

Plan financier 2016-2020 (mise à jour 2015)

DOCUMENT EXPLICATIF

Généralités

Bases légales

Le plan financier répond aux exigences de la législation cantonale en vigueur. Les bases légales énumérées ci-dessous s'appliquent par analogie :

- la Constitution cantonale, art. 132 al.2,
- la loi sur les communes (LCo), art. 86d,
- le règlement d'exécution de la loi sur les communes (ReLCo), art 43c.

D'autre part, les Statuts de l'Agglomération de Fribourg stipulent que le plan financier et ses mises à jour doivent être transmis au Conseil d'agglomération (ci-après : Conseil) ainsi qu'à la Commission financière (art. 31). Ils font l'objet d'un préavis de la Commission financière au Comité d'agglomération (ci-après : Comité) (art. 23b), ce dernier étant chargé de son adoption (art. 21 et 31).

Rôle du plan financier

Le plan financier doit permettre une détermination des ressources financières de l'Agglomération de Fribourg (ci-après : Agglomération) sur cinq ans. Il porte sur les comptes de fonctionnement ainsi que sur les dépenses d'investissement, incluant leurs conséquences financières sur le compte de fonctionnement pour la période considérée (intérêts, amortissements et éventuelles charges d'exploitation). Il se base en principe sur l'évolution des chiffres des 5 dernières années comptables. Il permet à l'Agglomération d'orienter sa situation financière à moyen terme, et représente un important instrument de conduite, qui joue notamment un rôle notoire dans la détermination de sa capacité d'investissements. En effet, un tel outil rend possible la comparaison des ressources financières à moyen terme avec les investissements prévus.

Le plan financier est un instrument évolutif, que l'Agglomération est tenue de mettre à jour en fonction des dernières informations connues, mais au minimum une fois par année. Compte tenu de sa nature évolutive et de l'imprévisibilité de différents facteurs, il n'a pas vocation à représenter une copie conforme de ce que seront les futurs budgets. Son but est de dégager des tendances favorisant les aptitudes de l'Agglomération à prévoir sa situation financière, ses capacités à investir ainsi que ses modalités de financement.

Méthodologie

Approche prévisionnelle

La planification financière 2016-2020 de l'Agglomération donne lieu à une extrapolation du budget de fonctionnement qui, en fonction de la nature de la rubrique considérée, peut se baser sur les prévisions de renchérissement de l'Office fédéral de la statistique ou sur des estimations spécifiques à leurs natures. Il est à relever que les prévisions portant sur le renchérissement ne s'étendent pas au-delà de 2016. En vertu du principe de prudence, l'analyse se fonde sur un renchérissement annuel de 1% pour la période 2017-2020.

Concernant les investissements, les prévisions de l'Agglomération sont tributaires de l'information dont elle dispose à l'élaboration du plan. Compte tenu du fait qu'il est en principe impossible de définir un échéancier précis pour les projets à subventionner sur un horizon de 5 ans, la détermination des montants d'investissement passe généralement par la formulation d'hypothèses de travail.

En termes d'extrapolation de tendances, les rubriques couvertes par la planification se répartissent en 4 catégories :

- montants caractérisés par une stabilité prévue des grandeurs réelles, et dont l'évolution considérée équivaut par conséquent au taux prévu de renchérissement,
exemples :
 - *frais administratifs*
 - *honoraires et frais d'études*
 - *frais de formation*
- montants caractérisés par une stabilité prévue des grandeurs nominales, et dont l'évolution considérée est par conséquent nulle,
exemple :
 - *jetons de présence des membres des organes de l'Agglomération*
- montants dont l'extrapolation repose sur une logique et/ou des hypothèses propres à leurs spécificités,
exemples :
 - *traitements du personnel administratif, pour lesquels une évolution annuelle de 1 échelon est en lien avec l'échelle des traitements de l'Etat*
 - *amortissements et charges d'intérêts des investissements*
- montant dont l'extrapolation repose sur des prévisions tout-à-fait spécifiques.
exemples :
 - *coûts d'exploitation des transports publics, donnant lieu au calcul d'une croissance moyenne selon leur évolution au cours des années précédentes*
 - *subventionnement cantonal des coûts d'exploitation des transports publics, contraint par un plafonnement fixé par l'Etat sur la base de sa propre planification financière*

Un descriptif détaillé de la manière avec laquelle les différents types de dépenses et de recettes sont extrapolés est documenté à l'annexe 1.

