

Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Synthèse des résultats de la planification financière	1
1.2 Processus de planification et structure du document	4
1.2.1 Principes de gestion financière	4
1.2.2 Planification des investissements	5
1.2.3 Structure des tableaux de planification	5
1.2.4 Scénarios et épurements	6
2. Paramètres externes de planification	6
2.1 Contexte économique	6
2.1.1 Evolution conjoncturelle globale	6
2.1.2 Evolution en Suisse	9
2.1.3 Evolution fribourgeoise	10
2.1.4 Conclusions relatives au contexte économique	12
2.2 Développement durable et climat	12
2.3 Synthèse des modifications législatives et/ou financières	12
2.3.1 Croissance démographique	13
2.3.2 Plans d'aménagement de détail (PAD) sur le territoire communal	17
2.3.3 Péréquation des ressources	17
2.3.4 Planification des établissements scolaires	18
2.3.5 Réseau Santé Sarine (RSS)	18
2.3.6 Agglomération de Fribourg (Agglo)	19
2.3.7 Association Régionale de la Sarine (ARS)	20
2.3.8 Association du Centre Professionnel Cantonal (ACPC)	20
3. Compte de fonctionnement - analyse	21
3.1 Plan 2025-2029 avec le scénario moyen	21
3.2 Epurement des comptes de 2019 à 2023	22
3.3 Evolution des charges	23
3.3.1 Charges de personnel	23
3.3.2 Biens, services et autres charges d'exploitation	24
3.3.3 Amortissement du patrimoine administratif	24
3.3.4 Charges financières	24
3.3.5 Attributions aux fonds et financements spéciaux	25
3.3.6 Charges de transfert	25

3.4	Evolution des revenus	25
3.4.1	Revenus fiscaux	26
3.4.2	Taxes et redevances	26
3.4.3	Revenus financiers	27
3.4.4	Prélèvements sur fonds et financements spéciaux	27
3.4.5	Revenus de transfert	27
4.	Evolution du bilan	27
5.	Evolution du compte de flux de trésorerie	29
6.	Indicateurs - bilan et compte de flux de trésorerie	30
6.1.1	Taux d'endettement net	30
6.1.2	Autres indicateurs MCH2	32
7.	Evolution 2025-2029 selon les trois scénarios	34
7.1	Scénario moyen : résultats avec 2.2% d'augmentation des revenus fiscaux dès 2027	35
7.2	Scénario optimiste : Effet provenant de mesures correctives à l'étude par le Conseil communal	37
7.3	Scénario pessimiste : résultats avec 1.0% d'augmentation des revenus fiscaux dès 2027	38
8.	Risques et opportunités	39
8.1	Risques identifiés	39
8.2	Opportunités	40
9.	Conclusion et message au Conseil général	41

Plan financier 2025 - 2029

1. Introduction

1.1 Synthèse des résultats de la planification financière

Parallèlement à la réalisation du budget 2025 de la Ville de Fribourg qui présente un déficit de CHF 15.9 mio sur un total de charges de CHF 287.7 mio (sans les imputations internes), le Plan financier a été réactualisé. Comme pour l'élaboration du budget 2025, il convient de considérer ce Plan financier avec prudence, notamment en raison de l'évolution incertaine du contexte économique et géopolitique à moyen terme, ainsi que des ressources fiscales, dont la tendance positive de ces dernières années reste difficilement influençable en termes de planification. Il a été réalisé sans considération d'une baisse des prestations de la Commune.

Le Plan financier intègre, pour sa nouvelle version, trois scénarios possibles décrits selon les termes suivants :

- Le scénario moyen représentant l'évolution des finances communales sans correction majeure et modélisant une continuité dans la tendance vers laquelle évolue les dépenses depuis quelques années. Ce scénario inclut des recettes fiscales stables en 2026 puis en progression de +2.2% dès 2027 ;
- Le scénario optimiste modélise l'effet potentiel sur les finances communales, découlant de mesures correctives à l'étude par le Conseil communal. Ce scénario considère les mêmes évolutions fiscales que pour le scénario moyen, tenant compte néanmoins d'une augmentation du coefficient d'impôt à 82% dès 2027 ;
- Le scénario pessimiste représentant l'évolution financière incluant le même modèle que le scénario moyen, mais intégrant une évolution des recettes fiscales de +1% au lieu des +2.2%.

Pour les années 2026 à 2029, les résultats projetés sont les suivants :

Résultats planifiés en mio CHF	2025	2026	2027	2028	2029
Scénario optimiste	-15.9	-32.1	-36.9	-48.7	-54.2
Scénario moyen	-15.9	-34.0	-44.1	-57.5	-65.5
(en % des charges épurées)	(-5.6%)	(-11.6%)	(-14.4%)	(-18.1%)	(-19.9%)
Scénario pessimiste	-15.9	-34	-46.5	-62.4	-73.0

Le scénario moyen, bien que présentant des recettes fiscales à la hausse, montre des chiffres négatifs sur l'horizon complet des cinq années, avec une accélération du déficit année après année pour atteindre son point le plus haut en 2029 avec un déficit représentant 19.9% des charges totales avant imputations internes. Comme le laissaient entrevoir les derniers Plans financiers, la situation financière de la Ville, malgré des comptes bénéficiaires ces dernières années et probablement pour la dernière fois en 2023, nécessitera un ajustement rapide afin d'assurer un équilibre financier sur le long terme. La fortune actuelle permet légalement d'absorber de tels déficits jusqu'en 2028.

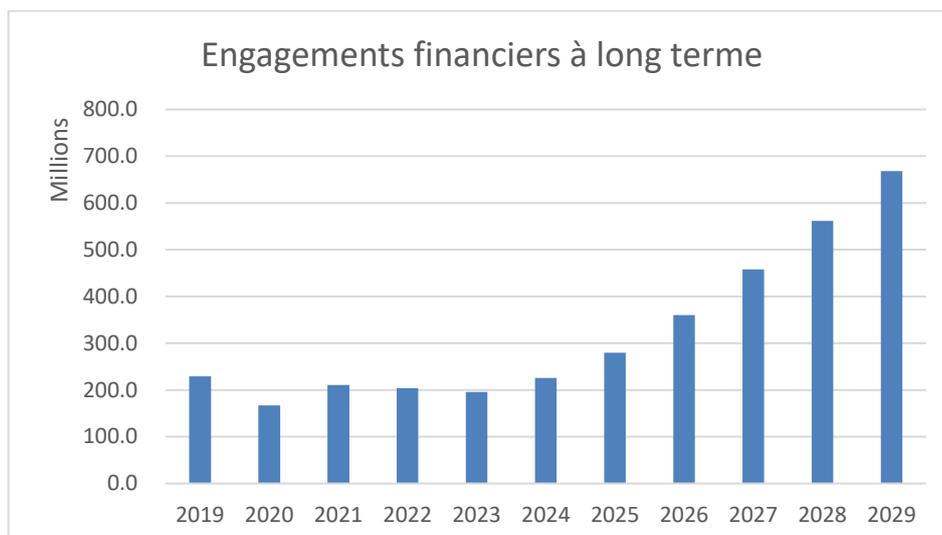
Bien que la projection intègre une évolution favorable de l'assiette fiscale dès 2027 (+2.2%), basée sur l'évolution des recettes des années précédentes, les recettes fiscales voient une stagnation de leur valeur jusqu'en 2028, ceci en incluant l'impact du départ annoncé ou anticipé de plusieurs contribuables importants partiellement compensé par des arrivées. Ainsi cette tendance ne permettra pas de couvrir l'évolution des charges d'exploitation qui augmentent de manière significative, année après année, tant sur les charges de transfert que celles sous contrôle direct du Conseil communal (charges du personnel, amortissements, biens et services). Des nouvelles recettes fiscales seraient pourtant nécessaires à la continuité de prestations offertes par la Ville et à l'accomplissement des ambitions d'investissement de la Commune.

Contrairement aux années précédentes, les quelques réserves dont disposait la Commune pour améliorer son résultat ne sont désormais plus existantes, conséquence principale de l'adoption des normes comptables MCH2 voulant une présentation transparente des comptes de résultat et du bilan. Les autres provisions encore existantes couvrent des risques spécifiques (Pila, falaises, pollutions et risques juridiques principalement) et leur utilisation de manière échelonnée ces prochaines années permettront uniquement la compensation des charges spécifiques.

Les engagements totaux de la Ville (CHF 195.9 mio fin 2023, y compris la dette CPPVF mais hors subvention d'investissements) atteignent CHF 668.1 mio en 2029, effet de l'ambition qui vise à réaliser de nombreux investissements importants pour le développement de la cité. Le résultat de l'évolution de l'indicateur « taux d'endettement net » selon la méthode de calcul sous MCH2, comprenant la part de la Ville à l'endettement net des associations de communes par rapport aux revenus fiscaux, est critique à partir de 2028 et même en-dessus de sa limite légale maximale dès 2029, comme le montre le tableau ci-dessous. Cet état de fait était déjà constaté dans la version précédente du Plan financier mais son ampleur s'est accrue.

TAUX D'ENDETTEMENT NET	Budget et plan financier				
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan
en %	2025	2026	2027	2028	2029
Capitaux de tiers <i>Comptes 20* moins subventions d'investissements (2068)</i>	369.8	450.5	542.5	640.5	740.7
+ Endettement net des associations de communes <i>Part supportée par la Ville de Fribourg</i>	10.0	15.0	20.0	20.0	20.0
- Patrimoine financier <i>Comptes 10*</i>	256.1	265.9	277.7	289.9	300.4
= Dette nette I	123.7	199.6	284.8	370.6	460.2
Revenus fiscaux <i>Comptes 40*</i>	198.9	196.3	198.0	197.4	201.8
Taux d'endettement net	62.2%	101.7%	143.9%	187.7%	228.0%

L'évolution de l'endettement entre 2019 et 2029 se présente comme suit :



D'un point de vue rétrospectif, on constate que l'endettement a baissé entre 2019 et 2023, ceci suite aux bonnes années fiscales ainsi qu'aux décalages successifs sur les différents projets d'investissements qui ont, tous deux, retardé l'échéance de l'endettement.

La problématique liée au plafond d'endettement semble moins urgente que celle liée au compte de résultat, la Ville ayant encore un peu de temps pour réagir. Toutefois, les décisions prises cette année en matière de politique d'investissement, composante principale du calcul du taux d'endettement net, auront un impact conséquent et irréversible sur l'horizon 2029-2034. Il est donc nécessaire d'en prendre conscience dès aujourd'hui. Ce Plan financier, qui peut être réactualisé en tout temps par le Conseil communal, représente l'outil idéal pour anticiper toutes actions correctrices.

Les projections faites découlent des connaissances actuelles et de l'évolution des comptes des cinq dernières années, du contexte socio-économique et d'autres paramètres de planification spécifiques qui influencent plus ou moins fortement l'évolution des charges et des revenus.

D'autres éléments exogènes pourraient notamment impacter positivement ou négativement les résultats :

- Une détérioration de la situation économique et ses perspectives au niveau international, national et cantonal ;
- Des résultats fluctuant des entreprises, qu'ils soient moins bons ou meilleurs que prévu, ainsi que des départs ou restructurations d'entreprises, dont la Commune est très dépendante ;
- Les modifications légales au plan fédéral ou cantonal qui peuvent avoir des influences sur la répartition des charges entre cantons et communes (loi sur l'aide sociale, loi sur les communes, répartition des charges des équipements scolaires, etc.) ;
- D'éventuelles nouvelles décisions du Grand Conseil sur la fiscalité ayant pour conséquence une diminution ou une augmentation des recettes fiscales communales ;
- D'éventuelles nouvelles décisions du Conseil général sur les charges ou les recettes prises de manière pérenne ;
- D'éventuelles nouvelles décisions de l'Agglomération ou d'associations de communes ;
- L'arrivée ou le départ de contribuables, la construction des PAD et l'occupation des logements (détente du marché locatif) ;
- Des besoins d'assainissement de sites pollués (dont la Pila) et des falaises qui vont au-delà des prévisions.

Les chapitres suivants rapportent des paramètres retenus pour l'évolution des charges et des revenus et qui concluent au tableau récapitulatif ci-dessus.

1.2 Processus de planification et structure du document

Le processus de planification financière suit une logique d'organisation et de budget. Le Plan financier (document) est un outil de gestion mis à jour au moins une fois par an qui permet aux autorités de présenter une analyse prévisionnelle sur cinq ans (budget de l'année suivante ainsi que planification sur quatre ans). L'évolution financière se construisant sur la base des résultats des années antérieures, il est nécessaire, à l'aube des opérations de planification et parallèlement aux opérations de budgétisation de la première année du Plan, de réactualiser l'objectif de résultat de **l'année en cours**, sur lequel se basera toute la planification et notamment l'évolution des chiffres du bilan. En effet, le budget s'y référant est déjà âgé de plus d'un an et de nouveaux éléments sont à considérer. Les comptes prévisionnels de l'année en cours remplacent ainsi les chiffres du budget dans le Plan financier.

Le Plan financier a pour but de donner une orientation générale sur le développement prévisible de l'ensemble des charges et des revenus de fonctionnement ainsi que de mesurer l'impact sur les indicateurs principaux du bilan et du compte de flux de trésorerie en fonction des investissements planifiés. L'un des objectifs principaux consiste à déterminer le flux de trésorerie provenant de l'activité opérationnelle (FTO) sur les prochaines années, car c'est lui qui permettra de financer :

- Les **projets votés** par le Conseil général mais non encore réalisés ou en cours ;
- Les **équipements de remplacement**, soit les investissements communaux existants qui arrivent en fin de vie et qui doivent être remplacés pour maintenir une même qualité des prestations ;
- Les **nouveaux équipements**, appelés aussi investissements de développement, car ils renforcent l'attractivité de la Commune et servent ses habitants, ainsi que toutes les personnes qui utilisent les infrastructures de la capitale cantonale pour des raisons professionnelles ou privées.

En revanche, la planification financière ne mesure pas l'efficacité ou l'efficience des prestations communales. Le critère de choix ne se réfère pas à la rentabilité des opérations, mais à l'équilibre financier pluriannuel.

1.2.1 Principes de gestion financière

Les plus grands principes de gestion financière, dont certains sont notamment repris dans la Loi sur les finances communales introduite en 2021, retiennent les éléments suivants :

1. Viser **l'équilibre financier** à long terme après amortissements et risques ;
2. Prendre en compte les **risques et les opportunités** ;
3. En termes d'investissement, **finir ce qui a été commencé** (vision pluriannuelle) ;
4. Gérer le **niveau d'endettement** par l'indicateur de taux d'endettement net principalement ;
5. Ne pas léguer toutes les **dettes aux générations futures** ;
6. Comptabiliser l'**amortissement** (activation) **dès l'utilisation** de l'investissement (mise en service) ;
7. **Activer les coûts salariaux** des chefs de projets d'investissements ;
8. **Planifier les liquidités et les emprunts** de manière pluriannuelle ;
9. Faire le suivi de la gestion financière par **indicateurs-clés** et au moyen d'un **Système de contrôle interne** performant (SCI) ;
10. Prévoir des investissements en **autofinancement** et rechercher des solutions alternatives de financement.

Le scénario moyen met en évidence une problématique importante : le non-respect des principes 1, 4, 5 et 10 sévèrement impactés dans le Plan financier.

1.2.4 Scénarios et épurements

Le présent document montre l'évolution des chiffres selon **trois scénarios**, le scénario moyen ayant été retenu pour tous les commentaires. Les indicateurs de tous les scénarios figurent sous forme de tableaux et de graphiques au chapitre 7.

Lors de l'examen des comptes des cinq dernières années, il y a lieu de procéder aux **épurements** avant l'établissement des tendances de l'évolution des comptes par nature ; les charges et recettes à caractère unique ainsi que les écritures purement comptables de charges et de recettes, telles que les opérations sur les comptes de réserves, les imputations internes et les amortissements supplémentaires, sont à éliminer. Dans un deuxième temps, les nouveaux éléments à caractère récurrent – ou non – sont à identifier et à prendre en compte ; ils influenceront les résultats futurs.

Ces travaux sont expliqués dans le chapitre 3 de ce document. Le chapitre 2 décrit les paramètres externes nécessaires à l'élaboration des hypothèses de planification financière.

2. Paramètres externes de planification

2.1 Contexte économique

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a publié les tendances conjoncturelles de l'automne 2024, les données et informations ci-dessous ont été actualisées jusqu'à mi-septembre. En ce qui concerne les données du canton de Fribourg, ce sont les informations du rapport du 3^{ème} trimestre 2024 sur la conjoncture fribourgeoise du Service de la statistique de l'Etat de Fribourg qui ont été considérées.

2.1.1 Evolution conjoncturelle globale

Au 2^{ème} trimestre 2024, la croissance de **l'économie mondiale**, un peu plus rapide qu'en début d'année, a été marquée par une forte hétérogénéité internationale : le PIB a progressé de manière relativement soutenue aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon. En revanche, la croissance s'est quelque peu ralentie dans la zone euro, avec notamment une contraction du PIB en Allemagne. En Chine, la croissance du PIB a également ralenti, conformément aux prévisions.

Les PMI¹ révèlent également une importante hétérogénéité intersectorielle. Par exemple, les PMI de l'industrie manufacturière se sont affaiblies dans de nombreux pays jusqu'à passer sous le seuil de croissance en août. En revanche, les PMI du secteur des services ont continué de se redresser dans de nombreux pays, ce qui indique une poursuite de l'expansion au niveau mondial dans ce secteur. La situation sur le marché du travail international reste favorable en comparaison historique, malgré un léger tassement dans plusieurs pays. Les salaires, en conséquence, ont augmenté dans de nombreux endroits, bien qu'à un rythme légèrement plus lent qu'auparavant. Cette situation, conjuguée à une inflation plus faible, vient soutenir le pouvoir d'achat des ménages privés. Enfin, la politique monétaire internationale devrait progressivement s'assouplir au cours de l'année, ce qui devrait, par la suite, soutenir la demande. Dans l'ensemble, le groupe d'experts s'attend, pour cette année, à une croissance de la demande mondiale inférieure à la moyenne, puis à une normalisation en 2025.

Au 2^{ème} trimestre 2024, la croissance de **l'économie suisse** a été légèrement supérieure à la moyenne. Le PIB a progressé d'environ 0,5%, contre environ 0,3% au trimestre précédent (corrigé des événements

¹ Purchasing Manager's Index : indice des directeurs d'achats

sportifs). Ce résultat se situe dans la moyenne en comparaison internationale : la croissance a été plus forte aux États-Unis et au Royaume-Uni, plus faible chez nos voisins immédiats et dans la zone euro, et légèrement négative en Allemagne.

