

ASSEMBLÉE BOURGEOISIALE DE LA VILLE DE FRIBOURG

du mercredi 13 décembre 2023

RÈGLEMENT DES FINANCES

MESSAGE DU CONSEIL COMMUNAL

du mardi 31 octobre 2023

Règlement des finances des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg

Mesdames et Messieurs,

Le Conseil communal a l'honneur de vous soumettre le Message pour examen et approbation du projet de Règlement des finances des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg.

1. Bases légales

La nouvelle Loi sur les finances communales (LFCo; ROF 2018_021) du 22 mars 2018 et l'Ordonnance y relative du 14 octobre 2019 (OFCo; ROF 2019_080) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Afin de répondre aux nouvelles exigences de la loi cantonale, un nouveau règlement des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg doit être créé, les thèmes financiers n'étant actuellement pas traités dans un autre règlement. Ce Message traite donc du nouveau règlement des finances, qui sera complété ultérieurement par un règlement d'exécution.

2. Nouveau « Règlement des finances des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg »

Le présent règlement a été établi sous supervision du Conseil communal selon les compétences qui lui sont délivrées par le Règlement d'administration des institutions bourgeoises de la Ville de Fribourg, art. 4. Le Conseil communal a délégué cette tâche à la Direction des Affaires bourgeoises et au Service de la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg selon l'art. 5 du même règlement.

Il s'agit d'un nouveau règlement, inspiré par les thèmes financiers du règlement d'organisation et par le règlement-type 1 proposé par le Service des communes (Scm) et établi par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF). Il s'intitule "Règlement sur les finances des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg".

Comme précisé ci-dessus, le règlement tel que proposé sera accompagné ultérieurement d'un règlement d'exécution des finances qui ne précisera pas les articles du Règlement des finances, suffisamment intelligibles, mais le complétera en fonction des besoins opérationnels financiers du Service de la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg. Le règlement d'exécution des finances est de la compétence du Conseil communal, contrairement au présent règlement de portée générale.

3. Consultation

Le projet de règlement initial a été soumis au Service des Communes (Scm) pour examen préalable. Les modifications requises ont été reprises dans la version présentée ci-dessous et sont explicitées dans le commentaire des articles lorsque jugé nécessaire.

Le règlement a également été soumis à la Commission vérificatrice qui a délivré son préavis favorable.

4. Commentaires des articles

Article 1 Cet article indique le but du règlement, à savoir la définition des principes régissant les finances des institutions bourgeoises de la Ville de Fribourg, en complément à la législation cantonale.

Article 2 L'article 2 se fonde sur les articles 42 LFCo et 22 OFCo et précise le montant à partir duquel une **dépense d'investissement** doit être activée. **Les objets qui n'atteignent pas la limite d'activation sont portés au compte de résultat.** Pour qu'une dépense soit qualifiée d'investissement, il faut qu'elle concerne une catégorie d'investissement dont l'amortissement se fera sur plusieurs années en application de l'annexe 1 de l'OFCo et qu'elle atteigne un montant minimum.

Le Conseil communal propose un montant minimum de CHF 50'000; il s'agit du montant qui présente de nombreux avantages :

- l'Assemblée bourgeoise garde une bonne vue d'ensemble sur les projets d'investissement qui se déroulent par phases (concours, étude et réalisation), sans qu'une phase se retrouve dans un budget de fonctionnement ;
- le budget de fonctionnement peut être mieux maîtrisé, les dépenses qui sont importantes et principalement à caractère (principalement à titre unique – achat de véhicule par exemple), ne doivent pas être ajoutées puis enlevées d'une année à l'autre (stabilité de budgétisation);
- le fait de budgéter un investissement permet plus de flexibilité quant au démarrage des travaux ; une décision d'investissement de l'Assemblée bourgeoise est valable 5 ans, alors qu'un budget de fonctionnement n'est valable que jusqu'au 31 décembre de l'année budgétée (incertitude lorsque des travaux de maintenance ou d'assainissement sont planifiés en fin d'année budgétée);
- les amortissements d'un investissement, en plus de lisser les coûts, ont l'avantage de laisser une visibilité à l'actif. Lorsque des amortissements se terminent, cela permet de se demander si l'investissement en question a été reconduit. Chaque dépense listée dans le Plan financier gagne également en visibilité pluriannuelle et peut être rediscutée, priorisée certaines fois plusieurs années avant même le lancement du message alors qu'elle serait « noyée » dans une rubrique si on la planifie pour l'année suivante au budget de fonctionnement;
- une limite de CHF 50'000 permet de garder une valeur indicative plus correcte des actifs corporels au bilan; En proposant un montant pas trop élevé, on limite ainsi la charge annuelle sur le compte de résultats.
- il est plus facile d'élever une limite d'activation que de la baisser; Le désavantage principal pour Conseil communal, respectivement le *Service de la Bourgeoisie* réside en l'obligation de remettre un commentaire dans le message pour ces investissements de moindre importance.

