

Nils Soguel
Gilles Léchet

Analyse opérationnelle d'une fusion de communes

Working paper de l'IDHEAP 4/2006
Chaire de Finances publiques



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Analyse opérationnelle d'une fusion de communes : le cas de deux communes suisses Bulle et la Tour-de-Trême

Nils Soguel
Gilles Léchet

Chaire de Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP no 4/2006

Mars 2006

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/>

© 2006 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Résumé

Prendre la décision historique de fusionner deux ou plusieurs communes constitue un acte qui nécessite une base de décision solide. Fondamentalement, il s'agit en effet de considérer la commune dans toutes ses dimensions. En effet l'ensemble des missions communales est affecté par un projet de regroupement. Ce Working Paper reproduit les résultats d'une étude opérationnelle réalisée pour deux communes suisses qui s'étaient auparavant donné pour objectif stratégique de fusionner. Il indique quelle forme prendrait la nouvelle commune, quelles prestations elle offrirait, quelles en seraient les conséquences financière, en particulier sur le budget, le bilan et la fiscalité.

Zusammenfassung

Die historische Entscheidung zweier oder mehrerer Gemeinden zu fusionieren gleicht einer Handlung, die eine solide Entscheidungsbasis erfordert. Grundsätzlich müssen alle Aspekte der Gemeinde in Betracht gezogen werden. In der Tat ist die Gesamtheit der kommunalen Aufgaben durch den Zusammenschluss betroffen. Dieses Arbeitspapier gibt die Ergebnisse einer operationellen Studie wieder, die für zwei Schweizer Gemeinden durchgeführt wurde, die sich zu Beginn die Fusion als strategisches Ziel gesetzt hatten. Sie erklärt, wie die neue Gemeinde aussehen würde, welche Leistungen sie anbieten müsste, was die finanziellen Folgen sein würden insbesondere bezüglich Budget, Bilanz und Steuern.

Summary

To make the historic decision to amalgamate two or several municipalities is an act which requires a solidly-based argument. Fundamentally, one needs to consider all the municipalities' characteristics. Indeed, all municipal tasks and services are affected by such a project. This Working Paper reprints the results of an operational study carried out on behalf of two Swiss municipalities which had previously amalgamation as a strategic goal. It shows what the new municipality would look like, which services it would deliver, what the financial consequences would be, in particular the consequences on the budget and on the balance-sheet and taxes.

Sommaire

<i>CONDENSE</i>	III
1 INTRODUCTION	1
1.1 Termes de référence	1
1.2 Contexte de l'étude	1
1.3 Objectifs	2
1.4 Démarche	3
1.5 Structure du rapport	3
1.6 Remerciements	5
2 CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS	6
3 OPTION RETENUE PAR PRESTATION	9
3.1 Prestation Aménagement et urbanisme	11
3.2 Prestation Culture	12
3.3 Prestation Déchets	14
3.4 Prestation Eau potable	15
3.5 Prestation Eaux usées	16
3.6 Prestation Ecoles	17
3.7 Prestation Forêts	19
3.8 Prestation Homes	20
3.9 Prestation Parcs et jardins	21
3.10 Prestation Petite enfance	22
3.11 Prestation Police	24
3.12 Prestation Protection civile	25
3.13 Prestation Routes	26
3.14 Prestation Service du feu	28

3.15 Prestation Service à la population	29
3.16 Prestation Soutien interne	31
3.17 Prestation Sport	32
3.18 Vue d'ensemble des prestations de la commune fusionnée	33
4 ESTIMATION DES CONSEQUENCES FINANCIERES	36
4.1 Année de référence pour la projection financière	36
4.2 Investissements et désinvestissements liés à une fusion	38
4.3 Charges de fonctionnement	42
4.3.1 Principes d'estimation des charges	42
4.3.2 Résultats de l'estimation des charges	44
4.4 Revenus de fonctionnement	49
4.4.1 Principes d'estimation des revenus	49
4.4.2 Résultats de l'estimation des revenus	52
4.5 Tableau de financement	57
4.6 Bilan	58
5 CONCLUSION	60
Annexe 1 Modifications de l'infrastructure découlant d'une fusion	62

Condensé

Prendre la décision historique de regrouper deux ou plusieurs communes constitue un acte qui nécessite une base de décision solide. Fondamentalement, il s'agit en effet de considérer la commune dans toutes ses dimensions, quelles soient stratégiques, opérationnelles et financières. En effet l'ensemble des missions communales est affecté par un projet de regroupement.

Une étude globale –dont les résultats ont été présentés le 1^{er} octobre 2001– a montré que les communes de Bulle et de La Tour-de-Trême ont un intérêt stratégique à se regrouper et à privilégier la fusion comme option de regroupement. La présente étude analyse en détail cette option. Elle en précise les aspects concrets, du point de vue opérationnel et du point de vue financier. Les aspects politiques et de communication sont traités de manière concomitante par le Comité de pilotage, sans toutefois être inclus dans ce document.