La croissance du 2^{ème} trimestre est due à l'industrie chimique et pharmaceutique, dont la forte expansion, tant en termes d'exportations que de valeur ajoutée, explique dans une large mesure l'évolution du PIB. Il ne faut toutefois pas s'attendre, sur la base des données disponibles à ce jour, à ce que ce secteur donne, au 3^{ème} trimestre en cours, une impulsion d'une telle importance à la croissance. L'évolution dans les autres secteurs de l'économie suisse, au 2^{ème} trimestre, apparaît moins positive. Le « reste » de l'industrie manufacturière, typiquement plus exposé à la conjoncture internationale et aux cours de change, a clôturé le 2^{ème} trimestre dans le rouge, reflétant la faiblesse de la conjoncture industrielle dans d'autres pays européens. Les perspectives à court terme s'annoncent tout de même plus favorables. La croissance du secteur des services a été inférieure à la moyenne, la demande intérieure ayant stagné, freinée par un léger recul des investissements en biens d'équipement. La croissance des dépenses de consommation a également été inférieure à la moyenne. Le chômage a continué d'augmenter ces derniers temps, mais la situation sur le marché du travail reste favorable en comparaison historique. La croissance de l'emploi, bien que faible, devrait se poursuivre dans un avenir proche, ce qui soutiendra la demande de consommation. L'inflation a également évolué favorablement jusqu'à récemment.

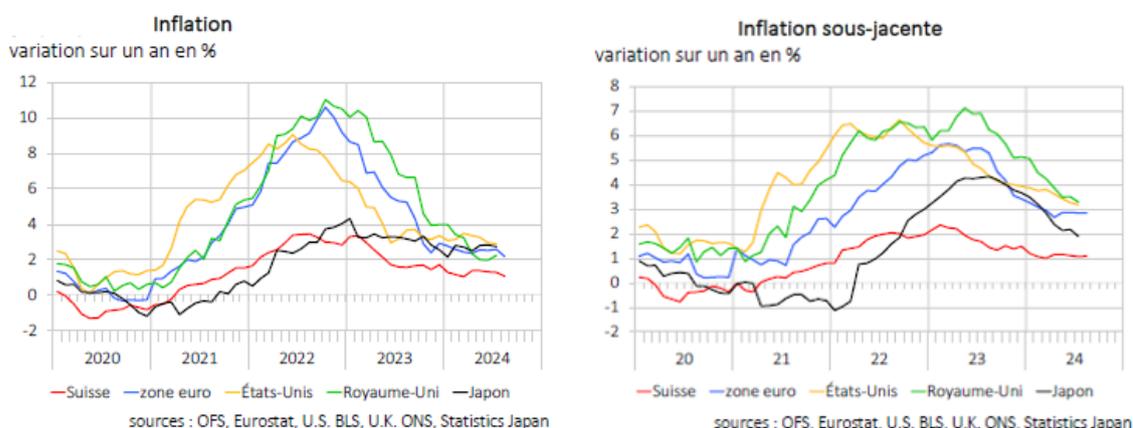
Les indicateurs conjoncturels usuels confirment jusqu'à présent une timide reprise du climat de confiance. Ils laissent entendre que la dynamique conjoncturelle devrait rester modérée dans un avenir proche. Les indicateurs composites du climat conjoncturel du SECO et du baromètre KOF, le Centre de recherches conjoncturelles de l'ETHZ, sont proches de leur moyenne historique. En revanche, le PMI de l'industrie suisse continue d'indiquer une évolution modérée.

Dans de nombreux pays, depuis fin 2023, **les taux d'inflation** ont convergé vers la zone cible de la politique monétaire (graphique ci-dessous). Ce repli a d'abord été favorisé par le retour à la baisse des prix de l'énergie, un effet qui s'est atténué ces derniers mois, mais qui a été compensé par un nouveau recul de l'inflation sous-jacente² (graphique ci-dessous). L'inflation des biens (hors énergie) a diminué, devenant même négative en de nombreux endroits. En revanche, les services continuent d'afficher des taux d'inflation supérieurs à la moyenne. De ce fait, dans de nombreux pays, l'inflation sous-jacente reste supérieure à celle des années 2000 à 2019.

En Suisse aussi l'inflation a créé la surprise par son recul au cours des derniers mois, tombant à 1,1% en août. Certes, la contribution des loyers a continué d'augmenter en raison de la hausse du taux d'intérêt de référence. Mais les prix des produits manufacturés ont contribué négativement à l'inflation. L'inflation sous-jacente, à 1,1%, se situe également dans la zone médiane de la marge de fluctuation de la BNS.

Dans **la zone euro**, une normalisation de l'inflation a été observée, mais à un rythme plus lent. Selon l'estimation rapide, l'inflation est tombée à 2,2% en août. Mais cette baisse est principalement due aux prix de l'énergie. En revanche, l'inflation sous-jacente a stagné ces derniers mois à des niveaux légèrement inférieurs à 3% (graphique ci-dessous). Dans la zone euro, les taux relatifs aux produits manufacturés (hors énergie) ont continué de diminuer, tandis que la contribution des services a augmenté en août.

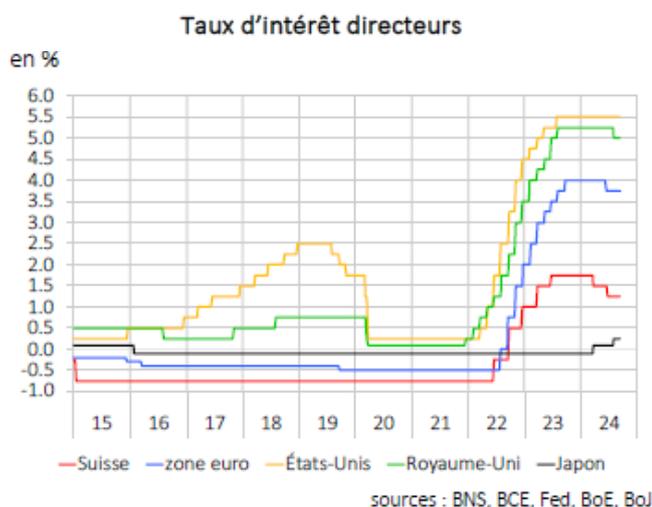
² Aussi appelée inflation de base, l'inflation sous-jacente représente la tendance à long terme de l'évolution des prix



La Banque nationale suisse (BNS) a poursuivi son cycle de repli des taux d'intérêt en abaissant une seconde fois son taux directeur de 25 points de base pour le porter à 1,25% à la mi-juin, puis 1,00% fin septembre 2024. La BNS a justifié sa décision par la nouvelle baisse des pressions inflationnistes. Compte tenu de la faiblesse persistante de l'inflation jusqu'en août et de la récente appréciation du franc suisse, les marchés financiers considèrent comme certaine une nouvelle baisse des taux en septembre.

La Banque centrale européenne (BCE) et la Banque d'Angleterre (BoE) ont également commencé à baisser leurs taux cet été. Lors de sa réunion du 6 juin, la BCE a réduit le taux de dépôt de 25 points de base à 3,75%. Une nouvelle baisse de 25 points de base est attendue par les marchés financiers en ce qui concerne la réunion de septembre. Compte tenu de la persistance d'une inflation sous-jacente élevée, les marchés s'attendent actuellement à ce que les assouplissements monétaires s'effectuent à un rythme modéré. La Banque d'Angleterre (BoE) a également procédé à une première baisse de son taux directeur en juin, le faisant passer de 5,25% à 5,0%. Là encore, les marchés s'attendent à de nouveaux assouplissements au cours des mois d'automne.

Comme prévu, **la Réserve fédérale américaine (Fed)** a maintenu son taux directeur à 5,5% lors de ses réunions de juin et de juillet. Toutefois, face à l'amorce d'un ralentissement du marché du travail, elle a laissé entrevoir au mois d'août un retournement imminent des taux. Les marchés financiers s'attendent donc unanimement à une première baisse des taux directeurs lors de la réunion de septembre. La seule incertitude concerne l'ampleur de la baisse (25 ou 50 points de base).



2.1.2 Evolution en Suisse

Au 2^{ème} trimestre 2024, de la Suisse, le PIB a progressé d'environ 0,5%, contre environ 0,3% au trimestre précédent (corrigé des événements sportifs). Les indicateurs laissent présager une faible évolution dans un avenir proche.

Au 2^{ème} trimestre, **la consommation privée** a progressé de 0,3%, ce qui est inférieur à la moyenne. Les principaux moteurs de la croissance ont été les rubriques Logement et Santé. La croissance démographique a joué un rôle de soutien et les besoins en chauffage ont augmenté du fait des conditions météorologiques irrégulières. Les dépenses en restaurants et en services d'hébergement ont également augmenté plus rapidement, ce qui s'est traduit par une hausse des nuitées des touristes nationaux. Les transports privés ont également connu un développement positif. En revanche, les consommateurs ont réduit leurs dépenses en matière de loisirs, de sport et de culture, la hausse des prix des voyages à forfait ayant eu un effet modérateur. La demande dans le commerce de détail a également été faible : les consommateurs ont notamment moins dépensé pour l'habillement et les chaussures.

Selon les données les plus récentes, l'amélioration **du climat de consommation** s'est poursuivie sur une large base. Tant l'évolution générale de l'économie que la situation financière individuelle sont jugées plus favorables. La propension à faire des achats importants a également augmenté.

L'appréciation extraordinairement favorable du marché du travail observée l'an dernier s'est toutefois normalisée. En effet, le sous-indice du chômage présumé évolue depuis quelques mois à des niveaux légèrement plus élevés. En comparaison des années précédentes, l'appréciation de la situation sur le marché du travail reste toutefois positive dans une mesure supérieure à la moyenne. L'évolution actuelle de l'inflation étant favorable, ce qui se reflète également dans les sous-indices correspondants du climat de consommation, ces résultats invitent à un optimisme prudent quant au développement de la consommation dans un avenir proche.

Les dépenses de consommation des administrations publiques ont augmenté de 0,2% au 2^{ème} trimestre, un taux inférieur à la moyenne à long terme. L'augmentation nominale des dépenses a été contrebalancée par des hausses de prix, ce qui a freiné la progression en termes réels.

Les investissements dans la construction ont augmenté de 0,5% au 2^{ème} trimestre. Alors que les investissements dans l'immobilier résidentiel ont de nouveau augmenté, la tendance inverse a été une nouvelle fois observée en ce qui concerne les bâtiments commerciaux. Par rapport au plancher atteint au 2^{ème} trimestre 2023, une reprise, bien que timide, s'est amorcée au cours des derniers trimestres.

Plusieurs des facteurs qui pèsent sur le secteur de la construction ont continué à se dissiper récemment. Ainsi, le fardeau que représentent la pénurie de main d'oeuvre qualifiée et les difficultés de financement s'est allégé. Les difficultés d'approvisionnement ne devraient plus constituer un obstacle majeur. En revanche, les conditions météorologiques humides ont été plus souvent citées comme un obstacle au 2^{ème} trimestre, mais cela reste un phénomène temporaire. L'obstacle le plus important est actuellement représenté par la faiblesse de la demande. En conséquence, les prévisions relatives au climat des affaires se sont nettement assombries en juillet. Les carnets de commandes se sont stabilisés à un faible niveau, ce qui ne laisse guère présager une prompte reprise des investissements dans la construction. À présent, les entreprises s'attendent globalement à un léger recul de l'activité dans les mois à venir.

Les facteurs fondamentaux du marché immobilier suisse et les perspectives à moyen terme restent toutefois favorables. En effet, la population devrait avoir continué de croître jusqu'à la fin du 2^{ème} trimestre, ce qui devrait soutenir la demande. En outre, du fait de la faible activité de construction de logements, le nombre de logements vacants a nettement diminué au cours des trois dernières années et devrait à nouveau baisser cette année. Les loyers proposés devraient donc continuer à augmenter et les immeubles de rendement devraient redevenir plus intéressants pour les investisseurs.

Les investissements en biens d'équipement ont diminué de 1,4% au 2^{ème} trimestre, et ce sur une large base. Les investissements ont été particulièrement faibles dans les véhicules, mais aussi dans les machines

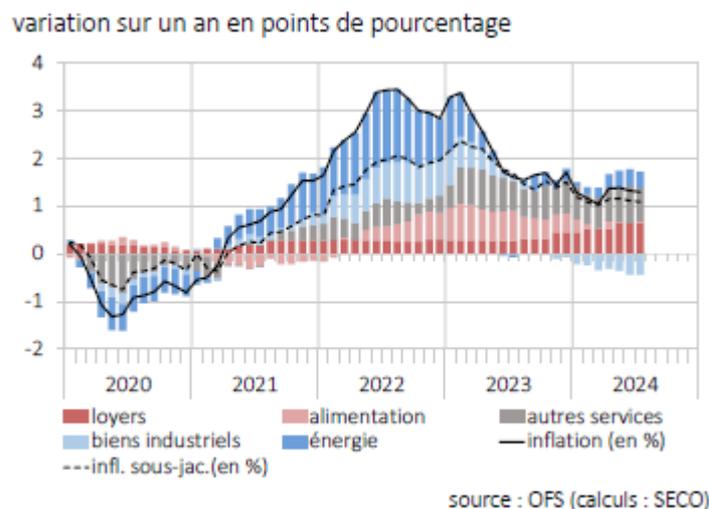
ainsi que dans la recherche et le développement. De faibles impulsions positives ont été données par les investissements dans les services informatiques et dans les meubles.

Le climat d'investissement reste morose. Les indicateurs de confiance dans l'industrie évoluent à un niveau historiquement bas et l'utilisation des capacités de production dans ce secteur est toujours inférieure à la moyenne. Par conséquent, les fabricants **de biens d'investissement** continuent d'estimer que la faiblesse de la demande constitue le principal obstacle à la production. L'évaluation des carnets de commandes s'est stabilisée à un faible niveau. Toutefois, les commandes devraient augmenter au cours des prochains mois.

En juillet 2024, le nombre de chômeurs a augmenté de 2'400 personnes par rapport à juin 2024, en valeurs désaisonnalisées, pour atteindre un total d'environ 114'700 personnes. Le taux de **chômage** désaisonnalisé a atteint 2,5%, soit une hausse de 0,5 point de pourcentage par rapport au même mois de l'année précédente. De même, le nombre de demandeurs d'emploi s'est accru de près de 5'000 personnes en juillet 2024 par rapport au mois précédent, pour atteindre un total de 188'400 en valeurs désaisonnalisées. Le taux de demandeurs d'emploi s'est établi à 4,1%, dépassant de 0,7 point celui du même mois un an plus tôt. La tendance des derniers mois s'est donc poursuivie avec une légère accélération.

L'inflation a évolué latéralement ces derniers mois (juillet : 1,3%) (graphique ci-dessous). L'inflation sous-jacente (hors énergie, carburants et produits frais et saisonniers) est elle aussi restée relativement stable (juillet : 1,1%). Cela fait donc plus d'un an que l'inflation se maintient dans la fourchette cible de la Banque nationale suisse, à savoir entre 0% et 2%.

La rubrique Autres services est celle qui contribue le plus à l'inflation, avec 0,7 point de pourcentage. Par ailleurs, les « loyers » contribuent désormais de manière considérable à l'inflation (0,6 point de pourcentage). Il semble qu'une partie des bailleurs ait répercuté sur les locataires les deux augmentations des taux de référence de mars et décembre 2023. La rubrique Énergie continue également à contribuer positivement à l'inflation (0,3 point de pourcentage), notamment en raison de l'augmentation des tarifs de l'électricité début 2024.



2.1.3 Evolution fribourgeoise

Les dernières données de l'enquête conjoncturelle sur l'industrie dans le canton de Fribourg, réalisée par le KOF, montrent un affaiblissement continu de la conjoncture économique, confirmant ainsi les résultats de l'enquête d'avril. En juillet, tant l'indicateur de la situation des affaires que celui des perspectives restent

sous la barre du zéro, traduisant un climat de prudence et un ralentissement prolongé, observable également dans d'autres indicateurs clés, tels que les entrées et les carnets de commandes.

Dans **le commerce de détail**, la situation des affaires présente un tableau comparable. Malgré un indicateur des perspectives qui reste en territoire positif, un ralentissement est également observé.

En juillet, **le taux de chômage** dans le canton de Fribourg a atteint 2,2%, marquant une augmentation de 0,2 point par rapport au même mois de l'année précédente. À l'échelle nationale, la hausse est encore plus prononcée avec une augmentation de 0,4 point, portant le taux à 2,3%. Le nombre de chômeurs à Fribourg s'élevait à 3'791, soit une hausse de 52 personnes par rapport à juin et de 384 par rapport à juillet 2023. Le taux de demandeurs d'emploi a également augmenté, atteignant 4,5% (contre 3,9% pour la Suisse), alors qu'il s'établissait à 3,9% (3,3% pour la Suisse) en juillet 2023. En mai (dernier chiffre disponible), les réductions de l'horaire de travail (RHT) ont diminué de moitié par rapport au mois précédent, bien qu'elles restent nettement plus élevées qu'en mai de l'année précédente. En juillet, 719 places vacantes ont été recensées dans le canton de Fribourg, soit 75 de plus que le mois précédent (+11,7%), tandis qu'au niveau national, la tendance est à la baisse (-7,4%, soit 2'918 places de moins qu'en juin).

Depuis le 2^{ème} trimestre 2021, **les exportations fribourgeoises** se portent relativement bien. En juillet, elles ont enregistré une forte reprise, augmentant de 16,6% par rapport au même mois de l'année précédente, contrastant avec la baisse de 1,4% au niveau national. Les importations ont également progressé, avec une hausse de 4,3% dans le canton de Fribourg, comparable à l'augmentation de 4,9% observée pour l'ensemble de la Suisse. Cette dynamique positive du commerce international pourrait jouer un rôle crucial pour soutenir la conjoncture cantonale.

Selon les données les plus récentes portant sur le 1^{er} trimestre 2024, **le PIB** du canton de Fribourg a continué de croître, affichant un taux de croissance de 0,4%. Bien que modeste, cette progression témoigne d'une amélioration continue. À l'échelle nationale, le taux de croissance s'est établi à 0,5%. Cette tendance indique une résilience économique qui s'affirme progressivement, tant pour Fribourg que pour l'ensemble de la Suisse.

Le nombre **de nouvelles sociétés** inscrites au registre du commerce a légèrement diminué, passant de 195 en juin 2024 à 187 en juillet. Malgré cette légère baisse, la tendance reste globalement stable. Par ailleurs, l'indicateur des faillites a poursuivi sa baisse, renforçant les signaux positifs pour l'économie fribourgeoise.

Le secteur touristique affiche une progression positive par rapport à l'année précédente. En juin, l'hôtellerie fribourgeoise a enregistré 47'982 nuitées, marquant une augmentation de 1,8% par rapport à juin 2023. Cette tendance est légèrement en deçà de l'évolution nationale, où l'indicateur a progressé de 2,4%.

En juin, le nombre **d'autorisations de construire** s'est établi à 448, pour un montant total de 166'267 milliers de francs, selon les derniers chiffres disponibles. De janvier à juin 2024, le nombre d'autorisations a atteint 2'378, en baisse de 11,9% par rapport à la même période en 2023. Malgré cette diminution, le montant total des investissements a augmenté de manière significative, avec une hausse de 10,2%, soulignant une tendance vers des projets de plus grande envergure dans le secteur de la construction.

En juillet, le nombre **de nouvelles immatriculations de voitures** de tourisme a progressé de 1,7% dans le canton de Fribourg par rapport à juillet de l'année précédente. À l'échelle nationale, la tendance est opposée, avec une baisse de 3,8% sur la même période. Ce regain d'activité dans le canton pourrait marquer une amélioration pour ce secteur, qui avait connu un déclin depuis novembre 2023.