Article 3 Le règlement-type du Scm présente cet article comme disposition facultative. Nous relèverons que, sans disposition fixée dans le règlement communal des finances, toutes les régularisations devraient être effectuées.

Il est difficile de fixer un seuil à partir duquel une régularisation doit obligatoirement être effectuée, raison pour laquelle proposition est faite de parler de « matérialité » par article et avec cette notion, un langage connu dans le monde de la révision est adopté et une marge de manœuvre est gardée, pour les montants importants naturellement mais également pour des montants plus petits, sans fixer une contrainte qui serait difficilement applicable au vu du volume des écritures annuelles et de la diversité des transactions dans les différents Domaines d'activités stratégiques.

Article 4 Cet article régit la compétence du Conseil communal pour toute **nouvelle dépense**, à savoir une dépense **qui ne figurait pas encore au budget des années précédentes**, en application de l'article 67 alinéa 2 LFCo. En dessous de ce montant, le Conseil communal ne doit pas rédiger de message détaillé à l'Assemblée bourgeoisiale dans le cadre du budget.

Le seuil de compétence pour une dépense nouvelle autorise le Conseil communal d'effectuer une charge de résultat ou une dépense d'investissement **sans que ces dernières ne fassent l'objet d'une décision formelle spécifique** de l'organe législatif. Cette compétence **présuppose toutefois que la dépense soit inscrite dans le budget de résultats ou le budget des investissements**. Une dépense est qualifiée de nouvelle lorsqu'il existe une liberté d'action relativement importante quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres circonstances essentielles (art. 3 al 1 let. f LFCo).

L'OFCo préconise la fixation de ce montant à « 50% de la limite d'activation ». Le niveau de la limite d'activation est de CHF 50'000, ce qui signifierait que la compétence du Conseil communal pour une nouvelle dépense devrait être fixée à CHF 25'000.

Toutefois, la LFCo prévoit que la durée prévisible totale de l'engagement est prise en compte, et qu'à défaut de précision temporelle, une durée de dix ans fait foi. Concrètement, cela signifie que si cette compétence est fixée à CHF 25'000 et qu'un Service s'engage pour une nouvelle dépense de plus de CHF 2'500 sur 10 ans, il faudra que cette dépense nouvelle soit explicitée séparément dans le message du budget et fasse l'objet d'une validation de l'Assemblée bourgeoisiale. Par conséquent, cela veut donc dire que chaque nouveau montant de plus de CHF 2'500 devra être contrôlé par l'Assemblée bourgeoisiale, et qu'il devra déterminer s'il est périodique ou non, afin de respecter l'annonce préconisée par la loi cas échéant.

Ce contrôle semble inadéquat et déraisonnable selon la typologie des institutions bourgeoisiales de la ville de Fribourg, raison pour laquelle la proposition du projet est de porter cette compétence à CHF 50'000 au lieu des CHF 25'000, ce qui répondrait à la logique de l'annexe de l'OFCo. Le contrôle de l'Assemblée bourgeoisiale se fera donc, selon cette proposition, pour toutes les dépenses nouvelles de plus de CHF 5'000, susceptibles d'être périodiques.

Explications par des exemples de dépenses nouvelles :

- 1) L'achat de mobilier de bureau pour CHF 45'000, cette dépense est nouvelle (non périodique) mais ne nécessite pas de message à l'Assemblée bourgeoise et pas de décision spécifique de sa part, puisque le montant est inférieur à la limite de compétence fixée. Elle est inférieure à CHF 50'000 (limite d'activation) et doit donc figurer dans le budget de résultat au bénéfice d'une décision budgétaire générale.