Une fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême permettrait une amélioration mesurée des prestations fournies aux habitants des deux communes. Cette amélioration –ou gain d'efficacité– est chiffrée à 2,4 % (c'est-à-dire une augmentation de 2,4 % de la quantité d'équivalents-outputs). Elle se concentre principalement sur les prestations Petite enfance et Police, et accessoirement sur les prestations Culture, Sport et Ecoles. Ainsi, pour ces prestations et en comparaison de la situation actuelle, une nouvelle commune regroupant Bulle et La Tour-de-Trême serait à même d'offrir plus de prestations ou des prestations de meilleure qualité.

Une fusion permettrait par ailleurs une diminution de 3,5 % des charges liées à la fourniture des prestations. Cette baisse correspond à un gain d'efficacité. Plus précisément, elle consiste en une diminution de 4,1 % des charges liées aux ressources humaines et une diminution de 2,2 % du coût des achats de biens,

services et de marchandises. Ces gains d'efficience se concentrent sur les prestations Aménagement et urbanisme, Parcs et Jardins, Service du feu, Services à la population et Soutien interne. Pour les prestations Déchets, Forêts et Routes, les diminutions de charges sont plus modestes, mais restent significatives. Des prestations telles que Eau potable, Eaux usées, Homes ou Protection civile sont par contre peu affectées par un regroupement, tant en terme de niveau de prestation que de coût.

Une fusion affecterait également les dédommagements à des collectivités publiques ou les subventions accordées. En effet, le volume de ces charges est déterminé en fonction de clés de répartition intégrant notamment un indice de capacité financière. Bulle se trouve en classe 2 de la classification cantonale 2003-2004 avec un indice de 123 et La Tour-de-Trême en classe 4 avec un indice de 92. La commune fusionnée se trouverait en classe 3 avec un indice de 115. Ce mouvement conduirait à une baisse des charges réparties. Cette réduction se concentrerait sur les prestations Affaires sociales, Ecoles et Santé avec une baisse de 3,8 % des dédommagements à des collectivités publiques. De leur côté, les subventions accordées augmenteraient sous l'effet des options prises et visant à accroître certaines subventions. Au total, près de la moitié des économies réalisables provient de la réduction des dédommagements à des collectivités publiques. Notons que toute autre forme de rapprochement que la fusion n'a pas la même portée institutionnelle, n'a pas d'influence sur la capacité financière et, par conséquent, ne permet pas d'économie dans ce domaine.

Pour les charges liées aux immeubles du patrimoine financier, ainsi que pour les autres charges recensées et estimées globalement (intérêts passifs, amortissements, parts et contributions sans affectation et attributions aux financements spéciaux), il n'est prévu aucune variation.

En résumé, pour un niveau de prestation augmentant de 2,4 %, les charges diminueraient en cas de fusion des deux communes de 2,1 millions de francs. Les conséquences d'une fusion des deux communes seraient donc positives puisque la nouvelle entité serait capable « de faire plus avec moins ». Toutefois, il s'agit là d'estimations prudentes et de conséquences mesurées. En effet, les options retenues n'impliquent pas une évolution drastique, mais au contraire des améliorations ciblées. Elles sont en outre équilibrées : d'une part le niveau des prestations offertes s'élève, d'autre part les ressources consommées diminuent et, avec elles, la charge fiscale.

Plus précisément en ce qui concerne la charge fiscale, deux conséquences se dégagent : (a) un alignement de la contribution immobilière sur la commune la meilleure marché, soit 2,0 ‰ et (b) une diminution de l'impôt sur les personnes physiques et morales avec un coefficient fixé à 0,85, coefficient inférieur à celui en vigueur actuellement à La Tour-de-Trême (0,90) et identique à celui en vigueur à

Bulle. Ces niveaux d'imposition permettraient même à la commune fusionnée de dégager un solde du compte de fonctionnement et un autofinancement encore meilleurs que ce qu'ils sont dans la situation actuelle !

L'analyse montre que l'option d'une fusion entre les communes de Bulle et de La Tour-de-Trême recèle des avantages considérables. Certains avantages peuvent être réalisés de manière « automatique » et dès l'entrée en force d'une fusion. Il s'agit notamment de la réduction des dédommagements à des collectivités publique. Par contre d'autres nécessitent une approche plus nuancée et un étalement dans le temps. Ceci est particulièrement vrai pour les économies dans le domaine des ressources humaines. A ce titre, l'option a été prise de renoncer formellement à tout licenciement et de compter avec les départs naturels. Une analyse fouillée permet de montrer clairement que les fluctuations naturelles suffiront à réaliser les économies prévues.