2.1.4 Conclusions relatives au contexte économique

Comme relevé dans les revues économiques citées ci-dessus et suite à l'analyse de la Ville, les prévisions économiques helvétiques à l'horizon 2025 sont les suivantes :

- **L'inflation** a continué de décroître en 2024. A 1.1%, elle se situe depuis longtemps dans la fourchette cible de la BNS. Le taux moyen attendu pour 2025 est de 0.7% ;
- **La Banque nationale suisse (BNS)** a poursuivi son cycle de repli des taux d'intérêt en abaissant une seconde fois son taux directeur de 25 points de base pour le porter à 1,25% à la mi-juin, puis 1,00% fin septembre 2024. Elle a également signalé que d'autres baisses pourraient s'avérer nécessaires au cours des prochains trimestres ;
- La Confédération a des **prévisions de croissance** nettement inférieure à la moyenne pour 2024 (1.2%), mais celle-ci devrait toutefois s'accélérer modérément en 2025 à 1.6% ;
- Les prévisions de **l'indice des prix à la consommation (IPC)** s'inscrivent à +1.2% pour 2024 et à +0.7% pour 2025.

Ces éléments ont notamment influencé les analyses des scénarios de progression des recettes fiscales et les paramètres d'évolution des salaires et des prix des biens et services en ce qui concerne l'inflation.

2.2 Développement durable et climat

En relation avec les enjeux de durabilité et de climat³, la Ville, qui a validé ses objectifs climatiques, est en train de finaliser son Plan climat, sa stratégie de durabilité et son déploiement. Le développement de ces politiques sectorielles répond directement aux objectifs de législature 2021-2026.

Le Plan climat et la stratégie de durabilité ont l'objectif de transmettre aux générations futures un héritage viable, vivable et équitable. L'objectif central est l'atteinte du zéro carbone en 2047. La mise en œuvre des mesures associées générera des coûts supplémentaires pour les Services concernés. Toutefois, elle permettra dans de nombreux cas de figure, de réduire les coûts par rapport à un scénario d'inaction. Dans tous les cas, elle visera à générer une plus-value pour le territoire communal qui pourra se traduire en termes de services et prestations proposés à la population, d'augmentation ou de maintien de la qualité de vie, de nouveaux modèles d'affaires ainsi que d'équité sociale.

2.3 Synthèse des modifications législatives et/ou financières

La mise en œuvre des mesures transversales en lien avec le climat et la durabilité est portée par le Secteur transition écologique (TE) du Service du génie civil, environnement et énergie par le biais du Plan climat, ainsi que par le Secteur marketing urbain et développement durable (MUDD) du Service de l'administration générale par le biais de la stratégie de durabilité. Il s'agit de mesures pluridisciplinaires dont l'implémentation nécessite souvent une collaboration entre Services et Secteurs. Le financement de ces mesures sera soutenu à travers les stratégies climat et durabilité, mais devra aussi être assuré par les Secteurs et Services concernés.

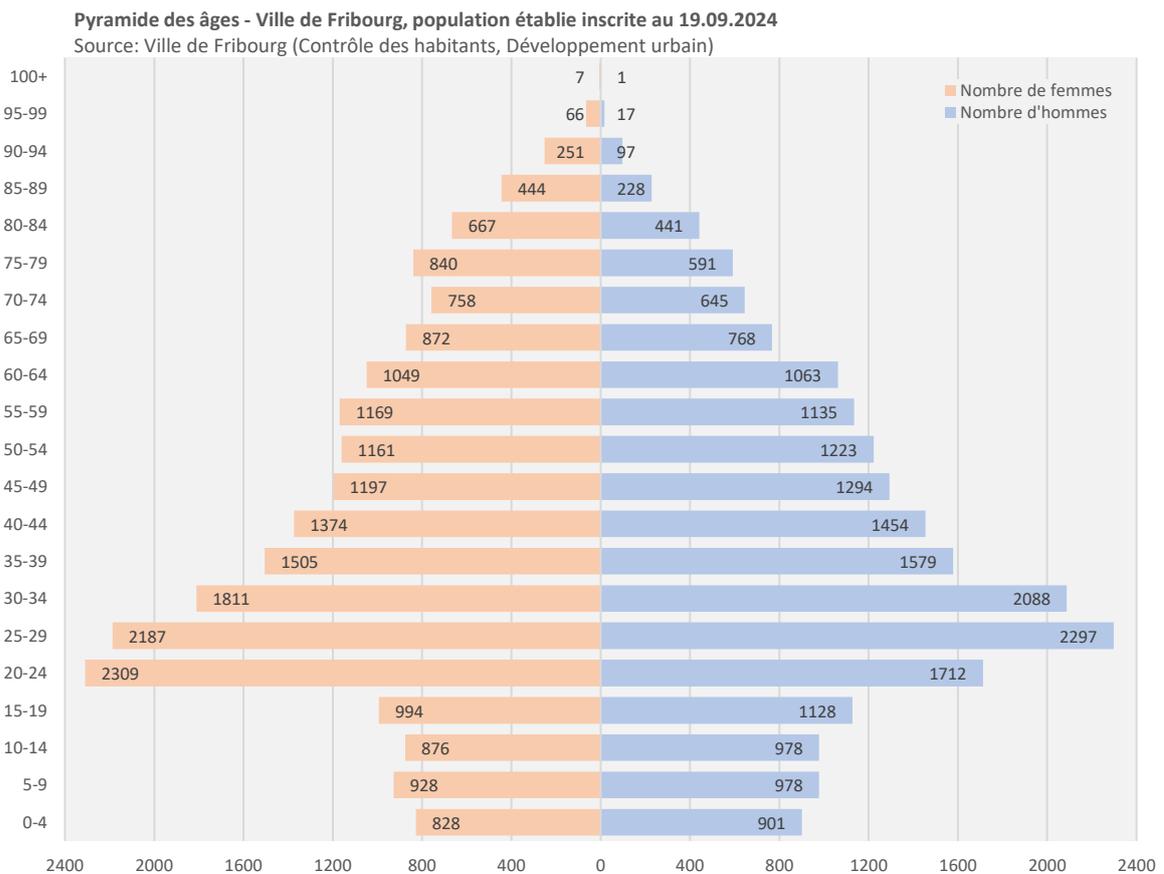
³ <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/reduction-emissions/objectifs-reduction/objectif-2050/strategie-climatique-2050.html>

2.3.1 Croissance démographique

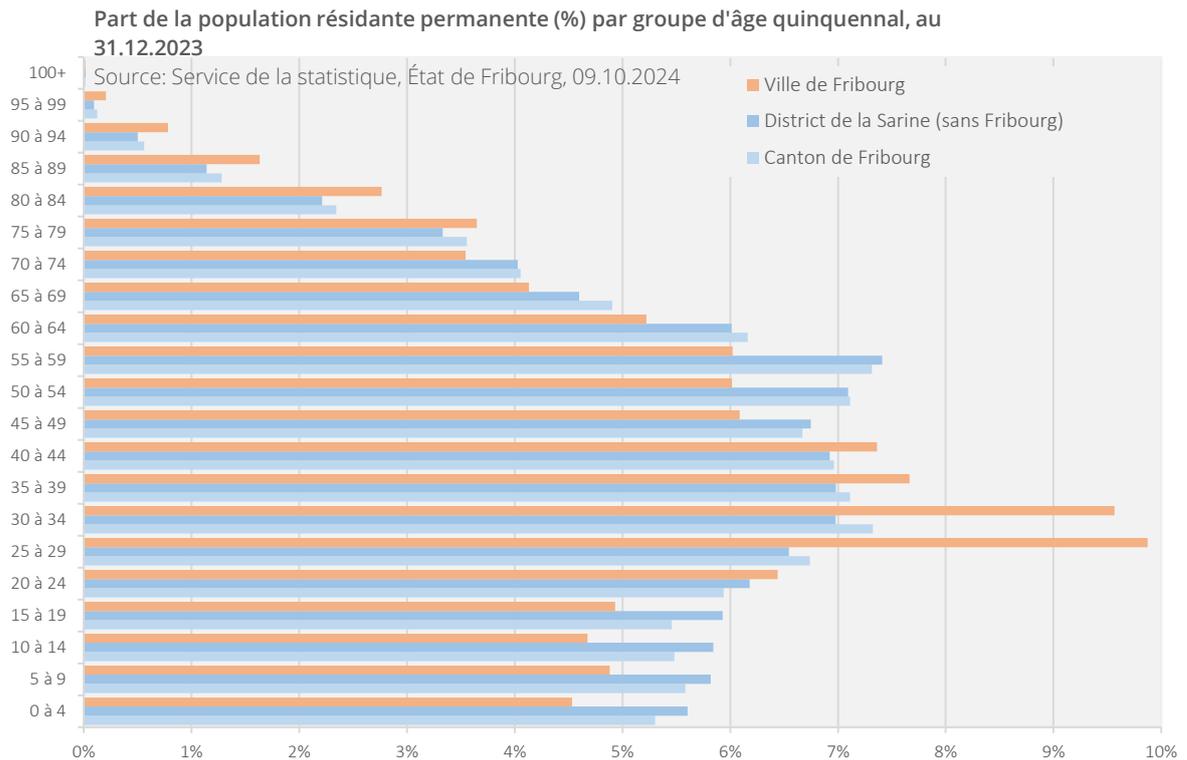
Les années 2023 et 2024 ont été témoin d'un phénomène marquant en termes de démographie pour la Ville : l'afflux et l'établissement d'étrangers issus de l'asile. De janvier 2023 à juillet 2024, la population étrangère issue de l'asile est passée de 674 personnes à 1'352 (+678) : ces nouveaux arrivants ont quelque peu bouleversé les tendances de ces dernières années. Certes, les étrangers issus de l'asile ont le plus contribué à la croissance démographique de la Ville depuis janvier 2023; or, la population de nationalité suisse et étrangère « hors asile » a aussi augmenté sur cette période (+133 et +425 respectivement). Il y avait ainsi, en juillet 2024, 1'236 personnes établies en plus qu'au 31 décembre 2022. La population établie en ville est donc passée de 37'653 habitants fin 2022 à 39'145 habitants (estimation) en septembre 2024. En pourcentage, la croissance démographique entre janvier 2023 et juillet 2024 se traduit par une augmentation de 3.5% en incluant la population issue de l'asile et de 1.85% en excluant la population issue de l'asile. (Ces taux de croissance sont calculés à partir des données estimatives mises à disposition sur le portail *Opendata* du Canton. Les autres données utilisées ci-après sont les données consolidées de l'OFS.).

Ci-après sont présentées la pyramide des âges de la population de la ville de Fribourg en septembre 2024 ainsi que, dans un second graphique, la comparaison de ces données avec la structure par âge du district de la Sarine (hors Fribourg) et du Canton de Fribourg.

Les classes d'âge qui ont gagné en effectif par rapport au 31 décembre 2021 sont les 10 à 19 ans, les 25 à 34 ans et les 40 à 44 ans. Les groupes d'âge qui ont vu leurs effectifs diminuer sont les 0 à 4 ans, les 70 à 74 ans et les 55 à 59 ans.



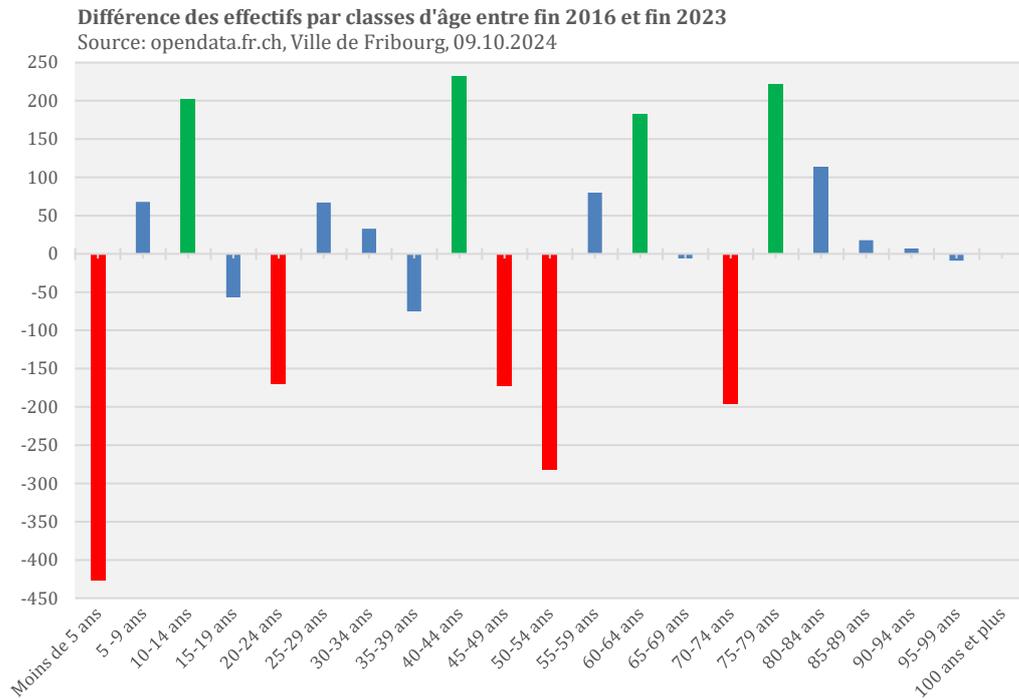
Par rapport au district et au canton, c'est la classe d'âge des 25 à 44 ans qui est très largement surreprésentée en ville et, à un moindre degré, c'est également la classe d'âge des 75 ans et plus qui est surreprésentée. A l'inverse, la classe d'âge des 45 à 75 ans est sous-représentée en ville.



L'évolution démographique historique de ces vingt dernières années montre que la tendance positive constatée depuis 2001 a été stoppée en 2017, s'inversant jusqu'en 2021. En 2022, la population s'est stabilisée et depuis janvier 2023, la population affiche une croissance positive, pour retrouver un niveau proche du pic démographique de fin 2016. Comme expliqué au début de ce chapitre, cette croissance positive est en grande partie due à l'établissement d'un nombre hors du commun de personnes étrangères issues de l'asile.

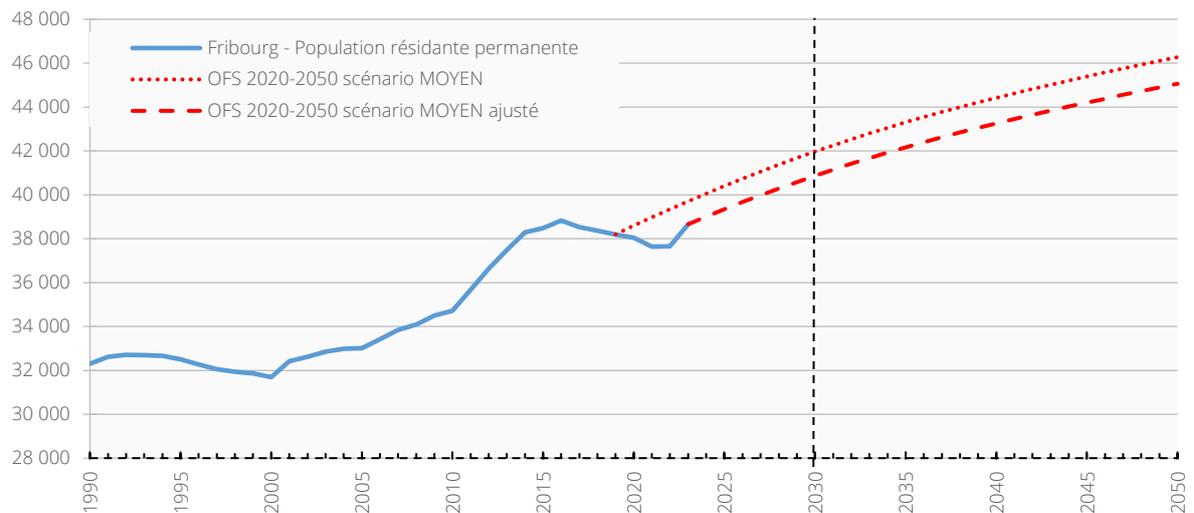
Année	Population résidente permanente	Variation annuelle
2001	32 418	2.29%
2002	32 614	0.60%
2003	32 849	0.72%
2004	32 988	0.42%
2005	33 008	0.06%
2006	33 418	1.24%
2007	33 836	1.25%
2008	34 084	0.73%
2009	34 490	1.19%
2010	34 897	1.18%
2011	35 680	2.24%
2012	36 633	2.67%
2013	37 485	2.33%
2014	38 288	2.14%
2015	38 489	0.52%
2016	38 829	0.88%
2017	38 521	-0.79%
2018	38 365	-0.40%
2019	38 197	-0.44%
2020	38 039	-0.41%
2021	37 645	-1.04%
2022	37 653	0.02%
2023	38 660	2.67%

À titre de comparaison, la structure de la population en termes de classes d'âge est sensiblement différente entre la fin 2016 et la fin 2023.



Ci-dessous est présentée une projection démographique pour la Ville de Fribourg, qui utilise les taux de croissance standards et ajustés (tenant compte de l'évolution réelle de la population depuis 2019) du scénario moyen de l'OFS pour 2020-2050, appliqués à la population résidente permanente de la ville (Source : OFS 2020, Ville de Fribourg).

Cet exercice de projection démographique est identique à celui fourni dans le Plan financier précédent. Les scénarios de l'OFS pour 2020-2050 n'ont pas changé et aucune nouvelle étude n'a été réalisée sur ce thème depuis l'étude mandatée par les associations du RSS et de la COSAHL sur la démographie générale et la population scolaire secondaire pour le périmètre de la ville de Fribourg (dont les résultats ont été publiés début 2023 et qui sont utilisés ci-après).



L'augmentation de la population depuis le début 2023 influe positivement sur le scénario moyen ajusté, et fait en sorte que les projections s'approchent de celles estimées par l'étude mandatée par la COSAHL. La projection démographique prise en compte dans l'évolution du Plan financier se base sur le scénario moyen ajusté d'évolution de la population cantonale (2020-2050), faite par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et ajusté à la population de la ville à fin 2023, selon le tableau suivant :

Année (au 31.12)	OFS 2020-2050 scénario MOYEN ajusté
2019	38 197
2020	38 039
2021	37 645
2022	37 653
2023	38 660
2024	39 005
2025	39 342
2026	39 669
2027	39 985
2028	40 289
2029	40 583
2030	40 870
2031	41 147
2032	41 415

Présentées ci-après, les projections démographiques compilées en 2022 pour le compte des RSS/COSAHL sont plus « optimistes » que la simulation se basant sur les tendances estimées par l'OFS pour 2020 et ajustées à la population actuelle de la ville. Aujourd'hui, la différence est de 520 habitants de plus en 2030 :

Année (au 31.12)	Évolution pressentie de la population (étude Microgis 2022)
2019	38 197
2020	38 039
2021	37 645
2022	37 653
2025	39 751 <i>(+ 409 hab. par rapport à l'OFS)</i>
2030	41 390 <i>(+ 520 hab. par rapport à l'OFS)</i>
2035	42 565
2040	43 296

On estime aujourd'hui que la population établie en ville fin 2030 s'établira dans une fourchette de 40'800 à 41'400 habitants. Les personnes en séjour, dont le nombre fluctue entre 2'000 et 3'000 annuellement, viendront s'ajouter à la population permanente.