Spécificités des années électorales

La planification financière tient compte du caractère spécifique des années électorales et de l'impact y relatif sur les dépenses à prévoir pour ces exercices particuliers. On y considère un nombre accru de séances par les organes législatifs ainsi que des grandeurs plus élevées pour certains types de dépenses. Dans cette optique, les coefficients qui suivent sont utilisés :

- Jetons de présence des séances des organes législatifs **1.25**
- Frais de port et frais administratifs **1.10**
- Traductions liées à l'administration générale **1.10**
- Frais de publications et annonces **1.20**
- Prestations de tiers relatives à l'administration **1.20**
- Emoluments de chancellerie **1.50**

Remarques relatives aux charges et recettes d'exploitation

Généralités

Sauf information contraire, la planification financière repose par défaut sur les hypothèses qui suivent :

- Une stabilité dans la part relative du financement des communes membres pour la clé aggro, resp. pour la clé mobilité,
- Sauf information contraire, l'absence de tout changement dans la législation cantonale et dans les dispositions statutaires de l'Agglomération pour toute dépense réglementaire, telle que le taux des charges sociales et le montant des allocations familiales,
- Une stabilité dans la dotation de l'Agglomération en ressources humaines,
- Une stabilité par défaut du montant des jetons de présence versés aux membres des organes exécutifs et législatifs de l'Agglomération (exception : une année électorale donne lieu à un nombre accru de séances),
- Une évolution annuelle des salaires fixée par défaut à 1 échelon dans la grille des traitements de l'Etat de Fribourg.

0. Administration

Effets spécifiques au caractère électoral de l'année 2016

En 2016, les élections communales donnent lieu au versement de jetons de présence plus importants qu'une année classique. Elles génèrent d'autre part une augmentation ponctuelle de l'administration générale en matière de publications officielles, de traductions et de frais administratifs divers. Enfin, le caractère électoral dudit exercice doit aboutir à une augmentation des coûts en matière de prestations de tiers.

Amortissements

Les montants précédemment comptabilisés en matière d'amortissement de l'administration générale correspondaient à du mobilier et des équipements datant de la constitution de l'Agglomération. Suite à l'amortissement intégral de leur valeur au bilan dans les comptes 2014, il n'est plus pertinent de prévoir quelque charge de ce type pour les années à venir.

3. Culture

Subventions culturelles

Pour rappel, l'Agglomération a procédé de 2013 à 2015 à une augmentation progressive des subventions culturelles, à concurrence de CHF 120'000 par année. Cette démarche correspondait à un rattrapage, qui devait lui permettre de se conformer à la politique en vigueur du temps de Coriolis Promotion (application d'un montant de CHF 25/habitant à la détermination des subventions culturelles). Compte tenu des incidences qu'ont actuellement les mesures d'économies de l'Etat sur les finances des communes membres, toute progression des subventions culturelles sera suspendue en 2016. Dans ce contexte, bien que le renouvellement des conventions pour l'octroi de subventions pluriannuelles 2016-2018 soit encore en cours, le plan financier se fonde sur l'hypothèse d'une stagnation des montants y relatifs pour les années à venir.

6. Mobilité

650.364.00 - Contrat de prestations au concessionnaire (TPF) / 650.461.10 – Subventions cantonales

Les coûts d'exploitation des transports publics de 2016 à 2020 reposent sur des prévisions ad hoc effectuées par le Comité en 2015.