Introduction

1.1 Termes de référence

Le présent rapport a été remis en juin 2003 au Comité de pilotage chargé par les Conseils communaux de Bulle et de La Tour-de-Trême d'analyser en détails les conséquences d'une fusion entre les deux communes. Pour l'assister dans cette tâche, le Comité de pilotage a mandaté l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et le cabinet de conseil Compas Management Services Sàrl[®]. Le rapport a été préparé par Nils Soguel –professeur à l'IDHEAP– et par Gilles Léchet –Directeur de Compas¹.

1.2 Contexte de l'étude

La proximité géographique et la fonction de pôle urbain de la Gruyère ont amené les communes de Bulle et de La Tour-de-Trême à collaborer dans plusieurs domaines de prestations à la population. Parmi ces domaines, mentionnons la route de contournement, les activités culturelles, ou encore les forêts. Une motion demandant que les Conseils communaux des deux localités étudient « conjointement toutes les possibilités d'améliorer les

¹ Les auteurs remercient Béatrice Hausmann pour son soutien logistique.
Compas Management Services Sàrl, Petit-Berne 9, Case postale 106,
2035 Corcelles-Neuchâtel, Tél./fax 032/730.16.00, glechet@dplanet.ch

collaborations entre les deux communes, y compris la fusion ou l'agglomération » a été déposée le 6 décembre 1999.

Suite au dépôt de cette motion, mandat a été confié à l'IDHEAP et à Compas Management Services Sarl de réaliser une **étude technique préparatoire** permettant de cerner la problématique et d'apporter une première réponse de principe à ladite motion. Le rapport a été présenté le 1^{er} octobre 2001 devant les Conseils généraux des deux localités concernées. Selon ce rapport, il apparaît que dans le cadre d'une démarche d'intensification de la collaboration (a) il serait opportun de prendre en commun les décisions dans une très large majorité des prestations offertes par les deux communes, (b) il serait opportun d'organiser en commun la production de ces prestations, (c) il découlerait d'une décision et d'une production en commun des avantages considérables en termes d'efficacité et d'efficience. Le rapport mentionne que ces éléments plaident pour une intégration forte. L'intégration ne devrait pas se limiter à la production en commun des prestations. Elle devrait s'étendre à la décision en commun des prestations à offrir. Dans ces conditions, conclut le rapport, un rapprochement allant jusqu'à la fusion garantirait l'efficience et l'efficacité des prestations offertes à la population de La Tour-de-Trême et de Bulle².

Suite à cette présentation, chacun des deux conseils a décidé à l'unanimité de compléter l'étude par une **étude de détail**.

1.3 Objectifs

Dans le cadre de l'étude de détail, l'intervention de l'IDHEAP et de Compas consiste à :

- appuyer l'organisation et la planification de l'étude;
- élaborer la méthodologie et la technique d'analyse ;
- pour chaque prestation envisagée, soutenir le recueil et l'analyse des données, ainsi que l'élaboration d'options ;
- faciliter la réflexion et l'évaluation des options préalablement dégagées ;
- élaborer le rapport de synthèse comprenant une proposition globale et chiffrée.

Plus généralement, les mandants devaient s'efforcer de stimuler la réflexion, de faciliter la médiation entre les parties et d'assurer l'avancement des travaux.

² Rapport FP24-2001, page 71.

1.4 Démarche

La démarche d'étude comprend trois phases. Une phase de **préparation** a permis d'organiser les travaux, de valider les objectifs, de planifier les activités et de mettre au point la méthode d'analyse.

La phase d'**analyse** s'est basée sur l'ensemble du matériel et des informations recueillies au cours de l'étude technique préparatoire ainsi que sur une étude approfondie de chacune des prestations considérées, ceci en très étroite collaboration avec les responsables politiques et administratifs des deux communes. Elle a pour objectif l'étude technique détaillée, prestation par prestation, de la situation dans chacune des deux communes et l'élaboration d'options pour le rapprochement des deux communes. Cette phase regroupe différentes activités parmi lesquelles l'élaboration d'options (prestations, activités, ressources) avec évaluation (avantages, inconvénients) et budget approximatif, ceci pour chaque prestation, mais en considérant les deux communes ensemble. Puis pour chaque option, les potentiels d'efficacité et d'efficacités ont été mis en évidence entre le statu quo et les options étudiées. Finalement et pour chaque prestation, le Comité de pilotage, puis les Conseils communaux se sont prononcés en faveur de l'une ou l'autre option. Ce faisant, il en a fixé le standard quantitatif et qualitatif.