Les grands aléas qui pèsent sur cette évolution sont le rythme des migrations, la conjoncture économique en Suisse et dans le canton et la disponibilité de nouveaux logements. Sur ce dernier point, on estime (selon le diagnostic logement et habitat de 2022) qu'au moins 1'700 nouveaux logements seront construits d'ici 2030, faisant potentiellement monter la population totale de la ville à 41'390 habitants (cela rejoint les estimations de la plus récente étude). Plus de 1'000 logements ont été construits depuis 2019 mais cela ne se reflète pas encore dans la croissance démographique : il y a un décalage entre les deux et on peut prévoir, si la conjoncture économique et la qualité de vie en ville de Fribourg ne se détériorent pas sensiblement, que la population augmentera de manière soutenue ces prochaines années (il y a actuellement plus de 1'100 logements dont la construction est en cours ou autorisée). À ce titre, l'observatoire du Logement et de l'immobilier du canton de Fribourg (<https://www.immolab->

<fr.ch/fr/tableau-de-bord/>) montre que, depuis le début 2022, le taux de logements vacants a fortement chuté dans l'échantillon du parc locatif en ville de Fribourg.

L'évolution de la population va influencer les charges (liées ou spécifiques pour les écoles, voir chapitre suivant) mais aussi celles des associations de communes (particulièrement le Réseau Santé Sarine et l'Association des CO de Sarine et Haut-Lac) ainsi que les recettes (fiscales) pour les nouveaux habitants du territoire de la Ville de Fribourg.

2.3.2 Plans d'aménagement de détail (PAD) sur le territoire communal

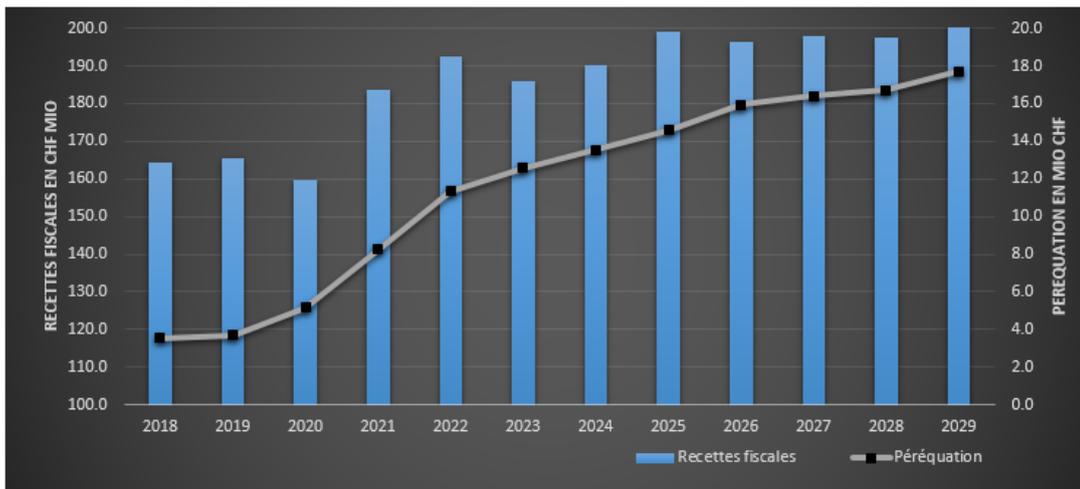
Le PAL a été validé en juin 2024 par le Conseil communal. Sa révision est entrée dans la phase d'examen final. Il y a encore certaines incertitudes sur des éléments-clés du nouveau PAL et le développement du territoire communal en sera encore impacté sur le court terme (sur deux à quatre ans). Ceci dit, on observe sur le territoire une augmentation des travaux de construction soumis à autorisation : le rythme de construction de logements s'est légèrement accéléré. Le dépôt du PAL à l'Etat donnerait peut-être un signal pour de nouvelles constructions de logements, mais cette tendance reste à confirmer.

Le développement du territoire de la commune est historiquement marqué par la réalisation des Plans d'aménagement de détail (PAD). Sur le moyen terme, d'ici 2032, plusieurs PAD pourraient être réalisés : dans le quartier de Pérolles (PAD Pilettes et Gachoud), dans le quartier de Beaumont-Vignettaz (PAD Friglâne et tour *Invictus*), dans le quartier des Places (PAD Avenue de la Gare sud) et dans le quartier Jura-Torry (PAD Torry est).

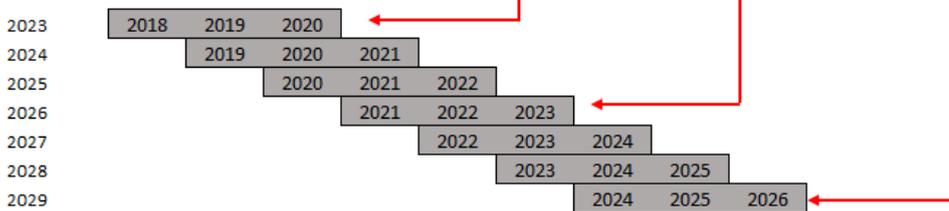
En 2024, un bureau a été mandaté pour développer un outil de planification des effectifs scolaires. Cet outil se basera en partie sur des données issues du PAL, comme le potentiel de densification, le rythme des nouvelles constructions de logements et d'espaces d'activités et la planification des PAD. Cet outil fera en sorte d'organiser de nombreuses données essentielles pour bien choisir les hypothèses d'évolution démographique. Une fois opérationnel, cet outil offrira également au Plan financier un aperçu plus précis des tendances à venir pour la population.

2.3.3 Péréquation des ressources

Depuis 2018, la facturation de la péréquation des ressources augmente ; elle passe de CHF 3.6 mio à CHF 12.6 mio (CHF +9.0 mio) en 2023, à CHF 13.5 mio (CHF +0.9 mio) au budget 2024, et à CHF 14.6 mio en 2025 (CHF +1.1 mio). L'inertie du calcul, qui prend en compte en 2020 la moyenne des recettes fiscales des années 2015 à 2017 (à un coefficient fiscal de 100% pour chaque commune), signifie que, pour la première fois, l'augmentation importante des recettes fiscales des entreprises qui sont sorties de leur régime fiscal de manière volontaire en 2017 influence la péréquation de la Ville de Fribourg (d'un tiers seulement de l'effet total à attendre). Dès 2021, c'est de deux tiers que l'augmentation des recettes influence le calcul et dès 2022, le niveau 2017-2018-2019 vient peser en plein dans la facture, selon le graphique ci-dessous. Les deux prochaines années (normalisation suite à l'impact de la réforme) s'annoncent difficiles à prédire, d'autant que ces chiffres ont une influence directe sur le Plan financier. En effet, leur ampleur reste à confirmer car elle dépend de l'évolution des recettes de toutes les autres communes du canton.



Péréquation



2.3.4 Planification des établissements scolaires

Le Plan directeur des infrastructures scolaires 2021-2026 a été adopté par le Conseil communal en séance du 20 septembre 2022. Un bilan de mi-législature, daté du 26 septembre 2023, détaille les démarches et les études en cours en fonction des besoins à venir.

Les objets concernés par cette planification sont les écoles enfantines, les écoles primaires, les Cycles d'orientation (CO) et les accueils extrascolaires (AES). Il s'agit de définir les besoins en salles de classe et salles spéciales (y compris les locaux sportifs et de natation) par site scolaire communal dans un horizon de dix ans. Cet exercice prend en compte les normes légales cantonales, ainsi que l'évolution des besoins scolaires et extrascolaires.

Le Plan financier 2025-2029 se base sur le Plan directeur des infrastructures scolaires 2021-2026 et sur le bilan de mi-législature qui identifie les besoins de construction, rénovation ou transformation des sites. La planification des CO est faite en collaboration avec l'Association des CO de la Sarine et du Haut-Lac.

2.3.5 Réseau Santé Sarine (RSS)

Les frais de fonctionnement, c'est-à-dire les charges administratives du Réseau Santé Sarine (RSS), sont répartis selon la population légale pour 75% et selon la population légale pondérée par l'indice de potentiel fiscal (IPF) pour les 25% restants et font partie intégrante de la planification financière de la Ville de Fribourg.

Le développement des charges du RSS est dû à plusieurs facteurs dont les principaux sont la construction et la rénovation des EMS, l'adaptation des lignes directrices sur les frais financés par le réseau, le renforcement stratégique de l'aide et soins à domicile et le développement de nouvelles prestations, par exemple la mise en place d'un centre de coordination des demandes.

Selon le plan cantonal des besoins, le RSS devrait construire un nouvel EMS chaque cinq ans en regard de l'accroissement de la population 80+. L'étude Microgis a démontré cette tendance même si le COVID-19 l'a quelque peu ralenti. De manière pragmatique, le réseau pousse ainsi les EMS à s'agrandir simultanément à leur rénovation. Les frais financiers d'indemnités augmentent donc suite aux décomptes finaux de l'agrandissement des EMS des Martinets à Villars-sur-Glâne et du Gibloux à Farvagny en 2019, puis de l'agrandissement de l'EMS du Manoir à Givisiez en 2020. Dès 2021, c'est le HMS à Villars-sur-Glâne qui subit une rénovation complète qui devrait s'achever d'ici 2024 environ. Enfin, les démarches quant à la construction d'un nouvel établissement sur le plateau du Mouret se poursuivent, la Résidence Bourgeoise devrait suivre le mouvement et un projet est à l'étude à Belfaux.

Cependant, la modification majeure au 1^{er} janvier 2023 concerne le transfert des pompiers aux RSS suite à la modification de la loi cantonale. Si, en termes de fonctionnement, l'impact sur les communes devrait rester stable à l'horizon 2027 par rapport au budget 2023, la construction de cinq nouvelles casernes dans le district est à l'étude. Afin de modérer la déconstruction et la reconstruction, peu durables, le RSS essaiera autant que possible d'utiliser au mieux les infrastructures existantes, par exemple la caserne de la route de l'Aurore à Fribourg pour y relocaliser le service des ambulances. Quant au règlement du RSS concernant la taxe non-pompier, un bilan sera fait d'ici la fin 2025.

La participation de la Ville de Fribourg est de 35.9% du montant annuel total du RSS. L'impact de cette augmentation a été considéré et influence fortement les charges liées dès 2021. Entre 2025 et 2029, la participation des communes passera de CHF 33.8 mio à CHF 39.0 mio, soit une augmentation de 15.2%, ce qui correspondra à environ CHF 1.8 mio pour la Ville de Fribourg.

2.3.6 Agglomération de Fribourg (Agglo)

Le Conseil d'Etat a fixé au 1^{er} janvier 2021 la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les agglomérations (LAgg) adoptée par le Grand Conseil en août 2020. Cette nouvelle loi prévoit un soutien technique et financier du Canton aux agglomérations et fait disparaître la forme institutionnelle propre aux agglomérations, dont seule l'Agglomération de Fribourg (l'Agglo) s'était dotée. Suite au rejet du recours formulé par certaines communes, les travaux de transition peuvent se poursuivre. Le Conseil d'Etat a donc adopté également des dispositions assurant le fonctionnement de cette dernière durant la phase transitoire de quatre ans et garantissant une transition sans lacune entre l'Agglo et la future association de communes à créer. Actuellement, le nouveau périmètre est toujours en consultation. Selon les domaines d'intervention de l'Agglo, la transformation se fera à une échéance plus ou moins rapprochée. Selon les plus récentes discussions, l'idée est de transmettre à l'ARS les trois domaines d'aménagement d'ici la nouvelle législature. Le sort du domaine de la promotion touristique a été réglé dans la nouvelle loi cantonale sur le tourisme (la tâche revient à l'ARS), le domaine de la culture suit les développements de la révision de la loi cantonale sur les affaires culturelles, les réflexions de Coriolis Infrastructures et celles des communes dont la Ville de Fribourg. Quant au domaine de promotion économique, il suivra les trois domaines d'aménagement sans qu'une reprise des activités ne soit encore réglée en l'état.

La planification financière de l'Agglomération montre une évolution très importante de ses charges de fonctionnement d'ici à 2029. Alors que le budget 2025 montre un total à charge des communes-membres de CHF 22.9 mio, le montant planifié en 2029 est de CHF 33.4 mio, soit une augmentation de CHF 10.5 mio (+45.9%), dont CHF 10.0 mio pour la mobilité. Pour l'instant, la Ville de Fribourg supporte à elle seule plus de 56.2% de l'ensemble des charges de l'Agglo.

Une augmentation très importante se fait aussi sentir à travers l'augmentation du budget d'investissements de la Commune pour les mesures de PA2 et PA3, cofinancés par l'ensemble des communes et la Confédération. Au final, on note une diminution de charges pour l'année 2025 de CHF - 0.3 mio due au transfert de la charge liée à la promotion touristique à l'ARS, puis des impacts cumulatifs de CHF +0.6 mio en 2026, CHF +1.3 mio en 2027 et CHF +1.6 mio en 2028 et CHF +1.9 mio en 2029. Même s'ils sont rediscutés chaque année par le Conseil communal, ces chiffres ont été repris tels qu'annoncés dans le Plan financier de la Ville.

En concomitance avec les travaux à venir, nécessaires à la création d'une agglomération répondant aux nouvelles dispositions légales, la Ville de Fribourg est tenue à la planification financière de l'Agglo actuelle, notamment en lien avec les mesures PA2, PA3 et PA4, si elle ne veut pas laisser passer les subventions. Concernant ces dernières, l'Agglo, par le biais de l'Etat de Fribourg, a obtenu de la Confédération les délais de réalisations en lien avec les projets d'agglomération pour garantir les subventions promises. Pour rappel, ceux-ci sont :

- a) PA2
 - début des travaux de réalisation au plus tôt : dès arrêté fédéral adopté (déjà fait)
 - début des travaux de réalisation au plus tard : **avant le 31.12.2027⁴**
- b) PA3
 - début des travaux de réalisation au plus tôt : dès 01.10.2019 (adoption arrêté fédéral)
 - début des travaux de réalisation au plus tard : **avant le 31.12.2025** (soit 6 ans et 3 mois après adoption)
- c) PA4
 - début des travaux de réalisation au plus tôt : dès l'adoption de l'arrêté fédéral (fin 2023)
 - début des travaux de réalisation au plus tard : **avant le 31.12.2028** (soit 5 ans et 3 mois après adoption)

Actuellement, l'Agglomération a débuté ses premières réflexions sur le PA5 dont le principe de gouvernance ne prévoit pas de solidarité entre les communes. Une première liste d'investissements à soumettre au PA5 a été définie par la Ville et intégrée au Plan des investissements. Le dépôt du PA5 à la Confédération doit se faire d'ici l'été 2025. Le début des travaux de réalisation du PA5 serait à priori à réaliser avant la fin de l'année 2032.

2.3.7 Association Régionale de la Sarine (ARS)

La création d'une entité régionale sous la forme d'une association est rendue indispensable par les bases légales en vigueur, l'Agglomération de Fribourg ne pouvant reprendre la couverture « régionale » (soit l'entier du district de la Sarine) dans sa composition actuelle. Les statuts à ce propos ont été approuvés en 2021 par le Conseil général de Fribourg ainsi que par les autres communes liées au projet. La tâche principale de l'ARS est l'adoption d'un Plan Directeur Régional (PDR) qui reprend les éléments de la planification cantonale. Le PDR est en cours de finalisation en collaboration avec l'Agglo. Suite à la nouvelle Loi sur le Tourisme, c'est l'ARS qui portera cette tâche à l'avenir en collaboration avec Fribourg Tourisme et Région (FTR). L'ajout de cette tâche fera l'objet d'une modification statutaire ainsi que la reprise probable des tâches de l'Agglomération.

Alors que le budget de l'année 2024 fait état d'un total de charges de CHF 452'380, le transfert de la tâche liée à la promotion touristique à l'ARS fait monter le budget 2025 à CHF 1'372'820 (CHF +920'440). Le plan financier est en cours d'élaboration.

2.3.8 Association du Centre Professionnel Cantonal (ACPC)

L'Association du Centre professionnel cantonal (ACPC) a pour but d'aider le financement de la formation professionnelle dans le canton. Sa création date de 1961. Elle réunit, en tant que membres, l'Etat, l'ensemble des communes du canton (désignées par l'association des communes fribourgeoises ACF) et les organisations du monde du travail désignées par les statuts (art. 2a). Elle est constituée selon les art. 60ss du code civil. La Ville de Fribourg y est représentée par deux membres du Conseil communal au sein du comité.

L'enjeu principal de l'ACPC est actuellement la rénovation et la construction de nouvelles infrastructures pour accueillir les apprentis du Canton. Son centre principal de formation est situé dans le quartier d'Alt

⁴ Il faut préciser que l'Agglo a informé les communes que la Confédération n'acceptera pas de prolongation de délai pour les mesures du PA2, et cela même si la mesure est bloquée pour des raisons de procédure juridique.

de la ville de Fribourg mais d'autres sites sont aussi propriété de l'association, notamment le site La Prairie à Fribourg et l'Ecole professionnelle artisanale et commerciale à Bulle (EPAC). En outre, elle loue un bâtiment à Granges-Paccot pour le Centre de perfectionnement interprofessionnel Granges-Paccot (CPI). Enfin, l'Ecole des Métiers à Fribourg (EMF) et l'Ecole professionnelle Santé-Social (ESSG) sont des bâtiments propriété de l'Etat.

La stratégie de l'ACPC est de regrouper l'ensemble de ses activités sur un nombre réduit de sites. Ainsi, un nouveau bâtiment a été construit en 2021 pour y accueillir le Campus des Cours Interentreprises à Courtepin. Actuellement, le Campus de Villaz-St-Pierre vient d'accueillir ses premiers élèves. Enfin, la troisième phase sera l'assainissement du portefeuille immobilier, principalement sur le site de Fribourg. L'ensemble de ces investissements pèsera lourd sur les membres. Le Plan financier est en cours d'élaboration et devrait être présenté l'an prochain.

3. Compte de fonctionnement – analyse

3.1 Plan 2025-2029 avec le scénario moyen

Voici le Plan financier tel qu'il se présente par nature comptable pour la période 2025-2029, prenant en considération le scénario moyen qui prévoit une augmentation annuelle des recettes fiscales de 2.2% dès 2027, les années précédentes étant négativement impactées par le départ annoncé ou anticipé de plusieurs contribuables importants.