Si l'achat était de CHF 55'000, il devrait figurer dans le budget d'investissement avec un message et une décision de l'Assemblée sur ce crédit d'investissement.

- 2) Prise d'un engagement récurrent annuel de CHF 5'500, cette dépense est nouvelle et périodique. Comme le souligne le RFin, la durée prévisible de l'engagement est prise en compte. A défaut de précision temporelle, une durée de dix ans fait foi.

Ainsi, sur dix ans, le total des dépenses s'élèverait à CHF 55'000, soit en dessus de la limite de compétence et doit faire l'objet (la première année d'octroi) d'un message pour une décision spécifique de l'Assemblée bourgeoise pour ce crédit d'engagement, en sus de figurer au budget de résultat approuvé de manière générale.

Article 5

Cet article rappelle que certaines dépenses ne sont pas maîtrisées, soit légalement (base légale, statuts, convention, contrat, etc.), soit par l'urgence-même de la réaliser. L'Assemblée bourgeoise ne dispose alors d'aucune compétence pour maintenir ou supprimer cet état de fait du budget. L'alinéa 2 de cet article relève que, au-delà du seuil de compétence fixé par le RFin, une telle dépense doit être soumise à la Commission vérificatrice qui en valide son caractère lié.

En cas de dépense liée, le Conseil communal est compétent pour engager la dépense.

Pour rappel, la notion de dépense liée peut revêtir deux caractéristiques distinctes :

- si elle est ordonnée par la loi ou des statuts : l'institution est contrainte à une dépense fixée par une base légale cantonale, des statuts, une convention, un contrat, etc.
Exemple : participation de l'institution aux déficits d'une association de communes/collectivités (statuts).
- en raison de son degré d'urgence de réalisation : l'institution ne pouvait anticiper cette dépense et, de surcroît, elle n'est pas inscrite dans le budget. Cette notion est à comprendre dans le sens où sa non-réalisation nuirait au bon fonctionnement de l'institution, notamment quant à fournir les prestations publiques attendues.

Exemple : à la suite d'une rupture de conduite, des travaux urgents doivent être entrepris. Le Conseil communal disposant d'une compétence de CHF 50'000 (art. 4 al 1 RFin), si ces travaux la dépassent, le Conseil communal devra requérir le préavis de la Commission vérificatrice sur la qualité de dépense liée. Sur la base d'un préavis positif, la dépense pourra être engagée et les travaux réalisés sans attendre une décision de l'Assemblée bourgeoisiale.

Article 6 Cet article se réfère au crédit additionnel. Le crédit additionnel complète un crédit d'engagement insuffisant : **il s'agit de la différence entre le crédit d'engagement décidé et le décompte final constaté.**

Il doit être demandé sans délai par le Conseil communal dès qu'il a la connaissance du dépassement. Le règlement des finances fixe le seuil de compétence de l'exécutif pour tout dépassement de crédit additionnel. Ce seuil est déterminé en pourcent du crédit d'engagement initial et en francs. La proposition du Conseil communal est de fixer la limite à 10% du crédit d'engagement et un montant de crédit additionnel au maximum de CHF 50'000.

Ainsi, ce seuil de compétence énumère deux conditions cumulatives : dépassement en pourcent et dépassement en francs du crédit d'engagement initial. Ceci signifie que le montant le plus bas est déterminant pour la compétence financière octroyée au Conseil communal. Aussi, même si le dépassement en pourcent est inférieur au seuil fixé mais que le seuil en francs est supérieur (ou inversement), le seuil de compétence est dépassé. La procédure de décision individuelle par le Conseil communal doit dès lors être respectée. Comme déjà précisé, il est à rappeler que tout projet d'investissement peut prévoir des clauses d'indexation (p.ex. liées au coût de la construction).

Dans ce cas, le crédit additionnel intervient à partir du coût de l'engagement indexé.

L'exemple ci-après précise les éléments pour la compétence :

Achat de mobilier pour CHF 60'000 budgété initialement en investissement (crédit d'engagement) car supérieur à la limite d'activation de CHF 50'000. Montant définitif de CHF 70'000, soit un dépassement de 16.67%, donc supérieur à 10%.