La phase de **synthèse** a permis d'élaborer un concept détaillé, concret et chiffré en fonction de l'option choisie pour chaque prestation. La description des prestations offertes (avec améliorations et détériorations par rapport à la situation actuelle dans chacune des deux communes) s'accompagne d'une prévision de coût par prestation, d'un budget consolidé de fonctionnement (prestations avec charges et revenus), d'un bilan et d'une évaluation de la charge fiscale. De cette phase de synthèse découle le présent rapport.

1.5 Structure du rapport

Le rapport est structuré en trois parties. Une première partie, succincte par son volume, mais importante par son contenu, présente brièvement les **conditions de mise en œuvre** des options retenues dans le cadre d'une fusion entre les communes de Bulle et de La Tour-de-Trême. Une telle fusion permet en effet des améliorations tant au niveau de l'efficacité que de l'efficacités, et nécessite pour ce faire des réorganisations parfois conséquentes. Celles-ci doivent se faire en respectant certaines règles exposées dans cette première partie.

Une seconde partie résume, prestation par prestation, les **options retenues** dans le cadre d'une fusion des deux communes. On trouve en premier lieu

une description des principales activités nécessaires à la fourniture de chaque prestation. Les modifications opérées quant à ladite prestation en cas de fusion sont ensuite présentées, avec une évaluation chiffrée en terme de quantité/qualité de la prestation (équivalents outputs), de niveau de recettes, de charges de personnel, de charges d'achats de biens et services, et finalement de dédommagements à des collectivités publiques et de subventions accordées. Les variations en terme d'équipements mobiliers et immobiliers, ainsi que les charges financières y afférentes, sont traitées dans la suite du rapport. Cette deuxième partie se termine par une mise en perspective de l'ensemble des prestations, et par un résumé de l'impact d'une fusion, notamment en termes de variation du niveau global de prestation et de consommation de ressources. Ces éléments permettent d'avoir une vue d'ensemble des aspects opérationnels liés à une fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême.

La troisième partie quant à elle s'intéresse aux **conséquences financières** d'une fusion entre les deux communes. Après quelques remarques introductives quant à la méthodologie utilisée, les aspects relatifs aux investissements et aux désinvestissements liés à une fusion sont traités. Il est ensuite question des charges de fonctionnement. Pour chaque prestation, un tableau récapitulatif présente les comptes 2002 de chacune des deux communes, une addition des comptes 2002 des deux communes (simple addition mathématique, sans intégrer de synergies) et un cumul des comptes 2002 des deux communes tenant comptes des synergies résultant d'une fusion. Ce tableau donne le détail des charges par nature (charges de personnel ; charges de biens, services et marchandises ; dédommagements à des collectivités publiques ; subventions accordées). Deux tableaux présentent également un récapitulatif des charges par prestation et par nature. Il s'agit ensuite de traiter des revenus de fonctionnement, en commençant par les revenus par prestation (locations du patrimoine administratif ; contributions ; dédommagements ; subventions) pour ensuite s'intéresser aux aspects fiscaux. Deux tableaux récapitulatifs présentent les revenus par prestation et par nature. Ils sont suivis de deux tableaux détaillant les estimations des recettes fiscales. Enfin, un tableau de financement ainsi que le bilan d'une commune fusionnée sont présentés. Ces divers éléments permettent d'avoir une vue d'ensemble des aspects financiers liés à une fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême.

1.6 Remerciements

L'élaboration d'une base de décision relative à une fusion de communes réclame un engagement considérable de toutes les parties prenantes. Nous tenons à exprimer nos plus vifs remerciements à toutes les personnes qui ont participé à la démarche. Nous remercions en particulier les membres des Conseils communaux bullois et tourains, les membres du Comité de pilotage, les responsables administratifs et les deux coordinateurs de la démarche. Toutes et tous ont fait preuve d'un dynamisme, d'un enthousiasme, d'une capacité de coopération et d'une ouverture d'esprit exemplaires.

2

Conditions de mise en œuvre des options

La mission première d'une collectivité publique consiste à fournir des prestations efficaces, c'est-à-dire correspondant le plus possible aux besoins des utilisateurs, ceci de manière efficiente, en minimisant la consommation de ressources. Elle remplit sa mission en respectant diverses règles écrites relevant principalement du droit, et de règles non écrites (comportement éthique, etc.). C'est dans cette perspective qu'il convient de replacer la réflexion sur le regroupement des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême d'une manière générale, et la mise en œuvre des options décrites ci-après en particulier.

En effet, il ne s'agit pas de fusionner pour la beauté du geste ou pour se conformer à une mode quelconque. Il s'agit de considérer le plus objectivement et le plus concrètement possible, les synergies potentielles pouvant résulter d'une fusion. Il s'agit ici d'un travail purement technique. Ces synergies se matérialisent ensuite en fonction de décisions politiques, plutôt par une augmentation de la quantité/qualité de prestations ou plutôt par une réduction de coûts. L'ensemble s'effectue dans le respect de règles de conduite correspondant aux standards d'une collectivité publique responsable.