COMPTE DE RESULTATS	En cours		Budget et plan financier				
	Scénario moyen	Compte	Prévision	Budget	Plan	Plan	Plan
En millions de francs	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
30 Charges de personnel	73.4	76.9	81.6	83.6	85.7	87.9	90.2
31 Biens, services et autres charges d'exploit.	31.7	35.9	39.9	41.1	42.4	43.7	45.0
33 Amortissement du patrimoine administratif	19.5	18.7	21.1	24.2	27.2	29.5	31.1
35 Attributions aux fonds et fin. spéciaux	7.2	4.4	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
36 Charges de transfert	120.5	128.7	135.2	140.8	146.4	152.6	158.7
39 Imputations internes	33.6	32.7	35.5	35.5	35.5	35.5	35.5
Charges d'exploitation	285.8	297.3	316.9	328.9	340.9	353.0	364.2
40 Revenus fiscaux	219.5	194.6	198.9	196.3	198.0	197.4	201.8
41 Patentes et concessions	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0
42 Taxes et redevances	30.4	28.8	27.5	24.7	24.7	24.7	24.7
43 Revenus divers	2.2	2.1	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
45 Prélèvements sur fonds et fin. spéciaux	5.1	1.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
46 Revenus de transferts	20.6	21.2	21.4	22.0	22.5	23.0	23.6
466 Amortissement des subventions d'investissement	3.3	3.4	3.6	3.7	4.0	4.4	4.8
49 Imputations internes	33.6	32.7	35.5	35.5	35.5	35.5	35.5
Revenus d'exploitation	315.6	285.5	292.8	288.1	290.6	291.0	296.4
Résultats provenant des activités d'exploitation	29.8	-11.8	-24.1	-40.9	-50.3	-61.9	-67.8
34 Charges financières	6.7	5.7	6.3	7.6	8.4	10.1	12.2
44 Revenus financiers	19.3	11.7	13.4	13.4	13.4	13.4	13.4
Résultats provenant des financements	12.7	5.9	7.1	5.8	5.0	3.3	1.2
Résultat opérationnel	42.5	-5.9	-17.0	-35.1	-45.3	-58.6	-66.6
38 Charges extraordinaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
48 Revenus extraordinaires	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Résultat extraordinaire	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Résultat total du compte de résultats	43.6	-4.7	-15.9	-34.0	-44.1	-57.5	-65.5
<i>Evolution approx. de la fortune</i>	212.4	207.7	191.8	157.8	113.7	56.2	-9.2

Le scénario moyen montre une moyenne des résultats négative de CHF -47.5 mio sur la période 2025-2029, les pertes cumulées s'accroissant année après année sans fléchissement de la courbe. Malgré un niveau de recettes fiscales très élevé, le Plan financier montre une situation très préoccupante pour la période 2025 à 2029. La planification de l'évolution des charges repose d'une part sur l'évolution moyenne de ces dernières années hors éléments exceptionnels (indexation des salaires, hausse des prix de l'énergie) et d'autre part sur des hausses de charges spécifiques et annoncées (RSS ou Agglo, sur la base de leur plan financier). Finalement, il fait encore état de l'augmentation continue des charges de péréquation des ressources, conséquence des bons résultats fiscaux de la Ville ces dernières années.

Cette planification permet une prise de conscience de la tendance des résultats suite à l'actualisation des diverses hypothèses. Dans son scénario moyen, elle n'inclut volontairement pas de mesures correctives dépendant de la volonté politique (augmentation du coefficient d'impôt) ou découlant d'économies potentielles non décidées à ce jour.

Les sections suivantes expliquent comment ce résultat a été obtenu en commençant par l'épure des comptes sur la période 2019 à 2023.

3.2 Epurement des comptes de 2019 à 2023

Les comptes de 2019 à 2023 épurés des charges et des revenus extraordinaires, montants uniques ou irréguliers, se présentent comme suit :

COMPTE DE FONCTIONNEMENT	Données historiques APRES EPUREMENT					Evolution 2019 2023	Evolution moyenne annuelle	Budgets		Evolution planifiée
	Compte 2019	Compte 2020	Compte 2021	Compte 2022	Compte 2023			Prévision 2024	Budget 2025	
En millions de francs										
30 Charges de personnel	60.8	64.1	66.3	68.4	71.2	17.18%	4.04%	76.9	81.6	2.50%
31 Biens, services et autres charges d'exploit.	25.3	26.1	26.9	31.2	33.2	30.89%	6.96%	35.9	39.9	3.00%
33 Amortissement du patrimoine administratif	10.5	13.3	13.7	13.6	16.4	55.35%	11.64%	18.7	21.1	effectif
35 Attributions aux fonds et fin. spéciaux	3.7	4.0	3.9	4.3	5.4	43.65%	9.48%	4.4	3.7	effectif
36 Charges de transfert	101.0	105.6	107.6	112.7	120.5	19.23%	4.50%	128.7	135.2	2.40%
39 Imputations internes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					épuré
Charges d'exploitation	201.4	213.1	218.3	230.2	246.6	22.42%	5.19%	264.5	281.4	3.96%
40 Revenus fiscaux	177.4	174.7	181.3	187.8	193.5	9.08%	2.20%	194.6	198.9	2.20%
41 Patentes et concessions	0.6	0.6	0.9	0.9	0.9	46.40%	10.00%	0.8	0.9	1.5 - 2.0%
42 Taxes et redevances	33.4	34.1	30.7	29.1	30.4	-9.05%	-2.34%	28.8	27.5	0.00%
43 Revenus divers	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	-4.43%	-1.13%	2.1	2.3	0.00%
44 Revenus financiers	7.9	6.9	7.6	11.8	13.0	64.83%	13.31%	11.7	13.4	stable
45 Prélèvements sur fonds et fin. spéciaux	1.5	3.1	0.3	0.7	1.1	-29.63%	-8.41%	1.7	2.7	effectif
46 Revenus de transferts	23.1	23.8	23.8	21.7	20.6	-10.91%	-2.85%	21.2	21.4	2.40%
466 Amortissement des subventions d'invest.	0.0	0.0	3.1	3.1	3.3			3.4	3.6	effectif
49 Imputations internes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					épuré
Revenus d'exploitation	236.2	236.6	240.1	243.4	250.0	5.82%	1.42%	252.7	257.3	0.35%
Résultats provenant des activités d'exploitation	34.8	23.6	21.9	13.2	3.4	-90.33%	-44.24%	-11.8	-24.1	
34 Charges financières	6.8	6.9	6.4	5.2	5.3	-22.00%	-6.02%	5.7	6.3	effectif
44 Revenus financiers	7.9	6.9	7.6	11.8	13.0	64.83%	13.31%	11.7	13.4	0.00%
Résultats provenant des financements	1.1	-0.1	1.2	6.6	7.7	615.62%	-	5.9	7.1	
Résultat opérationnel	35.9	23.5	23.0	19.8	11.1	-69.13%	-25.46%	-5.9	-17.0	
38 Charges extraordinaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00%	0.00%	0.0	0.0	effectif
48 Revenus extraordinaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00%	0.00%	1.1	1.1	effectif
Résultat extraordinaire	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			1.1	1.1	
Résultat total du compte de résultats	35.9	23.5	23.0	19.8	11.1	-69.13%	-25.46%	-4.7	-15.9	

L'épure des données historiques a principalement porté sur des provisions (heures et vacances du personnel, provision du croire, activation des salaires sur investissements, provision PILA et sites pollués, CPPEF, SINEF, PF17, etc.).

Les effets uniques liés au passage à MCH2 ont été neutralisés, autant pour la réévaluation du patrimoine financier que pour les amortissements de la réserve de réévaluation du patrimoine administratif. Les effets comptables du transfert de la protection du feu au RSS (comptes 2023) sont ainsi également retraités.

Les effets principaux liés à la crise COVID-19 ont également été neutralisés ainsi que les impacts liés aux changements de méthode d'évaluation comptable opérés en 2023, tant sur les revenus fiscaux que les rattrapages d'amortissements. Finalement, les revenus fiscaux ont été ajustés sur la base des valeurs ressortant de la statistique fiscale cantonale, les valeurs épurées étant donc présentées sans effet de décalage temps ni d'effet de sur- ou sous-évaluation des provisions.

Les colonnes du tableau ci-dessus sont à comprendre ainsi :

- « L'évolution 2019-2023 » montre la progression totale de 2019 à 2023 en pourcent ;
- « L'évolution moyenne » annuelle est calculée sur la progression des chiffres d'année en année ;
- « L'évolution planifiée » annonce le taux de croissance appliqué dès le budget 2025.

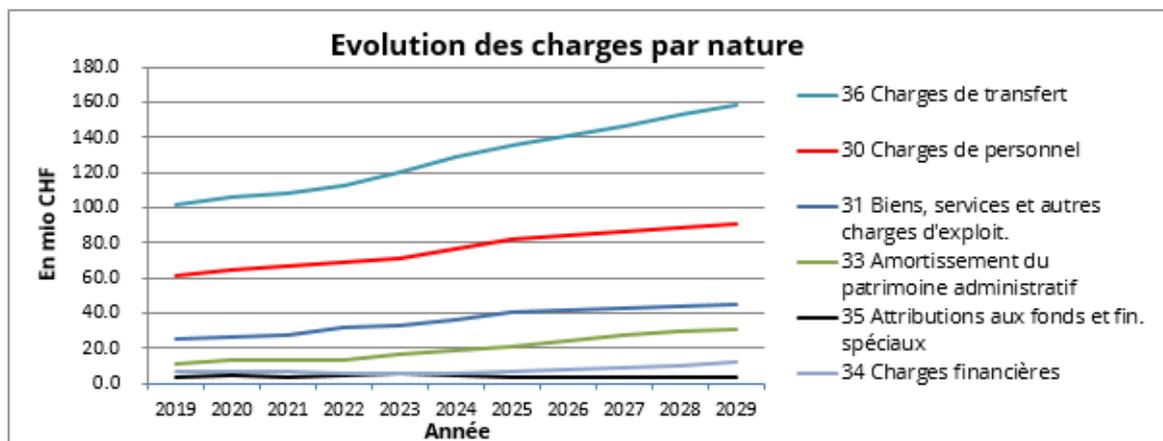
Les explications des taux retenus font l'objet de la prochaine section.

3.3 Evolution des charges

La tendance globale et l'évolution moyenne annuelle sont calculées pour les rubriques 30 "Charges de personnel", 31 "Biens, services et autres charges d'exploitation", 35 "Attributions aux fonds et financements spéciaux" 36 "Charges de transfert". Pour les autres rubriques 34 "Charges financières" et 33 "Amortissement du patrimoine administratif", les valeurs découlent du Plan d'investissements annexé.

Quant à la rubrique 39 "Imputations internes", elle est stable et n'est pas retenue dans cette analyse comme elle évolue parallèlement entre les charges et les revenus et n'a de ce fait pas d'influence sur le résultat.

Le graphique ci-dessous reprend l'évolution des charges épurées de 2019 à 2023, celles de la prévision 2024 et du budget 2025 ainsi que leur tendance selon les taux appliqués dès le budget 2025.



3.3.1 Charges de personnel

La rubrique 30 "Charges de personnel" est en augmentation linéaire jusqu'en 2023. Durant cette période, les charges sont passées de CHF 60.8 mio à CHF 71.2 mio, soit une augmentation moyenne annuelle de 4% en quatre ans. Les équivalents plein temps (EPT) sont passés de 528.1 à fin 2019 à 579.3 au 31 décembre 2023 (+2.3% en moyenne annuelle) alors que la population résidente permanente a augmenté de 0.3% en moyenne annuelle sur la même période.

En 2023 et 2024, les salaires ont subi une indexation de respectivement 2.8% et 2.1%. Une nouvelle indexation de 0.5% est prévue au budget 2025. Combinées à une nouvelle augmentation de la demande en EPT passant à 619.5, les charges de personnel prévues au budget 2025 se montent à CHF 81.6 mio.

Concernant la croissance des charges du personnel, une nouvelle hypothèse d'évolution de 2.5% paraît plus adaptée à l'évolution future. Celle-ci prend en considération l'évolution naturelle des salaires selon le système de grille salariale ainsi qu'une marge répondant aux besoins futurs en ressources.

3.3.2 Biens, services et autres charges d'exploitation

La rubrique 31 "Biens, services et autres charges d'exploitation" a augmenté de 30.9% de 2019 à 2023, ce qui représente une évolution annuelle moyenne de 7.0%. C'est sous cette position que l'évolution de l'indice des prix à la consommation s'est fait le plus ressentir, même si la tendance est à la stabilisation pour les années 2024 et futures.

Au vu des perspectives financières émanant du Plan financier 2025-2029, et partant du constat où aucun effet particulier de compensation de l'augmentation des charges n'a été introduit, une hypothèse d'évolution un peu plus basse que les données historiques a été retenue, soit 3%. La rubrique « Biens, services et autres charges d'exploitation » reste l'une des rares rubriques sous contrôle direct du Conseil communal.

3.3.3 Amortissement du patrimoine administratif

La rubrique 33 "Amortissement du patrimoine administratif" évolue en fonction des investissements votés et de la durée d'amortissement prévue. Ces charges, épurées des amortissements extraordinaires, sont passées de 2019 à 2023 de CHF 10.5 mio à CHF 16.4 mio (+9.5% en moyenne annuelle).

Le Plan d'investissements actualisé (voir annexe) représente les axes de priorité fixés par le Conseil communal pour le développement de la Ville. Les amortissements liés à ces investissements sont en constante augmentation mais liés aux Plans d'Agglomération ou jugés nécessaires afin de garantir des infrastructures en bon état, de développer l'attractivité de la capitale cantonale, de répondre aux besoins futurs en infrastructures et de maintenir le niveau des prestations. Dans ce sens, la dépense d'investissement moyenne au patrimoine administratif est de CHF 31.9 mio entre 2019 et 2023 et augmente à CHF 50.8 mio en moyenne pour la période 2024 à 2029.

La mise en service future de ces nouveaux investissements voit comme conséquence une augmentation à CHF 31.1 mio d'amortissement en 2029 (+10.3% en augmentation moyenne annuelle) si tous les projets sont réalisés tel que prévu.

3.3.4 Charges financières

La rubrique 34 "Charges financières" est intimement liée à l'évolution de la dette et aux marchés financiers avec des taux historiquement bas jusque début 2022. Le poids des intérêts est passé de CHF 6.8 mio en 2019 à CHF 5.3 mio en 2023, soit une baisse de 6% en moyenne annuellement. Les intérêts au taux de 4.25% liés au prêt à la Caisse de prévoyance (CPPVF) sont inclus dans cette rubrique. Le taux moyen des emprunts de la Ville de Fribourg s'élevait à 1.8% (y compris CPPVF) au 31 décembre 2023.

Les intérêts du Plan financier sont calculés en tenant compte des échéances des emprunts actuels et des besoins futurs selon le plan des dépenses d'investissements. Grâce à une nouvelle baisse des taux d'intérêt sur le marché, observée en 2024, le Plan financier prend désormais en compte un niveau de taux d'intérêt à long terme proche des conditions actuelles à 1.8%.

Au vu des besoins d'investissement en augmentation et de la hausse des taux d'intérêt sur le marché, l'augmentation de la dette va progressivement entraîner une hausse des charges d'intérêts, ce d'autant que, courant 2022, les derniers emprunts à taux plus élevé ont été remboursés. Les nouveaux emprunts se feront probablement à des conditions supérieures au taux moyen actuel des emprunts de la Ville.

3.3.5 Attributions aux fonds et financements spéciaux

Les charges de la rubrique 35 "Attributions aux fonds et financements spéciaux" ont subi des variations importantes ces dernières années, au gré des résultats d'exploitation, mais après épurement des effets spéciaux, les montants restent assez bas et stables. En 2023, l'attribution aux réserves et provisions concerne les effets courants liés aux canalisations et STEP, Châtillon et au fonds de rénovation des CO selon convention avec la COSAHL. En 2025, seules les attributions obligatoires sont prévues, mis à part les attributions au fonds de transition énergétique.

3.3.6 Charges de transfert

Cette rubrique contient toutes les charges venant du Canton ou des associations de communes, les aides sociales, les subventions à des tiers, ainsi que les charges de péréquation financière.

Les futures charges liées relatives au Réseau Santé Sarine (RSS) qui réunit les homes, l'aide et soins à domicile de la Sarine, la commission des indemnités forfaitaires (IF), la commission des EMS (CODEMS), le Service des ambulances de la Sarine (SAS), ainsi que le Bataillon Sarine, augmentent régulièrement depuis 2019. Le RSS a annoncé une augmentation de CHF 0.3 mio à charge de la Ville de Fribourg en 2025, CHF 0.5 mio en 2026, CHF 0.3 mio en 2027, CHF 0.8 mio en 2028 et CHF 0.3 mio en 2029. Il faut ajouter à ces montants les charges intercommunales liées à l'Agglo qui vont augmenter de manière substantielle en raison des projets d'agglomération de 2^{ème} et 3^{ème} génération (PA2 et PA3). Environ 50% des amortissements et des frais financiers induits par ces nouvelles charges seront supportés par la Ville de Fribourg mais répartis sur la durée de vie des investissements, selon le taux d'amortissement appliqué. Après une diminution de la charge prévue en 2025 mais dû au transfert de la promotion touristique au RSS CHF -0.3 mio (reprises par l'ARS), les augmentations vont reprendre avec CHF 0.6 mio supplémentaires en 2026, CHF 1.3 mio en 2027, CHF 1.6 mio en 2028 et CHF 1.9 mio en 2029.

Comme il a été indiqué dans le dernier Plan financier, la péréquation intercommunale des ressources augmente dès 2020 au vu des recettes fiscales supplémentaires encaissées dès 2017 (bénéfice des personnes morales) comme expliqué précédemment.

Globalement, cette rubrique est passée de CHF 101.0 mio en 2019 à CHF 120.5 mio en 2023, soit une augmentation annuelle de 4.5%.

Pour cette rubrique, les effets uniques sont calculés séparément. **L'évolution planifiée de 2025 à 2029 montre une augmentation annuelle de 2.4% en moyenne.**

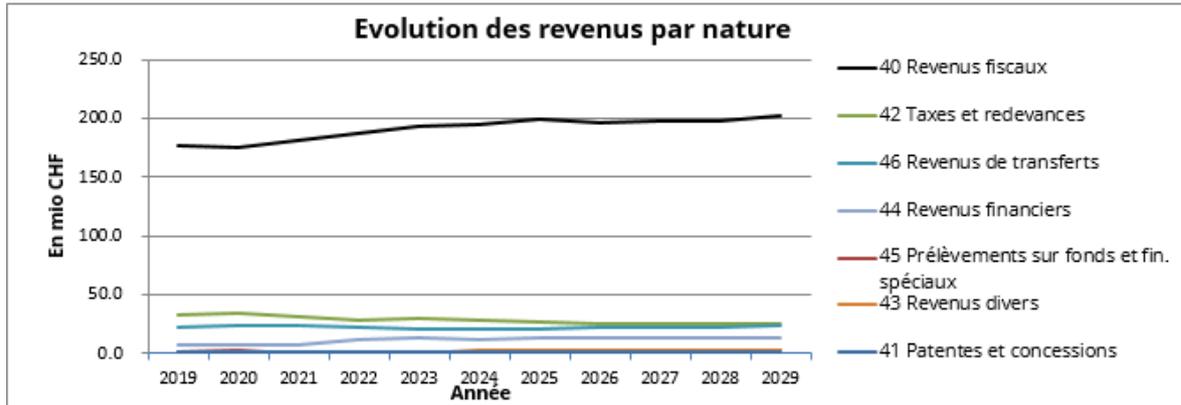
3.4 Evolution des revenus

Les rubriques 41 "Patentes et concessions" et 43 "Revenus divers" ne font pas l'objet d'une analyse particulière. En effet, les montants de ces rubriques sont inférieurs à CHF 5.0 mio et n'évoluent pas de manière significative dans le temps.