Ce dépassement doit être, dès qu'il est connu, immédiatement approuvé par l'Assemblée bourgeoisiale. En cas d'un dépassement de CHF 5'000, soit 8.33%, le Conseil communal reste compétent.

Article 7 Cet article traite de la compétence du Conseil communal de décider d'un crédit de fonctionnement supplémentaire, conformément aux articles 36 alinéa 3 LFCo et 33 OFCo. **Le crédit supplémentaire corrige un crédit budgétaire (budget de résultat) jugé insuffisant : c'est la différence entre le montant inscrit au budget et la facture finale** (art. 35 al.1 LFCo)

20% représente un ordre de grandeur logique et pertinent, comparable au pourcentage valable pour les investissements. La limite à CHF 25'000 signifie que dans le Message des comptes, les écarts inférieurs à cette limite entre les comptes et le budget ne devront plus être systématiquement justifiés.

Avec l'alinéa 3, cette compétence permettra au Conseil communal, dans le cas où des recettes supplémentaires ont été comptabilisées dans un domaine précis et dans les limites proposées (20% et CHF 25'000), de décider d'augmenter d'autant les dépenses, sans contrevenir à la loi, ce qui était impossible avant.

L'exemple ci-après précise les éléments pour la compétence :

Achat de mobilier pour CHF 40'000 budgété initialement en charge de fonctionnement (budget de résultat), car inférieur à la limite d'activation de CHF 50'000.

Montant définitif de CHF 50'000, soit un dépassement de 25.00%/CHF 10'000, donc supérieur à 20%. Ce dépassement doit alors être soumis globalement à l'Assemblée sur une liste motivée de tous les dépassements de plus de CHF 5'000.

Si le dépassement n'avait été que de CHF 5'000 (7.5%), il serait resté dans compétence du Conseil communal et ne devrait pas être listé et motivé à l'Assemblée bourgeoisiale.

Article 8 La proposition est faite de fixer les prérogatives du Conseil communal et conformément à ce que prévoit nouvellement la LFCo (art. 67 al. 2 LFCO), de l'élargir à d'autres opérations, qui restent exceptionnelles, et qui sont listées à l'art. 67 al 1 LFCO sous les lettres j) à o). Cette liste a été reprise et figure en détail dans le Règlement des financiers sous les lettres a) à d). Le Conseil communal est compétent dans les limites suivantes :

l'achat, la vente, l'échange, la donation ou le partage d'immeubles, la constitution de droits réels limités et toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition ou d'une aliénation d'immeubles jusqu'à un montant de CHF 200'000 maximum ;

les cautionnements et autres garanties, ainsi que les prêts et participations qui ne répondent pas aux conditions usuelles de sécurité et de rendement jusqu'à un montant de CHF 100'000 maximum ;

l'acceptation d'une donation avec charge ou d'un legs avec charge sans limite.

Ces montants restent modestes et ne permettent, dans les faits, que de régler des opérations courantes et sans réel intérêt stratégique.

Article 9 Cet article se base sur l'article 25 LFCo et rappelle la nécessité d'établir un décompte final pour tous les investissements terminés, a minima sous la forme d'une liste avec indication des montants votés et des montants dépensés dans le message du bouclage des comptes.

Article 10 Cet article fixe les modalités de remise de la comptabilité en cas de départ (1) du ou de la Chef-fe de service ou (2) du ou de la Chef-fe de secteur finances et administration. Pour le surplus, les dispositions de L'OFCo sont applicables.

Article 11 Cet article fixe la compétence du Conseil communal de déléguer des tâches aux Commissions constituées, notamment au Conseil bourgeoisial ainsi que par délégation au Service de la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg.

Article 12 Cet article fixe la compétence générale de l'Assemblée bourgeoise pour l'application du présent Règlement des finances.

5. Incidences financières

Ce projet de règlement n'a pas d'incidences financières directes. Le Conseil communal s'engage à appliquer ses nouvelles compétences dans le respect des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg.

Le Conseil communal propose à l'Assemblée bourgeoise d'adopter le Règlement des finances des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg.

Fribourg, le 2 octobre 2023

Veuillez agréer, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

Au nom des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg

Annexe : *Règlement des finances des institutions bourgeoises de la ville de Fribourg*