Dans ce contexte, il est important de préciser que le principe suivant est arrêté : les gains de productivité réalisés grâce à un regroupement des deux communes ne se feraient en aucun cas au prix de licenciements ; il s'agirait de mettre à profit des départs naturels. Une analyse fouillée permet de montrer clairement que les fluctuations naturelles suffiront à réaliser les

économies prévues. Le Tableau 1 ci-dessous montre l'importance des départs en retraite dans le personnel des deux communes. Pour les besoins de la démonstration, il postule que l'intégralité du personnel partant en retraite ne serait pas remplacé. Indiquons d'emblée que ce postulat ne correspond pas à la réalité. Il est uniquement formulé pour permettre d'évaluer l'ampleur des départs en retraite. Mentionnons également que ce tableau ne présente pas les mouvements de personnel dus aux départs en retraite des membres du personnel du home et des écoles.

Il montre que les mouvements de personnel sont d'une importance telle que les économies de personnel prévues pourraient sans problème s'inscrire dans le cadre des mouvements naturels (départs en retraite, mais également départs pour d'autres raisons). Ainsi, entre 2002 et 2005, près de 10% du personnel devrait partir en retraite, soit 13 personnes sur 128 en 2002 ou 12,75 équivalents plein-temps sur 100,10 en 2002. Cela représente 25%, voire 30% sur la période 2002 à 2010. Cela montre l'ensemble de la marge de manœuvre existante pour obtenir les économies attendues dans le cadre d'une fusion. Mais, il est évident que l'ensemble de cette marge de manœuvre ne serait pas utilisé et que des remplacements de personnes partant en retraite ou quittant leur fonction pour d'autres raisons auraient lieu. Il est tout aussi évident que cette marge de manœuvre permet de garantir que les économies attendues d'une fusion ne provoqueraient aucun licenciement.

Tableau 1
Sur la période 2002 à 2010, les départs en retraite représentent un volume important de variation des effectifs^a

Année	Départs en retraite		Solde en fin d'année	
	Nombre de personnes	Equivalents plein-temps	Nombre de personnes	Equivalents plein-temps
2002			128.00	100.10
2003	5.00	5.00	123.00	95.10
2004	3.00	3.00	120.00	92.10
2005	5.00	4.75	115.00	87.35
2006	3.00	3.00	112.00	84.35
2007	5.00	5.00	107.00	79.35
2008	2.00	1.60	105.00	77.75
2009	2.00	2.00	103.00	75.75
2010	7.00	6.50	96.00	69.25
Variation 2002-2010				
en unités			32.00	30.85
en %			25.0%	30.8%

^a Sans le personnel du home et des écoles.

Par contre, la mise en commun des activités des deux communes se traduirait par des réorganisations. Ces réorganisations réclameraient de la flexibilité de la part des collaborateurs concernés, tout en leur offrant de nouvelles perspectives professionnelles.

Il faut donc retenir que la fusion des deux communes s'effectuerait avec une garantie formelle de non-licenciement, mais sans exclure des changements de postes ou de fonctions.

3

Option retenue par prestation

La présentation de l'option retenue pour chacune des prestations considérées dans le cadre de la présente analyse débute par un bref rappel des principales activités concourant à la fourniture de ladite prestation dans les communes de Bulle et de La Tour-de-Trême. Vient ensuite une description de l'option choisie par les responsables politiques des deux communes dans la perspective d'une fusion. Cette description présente les décisions politiques arrêtées lors des travaux des exécutifs communaux. Elle liste les effets résultant d'un regroupement, et décrit donc les modifications par rapport à un statu quo constitué par l'addition pure et simple de ce qui se fait actuellement dans les deux communes. Ces modifications sont de deux ordres : variation de la quantité et/ou de la qualité de la prestation fournie, variation des coûts engendrés par la fourniture de la prestation.

Afin d'opérationnaliser et de concrétiser l'option retenue, des informations chiffrées sont ensuite fournies par rapport à la quantité de prestations fournie ainsi qu'aux recettes et charges résultant de la fourniture de ladite prestation. Les charges de personnel et d'achats de biens et services sont considérés ici.

La valorisation monétaire des charges de personnel, respectivement des économies au niveau des charges de personnel, sont effectuées en multipliant le nombre d'heures de travail nécessaires à la fourniture de chaque prestation, respectivement le nombre d'heures de travail économisées, par le salaire horaire moyen correspondant à ladite prestation.

Nous avons dans ce contexte utilisé le salaire moyen actuel propre à chaque prestation.

