nouveaux emplois dans le Grand Fribourg est une priorité et elle passe par la mise à disposition de terrains stratégiques pour les entreprises. Pour le comité de pilotage et le GT Finances, la zone de Bertigny est idéalement située. Ils proposent au Conseil d'Etat de consacrer 20 millions de francs à l'équipement des terrains, sur une superficie de 10 hectares.
- **Contribution immobilière:** le GT Finances propose d'assujettir les bâtiments du canton à cette taxe, dont ils sont actuellement exemptés. La mesure qui n'a pas pu être chiffrée précisément à ce stade permettrait à la nouvelle commune une manne financière conséquente par année sur son compte de fonctionnement. Elle profiterait à tous les districts du canton.

Au-delà de l'aspect financier, la fusion du Grand Fribourg est une condition essentielle à la réussite de cette offensive pour la mobilité et pour l'emploi. Une commune fusionnée offrirait l'opportunité de lever les obstacles posés actuellement par le morcellement des centres de décisions. La nouvelle commune ainsi créée pourrait garantir à la population une égalité de traitement entre toutes les localités au niveau de l'offre en transports publics et en mobilité douce. Elle s'assurerait aussi que les bienfaits engendrés par l'installation de nouvelles entreprises profitent à l'ensemble de la population du Grand Fribourg, indépendamment de la proximité avec l'autoroute ou de la disponibilité des terrains.

5.2 Situation des caisses de prévoyance (LPP)

Il est constaté que les communes sont affiliées à différentes caisses de pension. Le coût du regroupement des caisses de prévoyance (LPP) n'est actuellement pas encore connu. Le GT Finances est dans l'attente du rapport sur le travail confié à un actuaire. Nous n'avons en l'état pas tenu compte dans nos prévisions d'un coût de regroupement supporté par la nouvelle commune. Il sied à relever que la Caisse de prévoyance de la Ville de Fribourg est assainie, en conformité avec les exigences légales et ne représentera donc pas de charges supplémentaires pour la future commune.

5.3 Bourgeoisie de la ville de Fribourg

La Bourgeoisie de Fribourg est ouverte sur la cité toute entière et tous les revenus des biens bourgeoisiaux sont affectés à des fins d'utilité générale. A travers ses différentes institutions, la Bourgeoisie met à disposition de la population de nombreux services :

- la résidence bourgeoise des Bonnesfontaines, pour les personnes âgées ;
- le foyer des Bonnesfontaines, pour des enfants et adolescents francophones et alémaniques en difficultés personnelles et/ou familiales ;
- les jardins familiaux de Bertigny, de la Faye, du Stadtberg et de Torry ;
- les bourses d'études, via la Caisse des Scholarques et la Fondation Charles-Jean Moosbrugger.

La Bourgeoisie possède également de nombreux domaines de montagne et de plaine et un domaine viticole, situé en Lavaux.

La Bourgeoisie existe par une base légale et est indépendante, tant juridiquement que financièrement, de la Ville de Fribourg.

Le GT Finances en conclut donc que la Bourgeoisie n'a pas pour vocation à être intégrée dans la commune fusionnée. Elle ne peut, de toute façon, pas l'être de par la loi. Elle poursuivra ses missions d'intérêt public pour l'ensemble de la commune fusionnée et continuera de s'autofinancer.

5.4 Assainissement de la décharge de la Pila

En lien avec l'assainissement de la décharge de la Pila, la Ville de Fribourg constituera toutes les provisions nécessaires à l'horizon 2021, soit avant l'entrée en vigueur de la fusion, selon les meilleures estimations financières connues.

L'assainissement de la décharge de la Pila n'aura donc aucune conséquence financière sur le fonctionnement de la nouvelle commune.

Pour mémoire, le canton et la Confédération assumeront le 70% des dépenses, le reste étant à charge de la Ville de Fribourg et des tiers qui ont contribué à la pollution.

5.5 Taxes causales

Le GT Finances constate que les règlements communaux diffèrent très largement à l'heure actuelle.