Pour la législature 2016-2021 les prévisions budgétaires sont les suivantes :

Années	Budget Agglomération en CHF	Taux de subventions cantonales	Subvention cantonale maximum en CHF
2016	22'150'000	57.5%	12'736'250
2017	23'510'000	60%	14'106'000
2018	25'510'000	60%	15'306'000
2019	25'510'000	60%	15'306'000
2020	27'010'000	60%	16'206'000
TOTAL 2016-2020	123'690'000		73'660'250

Les projections du coût des transports publics entre 2017 et 2020 se fondent sur l'offre 2016, à laquelle s'ajoutent des modifications envisagées les années correspondantes. Ces évolutions peuvent concerner l'introduction de nouvelles lignes, des nouvelles cadences, voire des investissements liés au matériel roulant. Toutefois, on y fait abstraction de tout effet lié à des mesures d'économies (ex: programme visant à limiter les coûts du personnel, stratégie visant à mieux gérer les bus supplémentaires à introduire lors de la congestion du trafic, reprise de la ligne 127 avec les coûts liés par le canton). On ne tient pas non plus compte d'une éventuelle évolution de recettes susceptible d'influer sur le niveau des coûts.

Pour les années 2017 à 2019, il est tenu compte de la reconduction des prestations de 2016, auxquelles s'ajoutent les modifications qui suivent :

- introduction de la ligne 10,
- introduction de la ligne interne à Düringen,
- modifications des cadences ou des tracés des lignes 9, 11, 5 et 6,
- renouvellement du matériel roulant.

Pour 2020, il y a lieu de tenir compte en outre des facteurs suivants :

- renouvellement du matériel roulant,
- introduction de nouvelles cadences et modifications des tracés et terminus des lignes 3 et 11.

Une priorisation des modifications du réseau doit être détaillée ultérieurement. Toutefois, il est actuellement établi que la ligne 10 ainsi que la ligne de Düdingen seront introduites à l'horizon 2017. Le renouvellement du matériel roulant est, quant à lui, envisagé entre 2018 et 2019.

Pour la participation de l'Etat aux coûts d'exploitation des transports publics, il est tenu compte en 2016 d'un taux de subventionnement fixé à 57.5%, en vertu de la législation cantonale, suite à la modification adoptée par le Grand Conseil le 8 octobre 2013 et entrée en vigueur au 1er janvier 2014 dans le cadre des mesures structurelles et d'économies de l'Etat.

Pour rappel, la version modifiée de la loi cantonale du 20 septembre 1994 sur les transports, art. 41b al.1, prévoit que "*Les contributions cantonales pour l'exploitation de lignes mandatée par une communauté régionale sont financées à raison de 42.5 % par les communes concernées de la communauté régionale. Le solde est à la charge de l'Etat.*"

Le programme de mesures structurelles et d'économies de l'Etat n'étant pas voué à se prolonger au-delà de 2016, la planification se base en revanche sur un taux rétabli à 60% pour la période 2017-2020.

9. Finances

Intérêts des dettes

Les estimations effectuées en matière d'intérêts bancaires se basent sur les conditions appliquées aux crédits en cours ainsi que sur des prévisions relatives aux emprunts que l'Agglomération est ultérieurement amenée à contracter.

Pour les emprunts futurs, le montant des intérêts escomptés repose sur un taux de 2% pour les crédits intervenant d'ici à fin 2016. Compte tenu de l'incertitude qui caractérise les conditions du marché pour les emprunts plus éloignés dans le temps, un taux de 4% est retenu.

Amortissements

La planification des amortissements prend en compte les actifs actuellement portés au bilan de l'Agglomération ainsi que les investissements à venir. Elle se base sur les taux d'amortissement qu'il convient d'appliquer à chacun d'entre eux, en vertu des dispositions prévues par le règlement d'exécution de la loi sur les communes, art.53.

La nature exacte des investissements prévus pour la mobilité de 2016 à 2020 n'est pas encore déterminée de manière détaillée. Pour cette raison, un taux moyen de 7% est globalement considéré pour les investissements de la mobilité. Concernant les amortissements applicables aux projets d'aménagement, portant en principe exclusivement sur des frais d'études, un taux de 15% est retenu.