Les charges résultant des immobilisations matérielles et immatérielles ne sont pas ventilées par prestation. Les synergies résultant pour ces dernières d'un regroupement entre les deux communes sont mentionnées, mais leurs effets en termes monétaires ne sont pas quantifiés dans le présent chapitre. Ils sont considérés globalement dans la partie financière de l'analyse. Les pourcentages indiqués, ainsi que les variations en termes absolus sont calculés à partir d'une comparaison entre le statu quo (ou addition « mathématique » des deux communes) et une commune fusionnée, intégrant les synergies potentielles résultant de la mise en commun d'activités. Rappelons pour mémoire que la mise en commun d'activités dans le cadre d'une fusion entre communes permet des gains d'efficacité (meilleure satisfaction des besoins des utilisateurs) et d'efficience (meilleure utilisation des ressources liées à la fourniture de la prestation). Pour les charges, les comparaisons sont effectuées sur la base des francs utilisés. Pour la quantité/qualité des prestations, une unité calculatoire propre à chaque prestation est utilisée : l'équivalent output. Celle-ci agrège les différentes composantes d'une prestation en utilisant comme base d'agrégation les temps de travail concourant directement à la production de la prestation considérée. Les bases pour les calculs sont les comptes agrégés des deux communes pour l'exercice 2002, ainsi que les mêmes comptes, mais recalculés en tenant compte des effets liés aux options choisies (c'est-à-dire intégrant les synergies résultant de la fusion des deux communes).

Il est ici important de mentionner que l'ensemble des chiffres avancés résulte d'un recensement exhaustif des activités, des biens et services ainsi que des équipements mobiliers et immobiliers nécessaires à la fourniture de chaque prestation. Chacun de ces éléments a été considéré de manière critique, ceci en cherchant à déceler les synergies pouvant résulter d'une fusion des deux communes. Les autorités politiques ainsi que les responsables administratifs ont été associés étroitement à l'ensemble de la démarche.

Sont présentées ci-dessous les prestations Aménagement et urbanisme, Culture, Déchets, Eau potable, Eaux usées, Ecoles, Forêts & agriculture, Homes, Parcs et jardins, Petite enfance, Police, Protection civile, Routes, Service du feu, Services à la population, Soutien interne et Sport.

Les prestations Affaires sociales (y compris tuteur général), Santé (y compris service médical des écoles, contrôle des denrées alimentaires) et Immeubles du patrimoine financier ne sont pas détaillées ici. Pour ces dernières, l'impact d'une fusion entre les deux communes se matérialise quasi

exclusivement par des variations des dédommagements à des collectivités publiques et des subventions accordées. Ces variations seront considérées plus précisément dans la partie financière ci-après. Elles résultent d'une modification de la position qu'occuperait une commune regroupant Bulle et La Tour-de-Trême dans les clés de répartition des charges pour lesdites prestations.

3.1 Prestation Aménagement et urbanisme

La mise à disposition de la prestation Aménagement et urbanisme repose sur les activités suivantes :

- Réaliser et mettre à jour les divers plans relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (plan de zone, plan d'aménagement local, plan de quartier) ;
- Accompagner le processus de construction (renseigner, préavisier, mettre à l'enquête, contrôler, etc.) ;
- Traiter les demandes d'autorisations diverses (enseignes, changement d'affectation, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, administration, conseil à l'administration, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau de la prestation fournie en insistant sur une meilleure qualité dans la formulation des demandes ;
- Augmentation de la productivité dans la fourniture de la prestation en misant sur la disponibilité d'un personnel encore plus spécialisé, une meilleure routinisation et un niveau de formation amélioré, ainsi que sur la mise à disposition du Plan d'aménagement local sur internet ; certaines activités fixes devenues redondantes sont par ailleurs éliminées ;
- Diminution des achats de biens et services en éliminant des achats devenus redondants (plans, divers mandats, etc.) ;
- Diminution des besoins en équipements mobiliers et immobiliers autorisée par l'augmentation de productivité mentionnée ci-dessus ;
- Diminution des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (variation non significative de -1,4% de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Diminution de 25,3% des charges liées aux ressources humaines et de 17,4% au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;
- Diminution de 0,8% des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Pour un niveau de prestations identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 117'000 francs.

3.2 Prestation Culture

La mise à disposition de la prestation Culture repose actuellement sur les activités suivantes :

- Fournir les prestations « Bibliothèque » et « Musée » ;
- Organiser la saison culturelle/théâtrale ;
- Gérer l'attribution de subventions (Conservatoire, sociétés, manifestations, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (intendance, conciergerie, entretien, surveillance, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau des subventions ordinaires, avec une enveloppe globale de subventions augmentant de 5,0% ;
- Mise à niveau des subventions extraordinaires, avec un alignement de l'enveloppe globale sur la commune actuellement la plus généreuse (Bulle) ;

- Augmentation de l'ampleur de la saison culturelle, en passant de 8 à 12, voire 15 spectacles par année ;
- Augmentation de productivité de certaines activités de soutien résultant d'une meilleure organisation (pool de concierges) et légère diminution de la quantité de travail pour lesdites activités de soutien (activités culturelles se déroulant au nouveau Cycle d'orientation, et plus dans des salles telles que celle de l'Hôtel de ville) ;
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et augmentation au niveau des charges liées aux subventions accordées (cf. ci-dessus).