La règle de base de la Loi sur les communes (LCo) consiste à laisser perdurer les règlements de chaque commune partie à la fusion pendant un certain délai, la nouvelle commune devant procéder à l'harmonisation de l'ensemble de la réglementation (art. 141 LCo). La clause standard utilisée dans les conventions de fusion consiste à rappeler ce principe, en ajoutant parfois que lorsqu'une matière n'est pas réglée dans toutes les communes, c'est le règlement communal le plus récent qui s'applique dans la commune qui n'en dispose pas.

Le GT Finances part du principe que chaque commune respecte la Loi et couvre les chapitres concernés, au vu des constats réalisés sur la base des comptes annuels. Chaque commune prévoit les investissements nécessaires au renouvellement des installations.

Une solution envisageable consisterait également en l'harmonisation matérielle des différents règlements par les organes des anciennes communes avec effet à l'entrée en vigueur de la fusion.

Le GT Finances estime que seul un règlement transitoire et harmonisé permettrait de déterminer les taxes de façon réaliste. Le GT Finances constate que la base légale actuelle ne permet pas d'édicter un règlement transitoire.

Des réflexions sont en cours à ce sujet au sein de l'État de Fribourg pour modifier ladite base juridique.

5.6 Calcul des dépenses et recettes totales des communes par habitant (indicateur)

Un indicateur clairement compréhensible est le calcul des dépenses et des recettes par habitants. Nous avons calculé les dépenses et les recettes par rapport au nombre d'habitants (réel pour 2014 à 2018 et projeté pour 2022 et 2023). Cet indicateur permet de démontrer que la commune fusionnée ne prévoit pas une réduction drastique des dépenses. La réduction des dépenses est essentiellement due aux hypothèses d'efficience et à l'augmentation des habitants.

Concernant la diminution des recettes, elle est due à l'impact RFFA/PF17 et la prudence dans la planification pour les impôts non réguliers (Impôt sur les prestations en capital, gains immobiliers, etc.).

Dépenses et recettes par habitants en CHF	2014 à 2018	2022 et 2023
Dépenses	-4 531	-4 395
Recettes	4 850	4 553

Figure 6 : Dépenses et recettes par habitant

5.7 Décisions du GT Finances sur les réflexions en cours au moment du rapport intermédiaire du 21 mars 2019

5.7.1 Découplage du taux d'impôt

Les communes sont libres d'opérer un découplage du taux d'impôt entre les personnes physiques et les personnes morales. Seul une commune du périmètre actuel de la fusion du Grand Fribourg a choisi ce mode de faire (Matran). Une réflexion quant à l'opportunité d'effectuer un découplage du taux d'impôt au sein de la commune fusionnée a été réalisée. Le GT Finances a décidé de ne pas retenir cette option et propose un coefficient fiscal identique pour les personnes physiques et morales.

5.7.2 Taux d'impôt différencié

L'instauration d'un taux d'impôt différencié entre les anciennes communes a été étudiée par le GT Finances. L'objectif de cette mesure aurait été de lisser l'augmentation, respectivement la réduction, du taux d'impôt des anciennes communes sur la durée d'une législature, avant d'atteindre un coefficient commun.

Le GT Finances est d'avis que pour des questions d'équité dans le traitement des contribuables d'une seule et même commune, cette proposition ne doit pas être retenue.

6. Suite des travaux et calendrier

Pour ce qui est de la suite des travaux du GT Finances, la fixation du taux d'impôt interviendra durant le premier semestre 2020, conformément à la loi et au règlement de l'Assemblée constitutive du Grand Frیبourg, lors de la rédaction de la convention de fusion.

7. Conclusion

Le présent rapport retrace les travaux effectués par le Groupe de travail Finances. 17 séances de travail ont eu lieu depuis juin 2018 jusqu'en septembre 2019.

Les quelques incertitudes qui demeurent à ce stade des travaux et mentionnés sous le chiffre 4.4 ne permettent pas à ce jour d'articuler un taux précis, mais une fourchette comprise entre 70 et 73% de l'impôt cantonal de base par habitant. Le GT Finances poursuivra son travail pour affiner la planification consolidée.