De la même manière que pour les charges et comme expliqué sous la section 3.3, les comptes ont été épurés. Comme pour les charges, la rubrique 49 "Imputations internes" a été neutralisée car elle n'a pas d'influence sur le résultat.

Le graphique ci-dessous reprend l'évolution des revenus épurés de 2019 à 2023, celles de la prévision 2024 et du budget 2025 ainsi que leur tendance selon les taux appliqués dès le budget 2025 dans le scénario moyen.

Les explications des taux retenus pour les différentes natures comptables font l'objet des prochaines sous-sections.



3.4.1 Revenus fiscaux

Lors de l'élaboration du budget 2025, comme les années précédentes, de nombreux contacts ont été pris avec les entreprises sises sur le territoire communal afin d'évaluer leurs prévisions futures (2024 et 2025 particulièrement) en termes de résultats et donc de fiscalité.

Ici, il faut rappeler l'évolution très positive qui touche les années 2019 à 2022, à savoir des recettes fiscales supplémentaires pour un montant supérieur à CHF 10.4 mio venant de plusieurs entreprises distinctes. De même, l'année 2023 a vu des rentrées fiscales supplémentaires pour CHF 10.2 mio par rapport au budget, certes prudentes mais avant tout impactées par des effets de rattrapage suite aux taxations définitives d'années antérieures.

Ce Plan financier table sur une légère amélioration des rentrées fiscales en 2024-2025 puis sur une progression annuelle estimée à 2.2%, se basant essentiellement sur la progression annuelle moyenne historique après épurement (2019 à 2023). D'un point de vue recette effective, et malgré cette progression linéaire, une stabilisation de celle-ci jusqu'en 2028 est prévue, le départ de certains contribuables étant déjà acté ou anticipé.

Malgré une situation financière critique au compte de résultats, aucune hausse du coefficient d'impôt n'a été modélisée à ce stade dans ce scénario, s'agissant là avant tout d'une décision politique. La fortune communale cumulée au 31 décembre 2023 de CHF 212.4 mio permettra légalement une absorption des pertes prévisionnelles jusqu'à fin 2028 (toutes choses égales par ailleurs), suite de quoi des mesures fortes d'ordre fiscal devraient être prises. Dans la pratique et selon les principes fondamentaux de la Loi sur les finances communales pour lesquels l'équilibre des charges et des revenus doit être assuré, il serait prévenant de ne pas attendre si longtemps.

Pour le plan 2025-2029 et dès l'année 2027, le taux de croissance des recettes fiscales du scénario moyen et optimiste est de 2.2% et celui du scénario pessimiste se monte à 1.0%. **Le taux du scénario moyen a été retenu pour cette planification fiscale, tout comme les particularités liées à la fiscalité des personnes morales décrites ci-dessus, saisies séparément.**

3.4.2 Taxes et redevances

La rubrique 42 "Taxes et redevances" est passée de CHF 33.4 mio en 2019 à CHF 30.4 mio en 2023 après épurement, soit une diminution annuelle moyenne de 2.3%.

Cette rubrique comptable regroupant des revenus provenant de différentes sources financières internes (produits des parcomètres, amendes d'ordre, taxes déchets, taxes de décharge, émoluments, etc.) est assez stable.

Le budget 2025 se voit amputé de CHF 1.8 mio de recettes suite à la mise en application de l'initiative « la première heure de parking gratuite à Fribourg » estimée au 1^{er} juillet 2025, puis un effet en plein à partir de 2026. Le Plan financier prévoit également une répercussion sur les recettes d'amendes d'ordre dès 2026.

Tenant compte d'une pression importante sur ce type de recettes depuis quelques années, aucune augmentation n'a été retenue sur cette rubrique pour les années 2026 à 2029.

3.4.3 Revenus financiers

La rubrique 44 « revenus financiers » comprend notamment les recettes locatives, les recettes liées aux droits de superficie et les dividendes. Elle est considérée comme stable et ne devrait être sujette à des écarts que suite à d'éventuelles réévaluations du patrimoine financier depuis 2021 et le passage à MCH2. Des montants liés à la réévaluation unique MCH2 en 2021 ont été épurés. L'augmentation des revenus en 2022 est expliquée par le transfert de la gestion de la décharge de Châtillon du patrimoine administratif au patrimoine financier.

En 2023, le transfert de la caserne au Réseau Santé Sarine, et avec lui le passage du bâtiment au patrimoine financier, a également généré un revenu unique lié à cette réévaluation (CHF +6.3 mio). Après épurement, le Plan financier 2026-2029 table sur **une stabilité (0%)**.

3.4.4 Prélèvements sur fonds et financements spéciaux

Les revenus de la rubrique 45 "Prélèvements sur fonds et financements spéciaux" sont gérés de manière ciblée en fonction des besoins identifiés. La provision PF17 étant totalement dissoute en 2023, il restera uniquement dans cette rubrique des prélèvements ayant pour effet de neutraliser des charges comptabilisées au compte de résultats (rénovation CO, réserve FMSV eaux usées, falaises et transition énergétique). Le Plan financier 2026-2029 table donc sur **une stabilité (0%)**.

3.4.5 Revenus de transfert

Dans la rubrique 46 « Revenus de transfert » sont comptabilisées les diverses subventions fédérales et cantonales (péréquation des besoins, aide sociale, autres) ainsi que l'amortissement des subventions d'investissement (dès 2021 avec le passage à MCH2) et les participations d'autres communes.

L'évolution de ces revenus (hors 4660 – amortissement des subventions d'investissement) entre 2019 et 2023 est de -10.9%, soit -2.9% en moyenne annuelle. Après un épurement, le Plan financier 2026-2029 table sur **une stabilité (0.0%)**.

L'évolution de la rubrique séparée 4660 liée à l'amortissement des subventions d'investissement est planifiée selon un montant « effectif » basé sur le Plan des investissements.

4. Evolution du bilan

L'évolution du bilan jusqu'en 2029 donne des informations importantes quant à la projection des liquidités, de l'endettement et de la situation des fonds propres.

Ce Plan financier contient l'évolution bilancielle selon les nouvelles normes comptables MCH2, conformément aux exigences de la LFCo dès 2021, expliquant les mouvements importants effectués cette année-là.

Hormis ces modifications d'importance, les principes de base régissant l'établissement du bilan quinquennal sont inchangés :

- Pas de politique expansive dans le domaine des placements du patrimoine financier faute de moyens disponibles ;
- Prise en compte des effets des dépenses d'investissements et de l'évolution des amortissements selon le Plan validé par le Conseil communal ;

- Gestion de l'évolution du prêt de l'employeur à la CPPVF selon le plan de recapitalisation ;
- Gestion des provisions et réserves selon les hypothèses de planification retenues.

Une planification plus précise des besoins en trésorerie ainsi que des outils bancaires toujours plus efficaces permettent une gestion en trésorerie plus fine et donc moins de réserves de liquidités. Un niveau minimal de liquidités de CHF 5.0 mio est ainsi jugé suffisant.

Les opérations particulières touchant la planification financière 2025-2029 sont :

- La gestion de toutes les provisions faites jusqu'au bouclage 2023 en fonction de leur utilisation durant la période partant de 2024 (comptes prévisionnels) et aboutissant à 2029 (réserve liée au retraitement du patrimoine administratif) ;
- Prise en compte des paramètres de versements et remboursements des prêts et augmentations de capital-actions octroyés par la Ville.

Certaines positions restent identiques car elles sont conditionnées par des changements de processus ou d'habitudes ; peuvent être citées en exemple la moralité de paiement pour les débiteurs, les processus internes pour le paiement des créanciers, la politique de placement, les sollicitations de prêts, les actifs et passifs transitoires, etc.

Après saisie des paramètres énumérés, la situation bilancière pour la période de planification 2019-2029 est la suivante (scénario moyen) :

BILAN	Données historiques					En cours	Budget et plan financier				
	Compte 2019	Compte 2020	Compte 2021	Compte 2022	Compte 2023		Prévision 2024	Budget 2025	Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028
En millions de francs											
100 Disponibilités	44.3	27.2	50.1	31.2	20.2	15.9	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
101 Créances	-153.1	-127.1	-153.8	-128.9	-132.6	-132.6	-132.6	-132.6	-132.6	-132.6	-132.6
102 Placements financiers à court terme	1.0	1.0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
104 Actifs transitoires	187.1	155.2	160.0	157.6	190.7	190.7	190.7	190.7	190.7	190.7	190.7
106 Marchandises et approvisionnements	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
107 Placements financiers à long terme	43.1	46.0	1.0	2.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
108 Immobilisations corporelles PF	15.9	17.3	166.7	165.9	173.6	175.3	191.6	201.5	213.3	225.5	236.0
140 Immobilisations corporelles PA	163.1	169.7	288.8	300.0	324.9	349.0	382.6	419.2	455.8	487.2	517.1
142 Immobilisations incorporelles PA	7.8	19.1	10.6	10.1	9.0	10.7	12.8	14.5	16.4	17.5	18.2
144 Prêts PA	0.0	5.0	5.0	0.0	2.0	2.0	1.4	1.2	1.0	1.0	-0.1
145 Participations et capital social PA	31.1	25.3	26.1	38.6	39.1	45.3	47.6	50.0	54.6	59.2	61.7
146 Subventions d'investissement	47.6	46.7	4.3	4.0	7.1	7.6	8.1	8.7	9.5	10.1	10.7
Actifs	388.2	385.6	561.0	581.9	635.2	665.2	708.6	759.5	815.0	865.0	907.9
200 Engagements courants	11.5	10.0	10.7	11.2	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2
201 Engagements financiers à court terme	0.0	0.0	0.0	5.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
204 Passifs transitoires	3.4	5.9	4.2	1.5	4.9	4.9	4.9	4.9	4.9	4.9	4.9
205 Provisions à court terme	0.0	0.0	0.0	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
206 Engagements financiers à long terme	228.9	167.1	210.6	203.8	195.9	225.9	279.5	360.2	458.1	562.0	668.1
2068 Subventions d'investissement	0.0	53.5	60.4	60.9	59.9	64.8	68.9	74.3	84.3	96.9	108.5
208 Provisions à long terme	67.1	68.0	59.0	53.8	51.2	51.2	51.2	51.2	45.3	39.4	33.5
209 Engagements envers des tiers	0.1	0.1	0.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Capitaux de tiers	311.0	304.5	345.0	339.9	346.0	380.9	438.7	524.8	626.8	737.4	849.2
290 Financements spéciaux	0.0	0.0	45.2	48.3	52.3	53.2	55.9	55.7	54.5	52.5	50.2
291 Fonds	27.6	30.0	16.0	16.0	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6
295 Réserve liée au retraitement du PA (2021-2030)	0.0	0.0	10.1	9.0	7.8	6.7	5.6	4.5	3.4	2.2	1.1
296 Réserve liée au retraitement du PF (2021)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
298 Autres capitaux propres	29.7	29.7	29.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2990 Résultat annuel	3.3	1.5	37.1	24.0	43.6	-4.7	-15.9	-34.0	-44.1	-57.5	-65.5
2999 Résultats cumulés des années précédentes	16.5	19.8	77.9	144.8	168.8	212.4	207.7	191.8	157.8	113.7	56.2
Capital propre	77.1	81.1	216.1	242.0	289.2	284.3	269.9	234.7	188.1	127.6	58.7
Passifs	388.2	385.6	561.0	581.9	635.2	665.2	708.6	759.5	815.0	865.0	907.9

L'analyse des indicateurs importants du bilan est faite dans un chapitre consacré.

5. Evolution du compte de flux de trésorerie

Le compte de flux de trésorerie, correspondant aux nouvelles normes comptables MCH2, permet quant à lui de gérer les variations monétaires et non monétaires et de montrer plusieurs indicateurs importants :

- **Flux de trésorerie provenant de l'activité opérationnelle (FTO)** : le FTO doit être positif. S'il est négatif, il peut cacher un déficit structurel à corriger immédiatement, faute de quoi l'organisation doit s'endetter pour financer ses charges d'exploitation courantes. Appelé sous MCH1 « marge d'autofinancement », le FTO indique quelle part d'investissement (du patrimoine administratif et/ou financier) peut être financée sans avoir recours à l'emprunt ;
- **Flux de trésorerie provenant de l'activité d'investissement dans le patrimoine administratif (FTI)** : le FTI indique la proportion des dépenses effectuées pour des ressources devant engendrer une utilité ou des revenus futurs ;
- **Flux de trésorerie provenant de l'activité de placement dans le patrimoine financier (FTP)** : le FTP indique les mouvements de liquidités dans les activités qui touchent le patrimoine financier ;
- **Flux de trésorerie provenant de l'activité de financement (FTF)** : le FTF indique quels montants ont été empruntés ou remboursés aux entités tierces (notamment les banques) et différencie les opérations à court et long terme.

Le compte de flux de trésorerie, selon le scénario moyen, se présente comme suit pour la période 2024 à 2029 :

FLUX DE TRESORERIE	En cours		Budget et plan financier				
	Compte 2023	Prévision 2024	Budget 2025	Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028	Plan 2029
Sénario moyen							
En millions de francs							
Résultat du compte de résultats (+) Bénéfice / (-) Perte	43.6	-4.7	-15.9	-34.0	-44.1	-57.5	-65.5
(+) charges du compte de résultats sans incidence sur les liquidités	20.9	18.7	21.1	24.2	27.2	29.5	31.1
(-) revenus du compte de résultats sans incidence sur les liquidités	-9.7	-3.4	-3.6	-3.7	-4.0	-4.4	-4.8
(-) augmentation / (+) diminution des créances et engagements actifs	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(-) augmentation / (+) diminution des marchandises et travaux en cours	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(-) augmentation / (+) diminution des actifs de régularisation	-33.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(+) pertes / (-) bénéfices sur la vente du PF ou perte/bénéfice de change	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(+) augmentation / (-) diminution des créances et engagements passifs	9.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(+) augmentation / (-) diminution des provisions	-2.4	0.0	0.0	0.0	-5.9	-5.9	-5.9
(+) augmentation / (-) diminution des passifs de régularisation	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(+) attribution / (-) prélèvements sur financements spéciaux, fonds et réserves	3.5	-0.2	1.5	-1.3	-2.4	-3.0	-3.4
Flux de trésorerie provenant de l'activité opérationnelle (FTO)	39.1	10.3	3.2	-14.8	-29.2	-41.3	-48.4
Solde du compte des investissements (investissements nets) - reporté au bilan	0.0	0.0	-51.3	-56.1	-56.8	-50.3	-47.1
Solde du compte des investissements (investissements nets) - année courante	-46.1	-42.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(+) Dépenses / (-) Recettes du compte des investissements sans incidence sur les liquidités	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Flux de trésorerie provenant de l'activité d'investissement dans le patrimoine administratif [FTI]	-46.1	-42.8	-51.3	-56.1	-56.8	-50.3	-47.1
(+) Vente / (-) Achat de placements financiers et d'immobilisations corporelles appartenant au patrimoine financier (comptes 107 et 108)	-1.2	-1.8	-16.3	-9.8	-11.8	-12.2	-10.5
Flux de trésorerie provenant de l'activité de placement dans le patrimoine financier [FTP]	-1.2	-1.8	-16.3	-9.8	-11.8	-12.2	-10.5
Flux de trésorerie provenant de l'activité d'investissement et de placement (FTI +P)	-47.2	-44.6	-67.6	-66.0	-68.6	-62.5	-57.6
(+) augmentation / (-) diminution des engagements financiers à C.T.	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(+) augmentation / (-) diminution des engagements financiers à L.T.	-7.9	30.0	53.7	80.7	97.9	103.9	106.1
Flux de trésorerie provenant de l'activité de financement (FTF)	-2.9	30.0	53.7	80.7	97.9	103.9	106.1
Variation des liquidités et placement à court terme (FTO) + (FTI+P) + (FTF)	-11.0	-4.3	-10.8	0.0	0.0	0.0	0.0

6. Indicateurs - bilan et compte de flux de trésorerie

6.1.1 Taux d'endettement net

Le taux d'endettement net est un premier indicateur introduit suite à la reconversion MCH2.

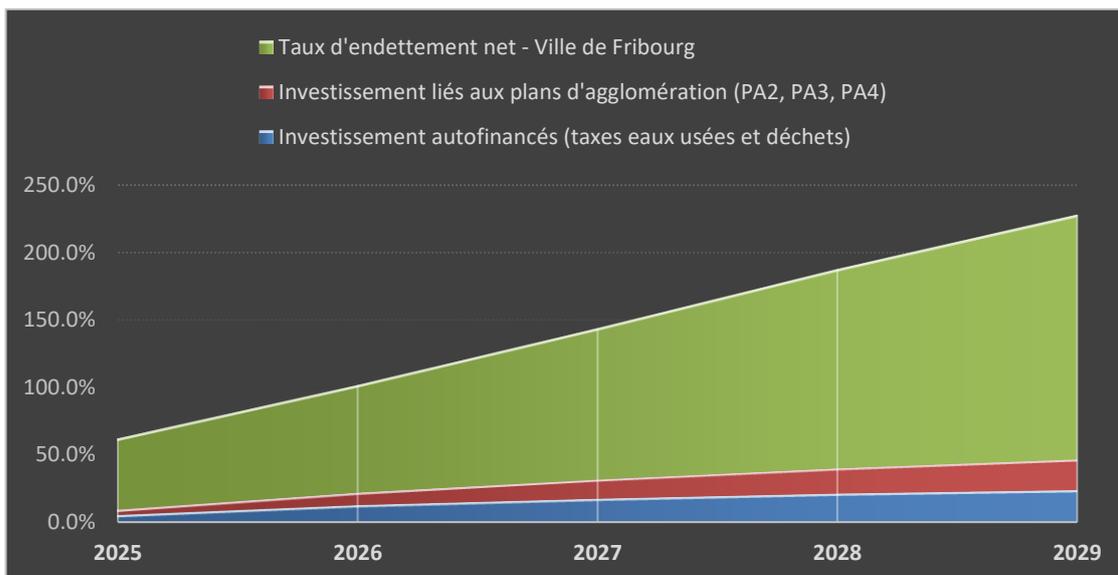
L'indicateur renseigne sur la part des revenus fiscaux, respectivement sur le nombre de tranches annuelles qui serait nécessaire pour amortir la dette nette.

Cette dernière est composée de tous les capitaux de tiers (engagements courants tels que créanciers, engagements financiers à court et long terme auprès des établissements bancaires ou financiers, passifs transitoires, provisions à long terme et engagements divers envers des tiers) augmentés de la part de l'endettement net des associations de communes et diminués de l'entier du patrimoine financier (disponibilités, débiteurs, placements financiers à court et long terme, actifs transitoires, marchandises et approvisionnements).