Charges et recettes d'investissements

Incidence de la procédure d'octroi de subventions d'investissement sur les montants prévus pour l'année 2016

Le Comité rappelle qu'il a entrepris, en 2014, une modification de la procédure d'octroi de subventions par l'Agglomération.

Jusqu'alors, son subventionnement aux communes faisait l'objet d'une libération de crédit par le Conseil après réalisation de la mesure concernée. Or, afin de fournir aux communes des garanties supplémentaires pour la mise en œuvre de leurs projets, les crédits concernés devaient désormais être octroyés par le Conseil avant la réalisation des objets.

Un tel mode de fonctionnement impliquait que le Comité porte au budget d'investissement l'ensemble des mesures pour lesquelles il s'attendait à recevoir des demandes de subvention de la part des communes, à l'exercice concerné.

Eu égard à des difficultés constatées dans l'application pratique de cette procédure, le Comité souhaite aujourd'hui en revoir certains aspects. Or, cet état de fait impacte les principes qui sous-tendent le budget d'investissement. Ainsi, dans l'attente d'une nouvelle détermination complète sur la procédure, les mesures planifiées pour 2016 se limitent à un sous-ensemble d'objets liés à un subventionnement effectif en cours d'année.

Un tel changement a une incidence sur le volume des investissements portés au budget 2016, représentant un montant très inférieur à la version précédente du plan.

Sur la base de ce qui précède et pour des questions de versements en cascade entre la Confédération, le canton et l'Agglomération, les mesures cofinancées par la Confédération sont exclues, de fait, du présent budget, puisque aucun cofinancement fédéral ne sera reversé à l'Agglomération en 2016. Par ailleurs, le Comité met l'accent sur le fait que les montants prévus, pour les mesures dont le coût total a été chiffré dans le PA2, sont agrémentés d'une estimation du renchérissement et de la TVA, en accord avec la pratique fédérale en la matière et dans le prolongement du procédé adopté pour le budget de l'année 2015 sur cette question.

Planification des mesures du PA2

La planification fine des investissements du PA2 prévus pour la mobilité de 2016 à 2020 n'est pas encore définie de manière détaillée. Cet état de fait justifie le maintien de l'approche prévisionnelle adoptée en 2014. Etant donné le volume limité d'objets effectivement réalisés entre 2015 et 2016, on tient toutefois compte d'un report sur un an des flux à prévoir.

Aussi, la projection des mesures du PA2 ultérieures à 2016 repose sur le principe d'une répartition à parts égales, de 2017 à 2019, du solde des dépenses et des recettes d'investissements globalement planifiées. La même logique s'applique aux incidences financières desdits investissements sur les charges de fonctionnement (intérêts bancaires et amortissements comptables).

Concernant les investissements intervenant au-delà de 2019, il est actuellement impossible d'estimer un ordre de grandeur des montants à prendre en compte en lien avec le PA3. Par voie de conséquence, toute projection pour l'année 2020 est exclue de la présente version du plan.

Au vu de ce qui précède, les dépenses et recettes d'investissements du PA2 se présentent comme suit :

	Total (CHF)	Part Confédération	Part Agglo.
Total des investissements du PA2 (excl. part des communes membres)	41'839'150	25'029'262	16'809'888
Mesures subventionnées par l'Agglomération en 2015	0	0	0
Mesures budgétées pour 2016	1'014'800	0	1'014'800
Mesures subventionnées par l'Agglomération entre 2016 et 2018	40'824'350	25'029'262	15'795'088
Subventionnement annuel versé par l'Agglomération de 2017 à 2019	13'608'117	8'343'087	5'265'026

Eu égard à une conclusion tardive de la convention sur les prestations, aucun subventionnement de la Confédération n'est à prévoir en 2016. Dans ce contexte, l'Agglomération n'étant pas vouée à verser d'acomptes aux communes au titre d'avances sur cette manne fédérale, les objets budgétés pour 2016 excluent toute mesure co-financée.