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc considérablement augmenté, les gains potentiels liés à une fusion permettant une augmentation des subventions culturelles et un étoffement de la saison culturelle. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Augmentation de 10,8 % de la quantité/qualité de la prestation par rapport au niveau actuel (augmentation de 10,8 % de la quantité d'équivalents-outputs);
- Augmentation de 74,7 % des recettes totales engendrées par la fourniture de la prestation (recettes liées au nombre de spectacles, non comptabilisées directement dans les comptes de la commune !) ;
- Augmentation de 6,5 % des charges liées à la fourniture de la prestation qui se traduit par une augmentation de 0,8 % des charges liées aux ressources humaines et de 17,7 % au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et augmentation de 22,4 % au niveau des charges liées aux subventions accordées (cf. ci-dessus).

Pour un niveau de prestation augmentant donc de 9,1 %, les charges augmentent en cas de fusion des deux communes de 187'000 francs.

3.3 Prestation Déchets

La mise à disposition de la prestation Déchets repose sur les activités suivantes :

- Ramasser les déchets ménagers (sacs, containers, moloks), encombrants, industriels, etc. ;
- Gérer la déchetterie (surveillance, évacuation, entretien, etc.) ;
- Remédier aux incivilités (sacs non taxés, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Maintien et optimisation des deux déchetteries actuelles, avec modification de l'accès routier à la déchetterie de La Tour-de-Trême ; temps d'ouverture cumulé pour les deux déchetteries de 1600h./an ;
- Mise à niveau de la taxation en prenant pour base la pratique actuelle à La Tour-de-Trême (taxe fixe de 43.05/an par adulte à partir de 21 ans révolus et taxe au sac de 2 fr. 50 pour 35 litres), avec un taux de couverture cible de 70-75 % ;
- Recomposition de l'équipe de gestion des déchetteries avec deux personnes responsables (à 800h./an chacune) appuyées de personnel auxiliaire ;
- Optimisation de la politique de ramassage (ramassage porte-à-porte, containers et moloks), de la gestion des déchetteries (acceptation des déchets) et de leur équipement (achats ou leasing des équipements), du mode de paiement pour la prise en charge des déchets verts (paiement à la tonne ou au volume) ainsi que de la tarification du ramassage des déchets industriels (objectif de couverture des charges) ;
- Diminution des charges liées aux achats de biens et services par l'obtention de rabais de gros ;
- Aucune charge liée aux dédommagements à des collectivités publiques ou aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;

- Diminution de 4,0 % des recettes totales engendrées par la fourniture de la prestation ;
- Diminution de 6,5 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 13,1 % des charges liées aux ressources humaines et de 5,0 % au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 130'000 francs. Le montant global des taxes diminue quant à lui de 56'000 francs.

3.4 Prestation Eau potable

La mise à disposition de la prestation Eau potable repose sur les activités suivantes :

- Fournir de l'eau potable aux ménages, à l'industrie et à d'autres communes (gestion de la fourniture d'eau, entretien des infrastructures, gestion du cadastre, etc.) ;
- Développer les réseaux d'adduction d'eau (développement du réseau communal, raccordements privés) ; fournir des renseignements, informations et conseils dans le cadre de nouvelles constructions ;
- Effectuer le travail administratif lié à la vente d'eau (facturation, relevé des compteurs) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau de la taxation (prix de l'eau pour les ménages et l'industrie, taxes de raccordement, etc.), avec pour objectif une neutralité au niveau des recettes totales ;
- Adaptation des systèmes/réseaux de distribution/adduction dans le but de créer un réseau intégré ;
- Augmentation de productivité liée à la mise en commun d'activités fixes (notamment dans l'entretien des infrastructures, dans l'informatisation du cadastre et dans le développement du réseau d'adduction d'eau) ;
- Maintien du statu quo au niveau des mandats de gestion ;

- Aucune charge liée aux dédommagements à des collectivités publiques ou aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les légers gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Diminution de 0,9 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 2,8 % des charges liées aux ressources humaines et de 0,0 % au niveau des achats de biens et services.

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 18'000 francs.

3.5 Prestation Eaux usées

La mise à disposition de la prestation Eaux usées repose sur les activités suivantes :

- Evacuer et traiter les eaux usées ;
- Gérer le cadastre ;
- Curer le réseau (collecteurs, canalisations, etc.) ;
- Développer le réseau de canalisations ;
- Effectuer le travail administratif ;
- Effectuer diverses activités de soutien (conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau de la taxation avec pour objectif un taux de couverture légal ;
- Augmentation de productivité liée à la mise en commun d'activités fixes (notamment dans la gestion du cadastre) ;
- Mise sur pied d'un cadastre intégré et numérisé ;

- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et des charges liées aux subventions accordées (cf. ci-dessus).