TAUX D'ENDETTEMENT NET	Budget et plan financier				
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan
en %	2025	2026	2027	2028	2029
Capitaux de tiers <i>Comptes 20* moins subventions d'investissements (2068)</i>	369.8	450.5	542.5	640.5	740.7
+ Endettement net des associations de communes <i>Part supportée par la Ville de Fribourg</i>	10.0	15.0	20.0	20.0	20.0
- Patrimoine financier <i>Comptes 10*</i>	256.1	265.9	277.7	289.9	300.4
= Dette nette I	123.7	199.6	284.8	370.6	460.2
Revenus fiscaux <i>Comptes 40*</i>	198.9	196.3	198.0	197.4	201.8
Taux d'endettement net	62.2%	101.7%	143.9%	187.7%	228.0%

Le graphique ci-dessous représente d'une part l'évolution du taux d'endettement net de la Ville de Fribourg mais également la part de deux composantes spécifiques, soit :

- Investissements liés à des éléments autofinancés par taxes causales, soit liés au traitement des eaux usées et des déchets ;
- Investissements liés à des engagements de Plan d'Agglomération de 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} génération.



La pratique MCH2 juge qu'un taux d'endettement net devient fort et problématique dès 150% et est jugé extrême à partir de 200%. Il est intéressant de relever que selon le comparatif 2023 des finances cantonales et communales, la moyenne des grandes villes suisses est de 75.9%, ce qui situe Fribourg actuellement en position favorable.

Notation du taux d'endettement net (I9)

Taux d'endettement net [I9]	Appréciation	Notation
I9 ≤ 50,0%	Taux d'endettement minime ou inexistant	N = 6
50,0% < I9 ≤ 100,0%	Taux d'endettement faible	6 > N ≥ 5
100,0% < I9 ≤ 125,0%	Taux d'endettement encore supportable et non problématique	5 > N ≥ 4
125,0% ≤ I9 < 150,0%	Taux d'endettement significatif et potentiellement problématique	4 > N ≥ 3
150,0% ≤ I9 < 175,0%	Taux d'endettement fort et problématique	3 > N ≥ 2
175,0% < I9 ≤ 200,0%	Taux d'endettement excessif et très problématique	2 > N ≥ 1
200,0% < I9	Taux d'endettement extrême	N = 1

A la lecture de ces articles, on peut constater que la limitation d'endettement n'est plus respectée dès 2029, et la moyenne des cinq dernières années atteindra 144.7%, soit en-dessus de la valeur maximale de 80%.

Légalement, des mesures doivent obligatoirement être prises pour assurer que ces valeurs soient respectées dans un délai de 5 ans.

Il convient également encore de considérer les éléments suivants :

- Premièrement, l'évolution des revenus fiscaux et le maintien à un niveau tel que planifié est encore à confirmer ;
- Deuxièmement, la **part d'endettement net des associations de communes** est encore à considérer avec circonspection en l'absence de chiffrage précis dans les planifications de certaines entités ;
- Troisièmement, l'évolution des charges est revue chaque année lors de la phase budgétaire.

6.1.2 Autres indicateurs MCH2

Les autres indicateurs MCH2 permettent tous de juger de la situation et de l'évolution financière de la Commune, mais n'ont, contrairement au taux d'endettement net, pas de limite légale forçant le Conseil communal à agir en cas de détérioration. Ces indicateurs sont calculés de telle manière qu'ils permettent une comparaison effective entre toutes les collectivités de même niveau.

L'indicateur de **degré d'autofinancement** renseigne sur la part des investissements qu'une collectivité publique peut financer par ses propres moyens :

INDICATEURS MCH2	Budget et plan financier				
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan
en %, en mio CHF	2025	2026	2027	2028	2029
2. Degré d'autofinancement	2.8%	-24.4%	-37.1%	-64.8%	-83.3%

Valeurs indicatives:

A moyen terme, le degré d'autofinancement devrait se situer en moyenne à environ 100%, sous réserve du niveau déjà atteint par la dette. Le degré d'autofinancement idéal varie en fonction de la situation conjoncturelle :

Haute conjoncture : > 100%

Cas normal : 80 -100%

Récession : 50 – 80%

L'indicateur de **part des charges d'intérêts** renseigne sur la part du « revenu disponible » absorbée par les charges d'intérêts. Plus la valeur est basse, plus la marge de manœuvre est élevée :

INDICATEURS MCH2	Budget et plan financier					Valeurs indicatives:
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan	
en %, en mio CHF	2025	2026	2027	2028	2029	0% – 4% bon 4% – 9% suffisant > 9% mauvais
3. Part des charges d'intérêts	1.4%	2.5%	2.8%	3.4%	4.1%	

L'indicateur **dette brute par rapport aux revenus** renseigne sur le niveau de la dette et plus particulièrement sur le fait que ce niveau est raisonnable ou non par rapport aux revenus dégagés, sachant que la totalité des revenus est considérée dans le calcul :

INDICATEURS MCH2	Budget et plan financier					Valeurs indicatives:
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan	
en %, en mio CHF	2025	2026	2027	2028	2029	< 50% très bon 50% – 100% bon 100% – 150% moyen 150% – 200% mauvais > 200% critique
4. Dette brute par rapport aux revenus	119.2%	154.0%	191.4%	230.5%	265.4%	

La **proportion des investissements** renseigne sur l'effort d'investissement déployé par la collectivité :

INDICATEURS MCH2	Budget et plan financier				
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan
	2025	2026	2027	2028	2029
en %, en mio CHF					
5. Proportion des investissements	17.4%	18.4%	19.1%	17.6%	16.1%
Valeurs indicatives:					
< 10% effort d'investissement faible					
10% – 20% effort d'investissement moyen					
20% – 30% effort d'investissement élevé					
> 40% effort d'investissement très élevé					

L'indicateur **part du service de la dette** mesure l'importance des charges financières qui pèsent sur le budget et les comptes. Il renseigne sur la part des revenus courants absorbée par le service de la dette (intérêts et amortissements) :

INDICATEURS MCH2	Budget et plan financier					Valeurs indicatives:
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan	
	2025	2026	2027	2028	2029	
en %, en mio CHF						< 5% charge faible 5% – 15% charge acceptable > 15% charge forte
6. Part du service de la dette	7.6%	8.8%	9.8%	10.5%	10.8%	

L'indicateur **dette nette par habitant** a une valeur informative limitée par le fait qu'une évaluation exhaustive devrait également tenir compte de la capacité financière des habitants, et non seulement leur nombre :

INDICATEURS MCH2	Budget et plan financier					Valeurs indicatives:
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan	
	2025	2026	2027	2028	2029	
en %, en mio CHF						< 0 CHF patrimoine net 0 – 1'000 CHF endettement faible 1'001 – 2'500 CHF endettement moyen 2'501 – 5'000 CHF endettement important > 5'000 CHF endettement très important
7. Dette nette par habitant	3 177	5 075	7 169	9 236	11 358	

Le **taux d'autofinancement** renseigne sur la proportion du revenu que la collectivité publique peut consacrer au financement de ses investissements :

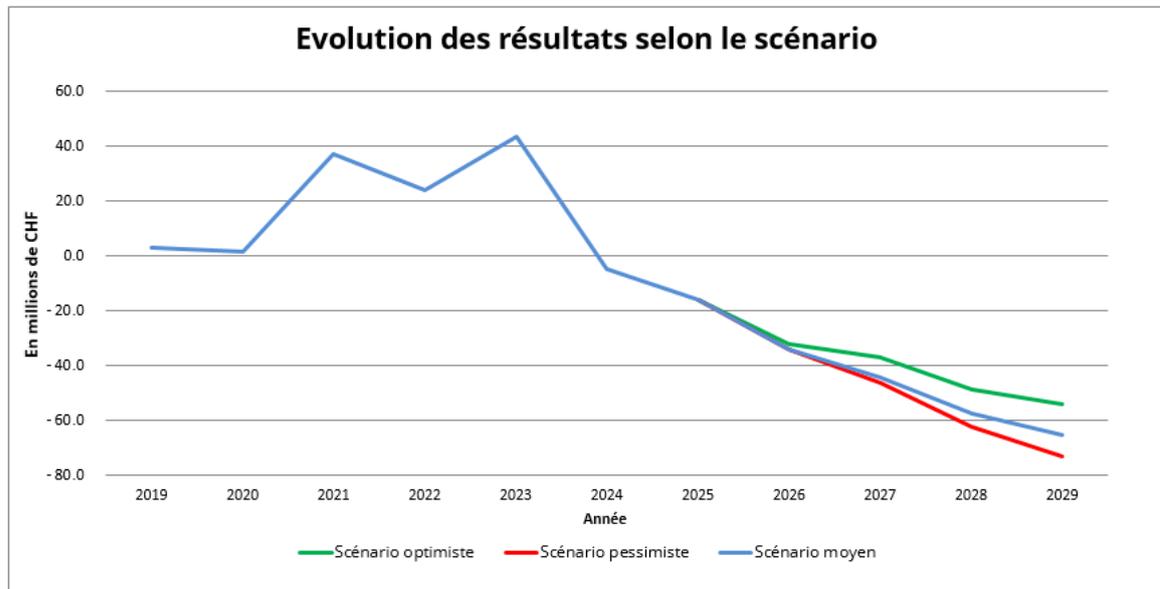
INDICATEURS MCH2	Budget et plan financier					Valeurs indicatives:
	Budget	Plan	Plan	Plan	Plan	
	2025	2026	2027	2028	2029	
en %, en mio CHF						> 20% bon 10% – 20% moyen < 10% mauvais
8. Taux d'autofinancement	0.5%	-5.2%	-7.9%	-12.3%	-14.5%	

Le Conseil communal reste très attentif à l'évolution de cet indicateur, qui indique s'il peut poursuivre son développement stratégique comme planifié ou s'il devra prendre des mesures lui permettant de tenir les nouveaux objectifs d'endettement fixés par la loi dans un horizon de plus de cinq ans.

7. Evolution 2025-2029 selon les trois scénarios

Sur la base de l'évolution des charges et revenus épurés des cinq dernières années, du contexte socio-économique et des critères de charges et de revenus retenus dans le Plan financier 2025-2029, les trois sections suivantes montrent l'évolution du compte de résultats selon les trois scénarios de planification (optimiste, moyen et pessimiste) à partir du Plan 2026.

Le graphique ci-dessous représente l'évolution des résultats des cinq dernières années, ceux de la prévision 2024 et du budget 2025 ainsi que leur évolution selon les trois scénarios.



Scénario moyen

Le scénario moyen est une simulation de l'évolution des finances communales dans la continuité de l'orientation politique prise par la législature 2021-2026. Il n'inclut aucune intervention corrective majeure, ni dans la gestion des dépenses, ni dans la politique fiscale.

Scénario optimiste

Le scénario optimiste modélise l'effet à moyen terme sur les finances communales se traduisant de mesures correctives à l'étude par le Conseil communal, telles que :

- Renonciation à la création de nouveaux postes en 2026, limitant la progression des charges de personnel au minimum possible ;
- Gel de la progression des dépenses en biens et services et autres charges d'exploitation dès 2027 ;
- Diminution de l'évolution des charges de transfert de 2.4% à 2% dès 2029, laissant présager une intervention politique sur l'évolution des dépenses des associations de communes, Agglo, etc. ;
- Evolution des revenus fiscaux identique au scénario moyen, soit 2.2% dès 2027, tenant compte néanmoins d'une augmentation du coefficient d'impôt de 80 à 82% dès 2027 ;
- Limitation des dépenses d'investissement à une enveloppe fixée à CHF 40.0 mio dès 2029, les projets pour les années précédentes étant déjà fortement engagés.

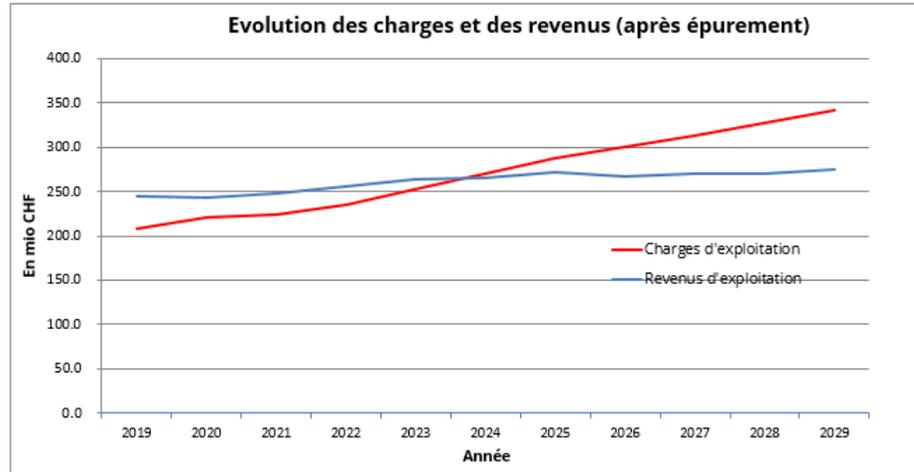
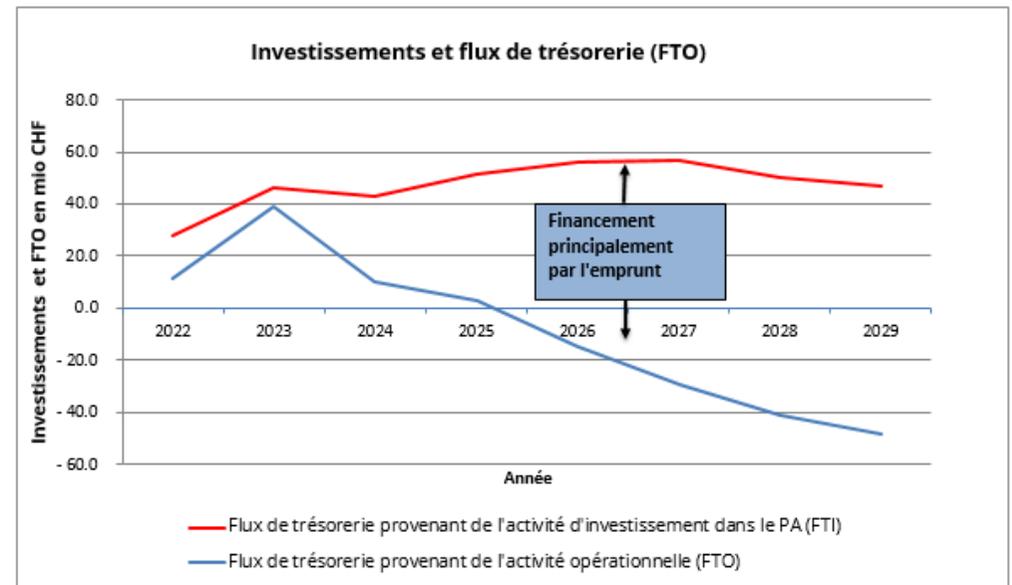
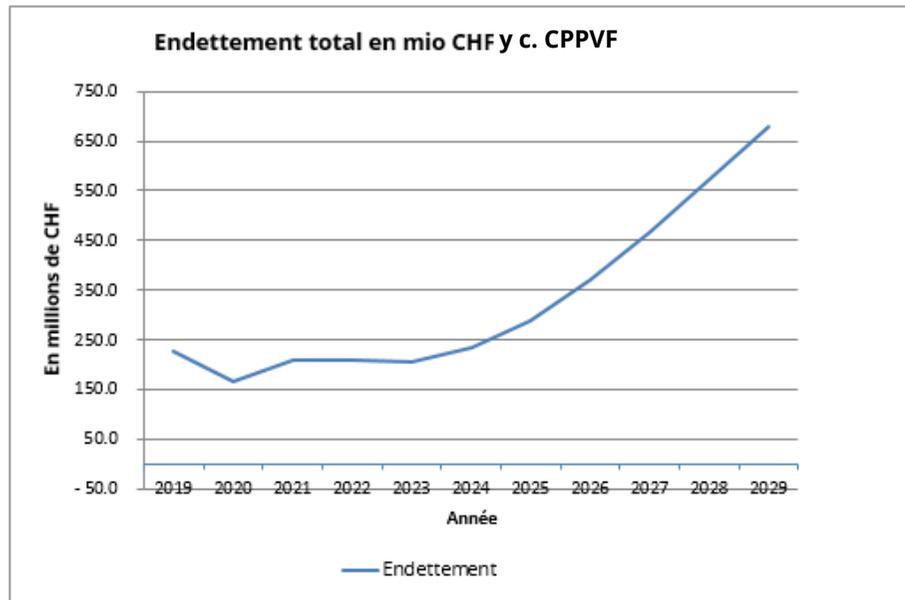
Scénario pessimiste

Le scénario pessimiste représentant l'évolution financière incluant le même modèle que le scénario moyen, mais en dégradant l'évolution des recettes fiscales à +1% au lieu des +2.2% dès 2027.