Attribution de méthodes d'extrapolation aux dépenses et aux recettes

Catégorie 1 : Extrapolation selon l'hypothèse d'une stabilité des montants (stabilité des grandeurs nominales)

- Traitement et jetons aux organes exécutifs / législatifs
Exception : les années électorales nécessitent un nombre accru de séances
- Allocations familiales / employeurs
- Frais de formation
- Frais de location
- Emoluments de chancellerie
- Honoraires de l'organe de révision
- Cotisations aux associations
- Tourisme : contributions à Fribourg Tourisme et Région
- Culture : participation des communes non-membres / subventions supplémentaires communes non-membres
- Culture : soutien à la CarteCulture (Caritas)
- Promotion économique : subventions cantonales

Catégorie 2 : Extrapolation selon l'hypothèse d'une évolution des montants au prorata du renchérissement (stabilité des grandeurs réelles)

- Assurances diverses, RC, mobilier, etc.
- Contrat d'entretien de surface administrative
- Contributions pour les droits d'auteurs
- Culture : subventions à des institutions privées / pluriannuelles / annuelles et extraordinaires
Dans le cas des subventions pluriannuelles, l'extrapolation tient compte d'une indexation tous les 3 ans uniquement
- Dépenses non-spécifiées
- Mobilité / Aménagement : données de base et cartographie
- Electricité
- Entretien informatique et mobilier de bureau
- Equipements et mobilier de bureau
- Fourniture de bureau
- Frais bancaires et postaux
- Frais internet
- Frais de port / Frais administratifs
- Frais de publications
- Frais d'annonces
- Frais de réceptions et de délégations
- Honoraires et frais d'études / données de base et cartographie
- Intérêt des capitaux et impôt anticipé
- Location / leasing d'équipements
- Maintenance informatique
- Matériel de bureau
- Mobilité : participations reçues de tiers
- Mobilité : subventions à des institutions privées
- Mobilité : subventions cantonales pour frais d'études
- Mobilité : taxes utilisation P+R / convention avec la CTIFR
- Prestations de tiers
- Traductions

Catégorie 3 : Extrapolation sur la base de règles particulières

- Traitement du personnel / personnel auxiliaire / personnel temporaire
Évolution de 1 échelon selon grille des traitements de l'Etat de Fribourg
- Cotisations aux assurances sociales (AVS/AI/APG/AC) / retenues sociales sur les salaires
Évolution de 1 échelon selon grille des traitements de l'Etat de Fribourg
- Cotisations aux caisses de prévoyance / retenues sociales sur les salaires
Évolution de 1 échelon selon grille des traitements de l'Etat de Fribourg
- Cotisations aux assurances maladie-accident / retenues sociales sur les salaires
Évolution de 1 échelon selon grille des traitements de l'Etat de Fribourg
- Frais de location
Extrapolation appliquée au-delà de l'échéance du bail en vigueur, et tenant des termes du contrat de bail en termes d'augmentation des loyers

Catégorie 4 : Extrapolation sur la base de prévisions spécifiques

- Amortissements obligatoires
Extrapolation basée sur les actifs actuels et prévus de l'Agglomération ainsi que sur les taux d'amortissement qu'il convient d'appliquer à chacun d'entre eux
- Intérêt des dettes
Extrapolation basée sur les conditions appliquées aux crédits existants, sur la planification des crédits à contracter, ainsi que sur une prévision des taux en vigueur
- Mobilité : contrat de prestations au concessionnaire (TPF)
Extrapolation reposant sur l'évolution moyenne des coûts d'exploitations du trafic d'agglomération au cours des 10 dernières années
- Mobilité : participation des communes non-membres
Extrapolation reposant sur l'évolution moyenne des coûts d'exploitations du trafic d'agglomération au cours des 10 dernières années
- Mobilité : subventions cantonales
Extrapolation tenant compte à la fois du rapport d'efficience le plus récent et du plafonnement de subventionnement fixé par l'Etat sur la base de sa propre planification financière

INVESTISSEMENT	Comptes 2010		Comptes 2011		Comptes 2012		Comptes 2013		Comptes 2014		Budget 2015		Planification 2016		Planification 2017		Planification 2018		Planification 2019		Planification 2020	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
7. AMÉNAGEMENT																						
790. Aménagement du territoire																						
PROJETS VOTES																						
ETUDES																						
790.509.01	Frais d'études pour l'élaboration du PDA 2ème génération (2010)	172'937																				
790.509.01	Frais d'études pour l'élaboration du PDA 2ème génération (2011)		329'375																			
790.509.01	Frais d'études pour l'élaboration du PDA 2ème génération (2012)			93'627																		
790.509.01	Frais d'études pour l'élaboration du PDA 2ème génération (2013)				32'982																	
MESURES PA2																						
790.509.03	Etudes de mise en œuvre du PA2: étude "Accessibilité gare de Givisiez"								18'400													
790.509.03	Etudes de mise en œuvre du PA2: projet-modèle "espaces ouverts" (1ère phase)								15'589													
PROJETS DEVANT FAIRE L'OBJET D'UN MESSAGE																						
ETUDES																						
790.509.04	Projet d'agglomération (PA3/PDA)										355'000											
790.509.11	Projet-modèle "espaces ouverts" (suite)										63'603	63'603	63'603	63'603	63'603	63'603	63'603	63'603	63'603	63'603	63'603	63'603
MESURES PA2																						
790.509.00	Mesures d'urbanisation non déterminées											200'000										
790.509.12	Mesure PA2 U-A06: Site stratégique d'agglomération de Givisiez											30'000										
790.509.13	Mesure PA2 U-A07: Site stratégique d'agglomération Plateau d'Agy - Portes de Fribourg											20'000										
790.509.14	Mesure PA2 U-A13: Centralités de Marly											35'000										
790.509.15	Mesure PA2 U-B01: Intensifier le renouvellement urbain et la densification											60'000										
	investissements aménagement 2017 (PA2)													0								
	investissements aménagement 2018 (PA2)															0						
	investissements aménagement 2019 (PA2)																	0				
	investissements aménagement 2020 (PA2)																			0		0
	Total dépenses d'investissement	172'937	0	329'375	0	93'627	0	32'982	0	33'989	0	418'603	0	408'603	0	63'603	0	63'603	0	0	0	0
790.660.11	Participation fédérale au projet-modèle "espaces ouverts" (2014)									35'000												
790.660.11	Participation fédérale au projet-modèle "espaces ouverts" (2015)										25'000											
790.660.11	Participation fédérale au projet-modèle "espaces ouverts" (2016)												40'000									
790.660.11	Participation fédérale au projet-modèle "espaces ouverts" (2017)													35'000								
790.660.11	Participation fédérale au projet-modèle "espaces ouverts" (2018)																0					
790.660.99	Participation fédérale à des projets d'investissement (PA2) (2016)												0									
790.660.99	Participation fédérale à des projets d'investissement (PA2) (2017)													0								
790.660.99	Participation fédérale à des projets d'investissement (PA2) (2018)																0					
790.660.99	Participation fédérale à des projets d'investissement (PA2) (2019)																		0			
790.660.99	Participation fédérale à des projets d'investissement (PA2) (2020)																				0	0
790.661.99	Participation cantonale à des projets d'investissement (PA2) (2012)					17'500																
	Total recettes d'investissement	0	0	0	0	17'500	0	0	0	0	35'000	0	25'000	0	40'000	0	35'000	0	0	0	0	0
TOTAL AMENAGEMENT		172'937	0	329'375	0	93'627	17'500	32'982	0	33'989	35'000	418'603	25'000	408'603	40'000	63'603	35'000	63'603	0	0	0	0
dépense nette		172'937	0	329'375	0	76'127	32'982	0	-1'011	0	393'603	0	368'603	0	28'603	0	63'603	0	0	0	0	0