7.1 Scénario moyen : résultats avec 2.2% d'augmentation des revenus fiscaux dès 2027

COMPTE DE FONCTIONNEMENT	Données historiques APRES EPUREMENT					Evolution 2019 2023	Evolution moyenne annuelle	Budgets		Evolution planifiée	Plan financier						
	Compte 2019	Compte 2020	Compte 2021	Compte 2022	Compte 2023			Prévision 2024	Budget 2025		Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028	Plan 2029			
En millions de francs																	
30 Charges de personnel	60.8	64.1	66.3	68.4	71.2	17.18%	4.04%	76.9	81.6	2.50%	83.6	85.7	87.9	90.2			
31 Biens, services et autres charges d'exploit.	25.3	26.1	26.9	31.2	33.2	30.89%	6.96%	35.9	39.9	3.00%	41.1	42.4	43.7	45.0			
33 Amortissement du patrimoine administratif	10.5	13.3	13.7	13.6	16.4	55.35%	11.64%	18.7	21.1	effectif	24.2	27.2	29.5	31.1			
35 Attributions aux fonds et fin. spéciaux	3.7	4.0	3.9	4.3	5.4	43.65%	9.48%	4.4	3.7	effectif	3.7	3.7	3.7	3.7			
36 Charges de transfert	101.0	105.6	107.6	112.7	120.5	19.23%	4.50%	128.7	135.2	2.40%	140.8	146.4	152.6	158.7			
39 Imputations internes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					épuré							
Charges d'exploitation	201.4	213.1	218.3	230.2	246.6	22.42%	5.19%	264.5	281.4	3.96%	293.4	305.4	317.4	328.7			
40 Revenus fiscaux	177.4	174.7	181.3	187.8	193.5	9.08%	2.20%	194.6	198.9	2.20%	196.3	198.0	197.4	201.8			
41 Patentes et concessions	0.6	0.6	0.9	0.9	0.9	46.40%	10.00%	0.8	0.9	1.5 - 2.0%	0.9	0.9	1.0	1.0			
42 Taxes et redevances	33.4	34.1	30.7	29.1	30.4	-9.05%	-2.34%	28.8	27.5	0.00%	24.7	24.7	24.7	24.7			
43 Revenus divers	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	-4.43%	-1.13%	2.1	2.3	0.00%	2.3	2.3	2.3	2.3			
45 Prélèvements sur fonds et fin. spéciaux	1.5	3.1	0.3	0.7	1.1	-29.63%	-8.41%	1.7	2.7	effectif	2.7	2.7	2.7	2.7			
46 Revenus de transferts	23.1	23.8	23.8	21.7	20.6	-10.91%	-2.85%	21.2	21.4	2.40%	22.0	22.5	23.0	23.6			
466 Amortissement des subventions d'invest.	0.0	0.0	3.1	3.1	3.3			3.4	3.6	effectif	3.7	4.0	4.4	4.8			
49 Imputations internes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					épuré							
Revenus d'exploitation	236.2	236.6	240.1	243.4	250.0	5.82%	1.42%	252.7	257.3	0.35%	252.5	255.1	255.5	260.9			
Résultats provenant des activités d'exploitation	34.8	23.6	21.9	13.2	3.4	-90.33%	-44.24%	-11.8	-24.1		-40.9	-50.3	-61.9	-67.8			
34 Charges financières	6.8	6.9	6.4	5.2	5.3	-22.00%	-6.02%	5.7	6.3	effectif	7.6	8.4	10.1	12.2			
44 Revenus financiers	7.9	6.9	7.6	11.8	13.0	64.83%	13.31%	11.7	13.4	0.00%	13.4	13.4	13.4	13.4			
Résultats provenant des financements	1.1	-0.1	1.2	6.6	7.7	615.62%	-	5.9	7.1		5.8	5.0	3.3	1.2			
Résultat opérationnel	35.9	23.5	23.0	19.8	11.1	-69.13%	-25.46%	-5.9	-17.0		-35.1	-45.3	-58.6	-66.6			
38 Charges extraordinaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00%	0.00%	0.0	0.0	effectif	0.0	0.0	0.0	0.0			
48 Revenus extraordinaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00%	0.00%	1.1	1.1	effectif	1.1	1.1	1.1	1.1			
Résultat extraordinaire	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			1.1	1.1		1.1	1.1	1.1	1.1			
Résultat total du compte de résultats	35.9	23.5	23.0	19.8	11.1	-69.13%	-25.46%	-4.7	-15.9		-34.0	-44.1	-57.5	-65.5			

Graphiques selon le scénario moyen



7.2 Scénario optimiste : Effet provenant de mesures correctives à l'étude par le Conseil communal

COMPTE DE FONCTIONNEMENT	Données historiques APRES EPUREMENT					Evolution 2019 2023	Evolution moyenne annuelle	Budgets		Evolution planifiée	Plan financier			
	Compte 2019	Compte 2020	Compte 2021	Compte 2022	Compte 2023			Prévision 2024	Budget 2025		Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028	Plan 2029
En millions de francs														
30 Charges de personnel	60.8	64.1	66.3	68.4	71.2	17.18%	4.04%	76.9	81.6	2.90%	82.4	84.5	86.6	88.8
31 Biens, services et autres charges d'exploit.	25.3	26.1	26.9	31.2	33.2	30.89%	6.96%	35.9	39.9	3.00%	40.5	40.5	40.5	40.5
33 Amortissement du patrimoine administratif	10.5	13.3	13.7	13.6	16.4	55.35%	11.64%	18.7	21.1	effectif	24.2	27.2	29.5	31.1
35 Attributions aux fonds et fin. spéciaux	3.7	4.0	3.9	4.3	5.4	43.65%	9.48%	4.4	3.7	effectif	3.7	3.7	3.7	3.7
36 Charges de transfert	101.0	105.6	107.6	112.7	120.5	19.23%	4.50%	128.7	135.2	2.00%	140.8	146.4	152.6	158.0
39 Imputations internes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					épuré				
Charges d'exploitation	201.4	213.1	218.3	230.2	246.6	22.42%	5.19%	264.5	281.4	3.44%	291.6	302.2	312.9	322.2
40 Revenus fiscaux	177.4	174.7	181.3	187.8	193.5	9.08%	2.20%	194.6	198.9	effectif	196.3	202.0	201.5	206.0
41 Patentes et concessions	0.6	0.6	0.9	0.9	0.9	46.40%	10.00%	0.8	0.9	2.00%	0.9	0.9	1.0	1.0
42 Taxes et redevances	33.4	34.1	30.7	29.1	30.4	-9.05%	-2.34%	28.8	27.5	1.50%	24.7	24.7	24.7	24.7
43 Revenus divers	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	-4.43%	-1.13%	2.1	2.3	1.50%	2.3	2.3	2.3	2.3
45 Prélèvements sur fonds et fin. spéciaux	1.5	3.1	0.3	0.7	1.1	-29.63%	-8.41%	1.7	2.7	effectif	2.7	2.7	2.7	2.7
46 Revenus de transferts	23.1	23.8	23.8	21.7	20.6	-10.91%	-2.85%	21.2	21.4	2.60%	22.0	22.5	23.0	23.6
166 Amortissement des subventions d'invest.	0.0	0.0	3.1	3.1	3.3			3.4	3.6	effectif	3.7	4.0	4.4	4.8
49 Imputations internes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					épuré				
Revenus d'exploitation	236.2	236.6	240.1	243.4	250.0	5.82%	1.42%	252.7	257.3	0.75%	252.5	259.1	259.6	265.1
Résultats provenant des activités d'exploitation	34.8	23.6	21.9	13.2	3.4	-90.33%	-44.24%	-11.8	-24.1		-39.1	-43.1	-53.4	-57.1
34 Charges financières	6.8	6.9	6.4	5.2	5.3	-22.00%	-6.02%	5.7	6.3	effectif	7.6	8.3	9.8	11.6
44 Revenus financiers	7.9	6.9	7.6	11.8	13.0	64.83%	13.31%	11.7	13.4	0.00%	13.4	13.4	13.4	13.4
Résultats provenant des financements	1.1	-0.1	1.2	6.6	7.7	615.62%	-	5.9	7.1		5.8	5.1	3.5	1.8
Résultat opérationnel	35.9	23.5	23.0	19.8	11.1	-69.13%	-25.46%	-5.9	-17.0		-33.3	-38.0	-49.8	-55.4
38 Charges extraordinaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00%	0.00%	0.0	0.0	effectif	0.0	0.0	0.0	0.0
48 Revenus extraordinaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00%	0.00%	1.1	1.1	effectif	1.1	1.1	1.1	1.1
Résultat extraordinaire	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			1.1	1.1		1.1	1.1	1.1	1.1
Résultat total du compte de résultats	35.9	23.5	23.0	19.8	11.1	-69.13%	-25.46%	-4.7	-15.9		-32.1	-36.9	-48.7	-54.2

TAUX D'ENDETTEMENT NET	Budget et plan financier				
	Budget 2025	Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028	Plan 2029
en %					
Taux d'endettement net	62.3%	100.8%	136.6%	175.1%	203.2%

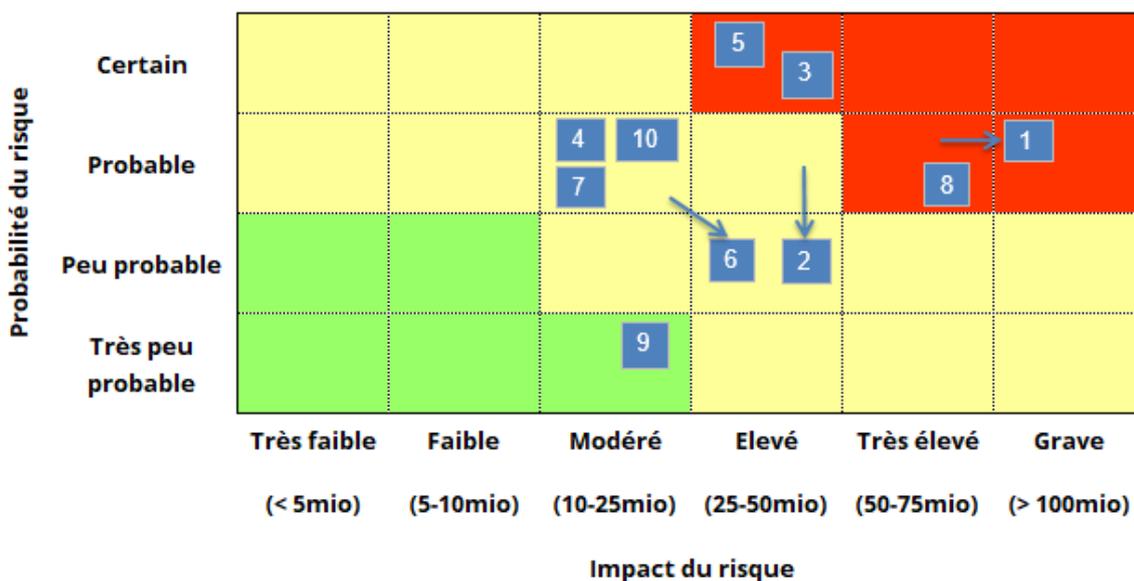
8. Risques et opportunités

8.1 Risques identifiés

L'analyse des risques a abouti à l'identification des éléments principaux suivants :

1	Plan d'investissements (endettement, planification, ressources)
2	Inflation et crise énergétique
3	Masse salariale (évolution des EPT)
4	Fiscalité (attractivité nouveaux contribuables et contribuables actuels)
5	Charges de transfert (péréquation financière, enseignement, RSS, ACPC, ARS, etc.)
6	Taux d'intérêts (risque marché) et financement (risque notation propre à la Ville)
7	Risques environnementaux (Sites pollués y.c Pila)
8	Dangers naturels (falaises)
9	Caisses pensions (rendements, taux de couvertures)
10	Mobilité (agglomération)

Ces **10 risques** ont été évalués et placés dans une matrice en fonction de leur probabilité et leur impact sur les finances communales :



Les positionnements de ces risques et leur évolution appellent les commentaires ci-après :

- Le Plan des investissements à 10 ans prévoit pour CHF 533.2 mio d'investissements nets, soit une charge moyenne annuelle de CHF 53.3 mio d'amortissements nets au compte de résultats. Selon les hypothèses et projections actuelles, une grande partie ne pourra être financée par de l'autofinancement. De ce fait, l'endettement à long terme aura un poids significatif sur les comptes de la Ville (**1**). Des ressources en personnel importantes seront également engagées pour le suivi de ces projets ;
- L'inflation et la crise énergétique (**2**) restent sur la matrice des risques mais leur probabilité a été abaissée. L'inflation semble maîtrisée par la BNS, quant aux risques énergétiques, ils demeurent mais les différents acteurs sont maintenant mieux armés face à une pénurie potentielle ;

- La masse salariale **(3)** est à surveiller de près. Le risque reste élevé au vu du poids de la masse salariale sur le Plan financier à dix ans. De plus, ces charges sont pérennes et ne peuvent être inversées rapidement ;
- L'attractivité de la Ville à attirer de nouveaux contribuables **(4)** peut sembler échapper au contrôle, mais elle sera en réalité influencée par les facteurs fiscalité, intégration, culture, économie, mobilité, accessibilité, etc. Si les nouveaux logements des PAD sont occupés par des habitants déjà en ville (détente du marché immobilier), alors l'évolution des contribuables sera moins élevée ;
- L'évolution importante des charges de transfert **(5)** ces dernières années devrait continuer et ce principalement dans le développement des infrastructures pour l'ACPC, le RSS (nouveaux EMS, casernes, etc.), l'Agglo (projets d'agglomération en cours) et la future ARS (Association régionale de la Sarine). Ces entités annoncent des besoins croissants mais pas toujours exactement quantifiés, une augmentation constante des recettes fiscales des personnes morales ces dernières années aura, avec un décalage, également un impact important sur la péréquation financière ;
- Avec la maîtrise de l'inflation par la BNS, les taux d'intérêt **(6)** à court, moyen et long terme ont fortement baissé ces derniers mois et la tendance à la baisse semble se confirmer dans la durée. Les marchés financiers ont d'ailleurs déjà intégré une part des baisses futures attendues. Un suivi régulier des paramètres financiers reste cependant essentiel dans un contexte international tendu. Une éventuelle dégradation financière des comptes de la Ville pourrait également se répercuter négativement sur la notation de la Ville et donc sur les taux d'intérêt obtenus par la Ville sur les marchés financiers ;
- Les risques environnementaux sont principalement matérialisés par la problématique du site de la Pila **(7)**, les estimations du coût total s'élèvent maintenant à CHF 39.0 mio qui ont été intégrés au Plan financier. Selon les hypothèses faites, les amortissements seront compensés par la provision après 2027. Les autres sites pollués de la ville font l'état d'un suivi particulier ;
- Dans le budget 2020 a été prévue une première attribution à une provision pour l'assainissement des falaises **(8)**. Cette écriture fait suite aux premières études qui ont porté sur la consolidation de murs de soutènement d'un établissement public du Bourg. Les études se poursuivent afin d'estimer le coût relatif à des mesures qui seraient à prendre ;
- Les risques liés à la CPPVF et la CPPEF **(9)** semblent maîtrisés suite à la création d'une provision aux comptes 2018. Les risques inhérents aux rendements de capitaux, à l'augmentation de l'espérance de vie, à l'évolution des régimes de distribution des rentes restent d'actualité pour tout employeur mais la gestion a été remise aux « Retraites populaires » en 2022 ;
- L'Agglo **(10)** poursuit les négociations du contrat cadre pour les transports publics et la planification financière de l'ARS est encore en voie d'élaboration, même si le volume de ce risque devait être limité, ce qui reste à confirmer.

8.2 Opportunités

La Ville de Fribourg a pour objectif d'anticiper ces risques et de mettre en œuvre les mesures nécessaires lui permettant de réduire leur impact en cas d'occurrence.

En face de ces risques, les **opportunités** peuvent être résumées en :

- Une augmentation non prévisible des recettes fiscales ;
- Une politique foncière active (PFA) rémunératrice ;
- Des recettes issues de synergies avec d'autres communes ;
- Une reprise de tâches par l'Etat de Fribourg (ENEO et désenchevêtrement des tâches communes/canton) ;
- Une anticipation de tout changement ayant un impact financier.

9. Conclusion et message au Conseil général

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux,

En considérant le Plan d'investissements et les charges financières attenantes, les recettes fiscales des personnes morales, les charges propres de la Ville et celles liées, les tendances conjoncturelles prévisibles ainsi que les besoins en infrastructures, le scénario moyen de **ce Plan financier réactualisé présente une situation préoccupante. Pour rappel, ce scénario présente l'évolution prévisible des finances communales** sans intervention majeure et en modélisant une continuité dans la gestion des dépenses de la Ville.

Les principaux points financiers de préoccupation sont les suivants :

- Déficit structurel selon les hypothèses sur l'horizon du Plan ;
- Flux de trésorerie provenant de l'activité opérationnelle négatif dès 2026, ne permettant plus l'autofinancement et faisant appel à l'endettement pour financer le fonctionnement de la Commune ;
- Taux d'endettement net dépassant les 150% dès 2028 et 200% en 2029 ;
- Augmentation des emprunts bancaires de plus de CHF 470.0 mio d'ici à 2029.

La croissance fulgurante des recettes fiscales observée durant les dernières années, dont les trois scénarios prévoient une continuité à moindre mesure, ne suffiront vraisemblablement pas à contenir la hausse des charges dans le cas où celles-ci devraient continuer sur le même rythme. La projection de ces recettes est basée pour plus d'un tiers sur des revenus des personnes morales à un niveau très élevé. La dépendance financière à de grands contribuables s'accroissant, des décisions exogènes à la Commune pourraient aggraver la situation de manière importante.

Les besoins en investissements et infrastructures, tant au niveau communal que dans les associations de communes ou de l'Agglo, sont très importants et rendent l'exercice de planification particulièrement difficile. Les nombreuses hypothèses sont ainsi très peu maîtrisables à court/moyen terme. Il est important de constater que la planification financière de la Commune ne permet pas en l'état de répondre à tous ces besoins en même temps et qu'une poursuite de la priorisation de ces projets semble inéluctable.

Le scénario optimiste tente de démontrer les effets possibles sur les finances communales découlant de mesures correctives à l'étude par le Conseil communal. Bien qu'il s'agisse de mesures fortes (renonciation à la création de nouveaux postes, limitation des dépenses en biens et services, mise en œuvre d'actions pour limiter l'évolution des charges de transfert, relèvement du coefficient d'impôt à 82% dès 2027 et limitation des dépenses d'investissements dès 2029), force est de constater que celles-ci ne suffisent pas à inverser la tendance. Les mesures et décisions prises à court terme n'auront d'effets qu'à moyen terme, les prochaines années étant fortement influencées par des engagements déjà pris (Plan d'investissements, Plan climat, charges de transfert, mobilité). Tout au plus, l'évolution du déficit sera stabilisée dès l'année 2029, sans amélioration notable pour la suite.

Les **risques** qui ont été identifiés lors du processus de planification financière et dont la portée va au-delà des cinq ans de planification sont les suivants :

- Les revenus fiscaux, notamment provenant des personnes morales, ayant fortement augmenté ces dernières années, le budget communal s'est rapidement adapté à la hausse à cette nouvelle situation en offrant de nouvelles prestations à la population. Leur stagnation est probable et le risque de diminution de ces revenus n'est pas nul. Leur progression est à suivre très attentivement ;
- La masse salariale, en fonction de sa nature réglementée, constitue désormais un enjeu majeur à long terme mais est difficilement influençable à court terme. Elle aussi sera à suivre de près ;
- Les projets d'investissements sont conséquents et l'octroi de subventions de la Confédération et de l'Agglo est soumis au respect de conditions calendaires strictes ;
- Les nouveaux projets ou les projets pas encore démarrés requerront un redimensionnement des investissements déjà inscrits lors de l'actualisation des futurs plans. Au vu du volume important

d'investissements prévus, la marge de manœuvre est en effet réduite pour les nouveaux investissements. Le principe de "ce qui est commencé sera terminé" prévaut ;

- Pour les sites pollués, les charges d'investigation ont été prises en compte mais pas celles des assainissements. Le dossier de la Pila est encore en discussion mais le risque est atténué par la provision constituée à cet effet.

Ces risques sont à considérer et leurs effets pourraient être minimisés grâce à une politique d'anticipation que veut suivre le Conseil communal. Des **opportunités** peuvent émaner de différents projets, tels que la politique foncière, l'attractivité de la Ville par sa qualité de vie et de ses prestations, les outils de marketing urbains, les projets de promotion culturelle, sportifs et économiques, l'analyse des processus internes, la pesée d'intérêts des projets d'investissements ou encore l'offre de logements qualitatifs.

Le Plan financier sert à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et des prestations (art. 5 LFCo ; RS 140.6) et est revu au minimum une fois par an. L'enjeu du prochain Plan financier sera de pouvoir réaliser les objectifs du programme de législature tout en maîtrisant les finances communales. Pour ces dernières, la réalisation ou non des hypothèses présentées tant du côté des recettes que des charges fourniront des informations essentielles pour appréhender l'intensité de la pesée des intérêts à effectuer par le Conseil communal. Même si aujourd'hui la situation de la Commune est saine, un point de basculement vers un déficit chronique semble inévitable. L'enjeu est de savoir quand il se produira et de quelle intensité il affectera les finances de la Ville.

Le Conseil communal vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général, l'expression de ses sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Syndic :



Thierry Steiert



Le Secrétaire de Ville :



David Stulz

Annexe : Plan des investissements 2025-2029