Il est à noter que la fourniture de la présente prestation ne serait que marginalement affectée par une fusion des deux communes, les appartenances aux associations actuelles (AIS et AICG) n'étant pas affectées par ladite fusion.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation ne varie pas, les gains potentiels liés à une fusion, par ailleurs insignifiants, étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Augmentation insignifiante de 0,7 % des charges liées à la fourniture de la prestation qui résulte d'une augmentation de 6,1 % des charges liées aux ressources humaines et d'une diminution de 0,9 % au niveau des achats de biens et services.

Pour un niveau de prestation identique, l'augmentation (insignifiante) des charges en cas de fusion des deux communes s'élève à 2'000 francs.

3.6 Prestation Ecoles

La mise à disposition de la prestation Ecoles repose sur les activités suivantes :

- Former les élèves – école enfantine ;
- Former les élèves – école primaire (enseignement « standard », ACT/ACM, « maîtres de sport », « cours de langue » et devoirs surveillés) ;
- Former les élèves – cycle d'orientation ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, administration, gestion bibliothèque scolaire, matériel ACM/ACT, camps de ski, patrouilleurs scolaires, intendance et conciergerie, visite des classes, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau de la prestation fournie avec alignement sur le standard bullois (devoirs surveillés, cours de langue, sport scolaire facultatif, etc.) ;
- Augmentation de la productivité dans la fourniture de la prestation du fait de la mise en commun d'activités fixes devenant pour partie redondantes (cf. une seule commission scolaire, une administration unique, etc.) et d'une meilleure organisation (pool de concierges);
- Diminution des achats de biens et services résultant d'un contrôle encore plus performant des achats de fournitures scolaires et d'une optimisation du réseau de transport scolaire ;
- Diminution des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et diminution au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc amélioré, certains gains potentiels liés à une fusion étant par ailleurs concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Augmentation de 0,3 % de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Diminution de 1,4 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une augmentation de 0,4 % des charges liées aux ressources humaines et par une diminution de 3,7 % au niveau des achats de biens et services ;
- Diminution de 4,3 % des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et diminution de 4,3 % au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Pour un niveau de prestation très légèrement supérieur, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 512'000 francs.

3.7 Prestation Forêts

La mise à disposition de la prestation Forêts repose sur les activités suivantes :

- Produire du bois (marteler, organiser la coupe, commercialiser, abattre, débarder, trier organiser le transport, éclaircir la forêt, soigner les jeunes peuplements, etc.) ;
- Assurer les autres fonctions de la forêt (fonction protectrice, sociale et écologique) ;
- Effectuer des travaux pour des tiers ou pour d'autres services (gestion forestière, entretien des rives de la Trême, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, administration, commercialisation, entretien du matériel, des véhicules ainsi que d'infrastructures telles que les chemins forestiers, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à disposition des forestiers d'un nouveau bâtiment localisé de manière plus adéquate ;
- Augmentation de la productivité dans la fourniture de la prestation du fait de la diminution des temps de déplacement (cf. nouveau bâtiment localisé de manière plus adéquate) et du fait de l'intégration d'une fonction de contre-maître dans l'équipe de forestiers ; diminution du travail administratif car simplifications résultant de la fusion des deux communes ;
- Augmentation du chiffre d'affaires, le responsable actuel disposant de plus de temps pour la commercialisation (cf. fonction de contre-maître ci-dessus) ;
- Diminution des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;

- Augmentation de 3,0 % au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation;
- Diminution de 5,5 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 7,7 % des charges liées aux ressources humaines et de 3,0 % au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;
- Diminution de 5,8 % des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 59'000 francs. Les recettes augmentent par ailleurs de 17'000 francs.

3.8 Prestation Homes

La mise à disposition de la prestation Homes repose sur les activités suivantes :

- Prendre en charge les pensionnaires (soins de base, suivi médical et infirmier, travail d'animation, etc.) ;
- Fournir les repas et le service cafétéria (préparation et distribution de repas inclus livraison à domicile, gestion de la cafétéria, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat et administration, gestion de la facturation pour personnes placées hors de la commune ainsi que pour les prestations de soins à domicile et d'aide familiale, intendance et conciergerie, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Maintien du mode de fonctionnement actuel, l'idée d'une autonomie du home bullois par rapport à l'administration communale sera considérée ultérieurement ;
- Diminution des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant

liés à son mode de financement. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Aucune variation des charges liées à la fourniture de la prestation ;
- Diminution de 3,8 % des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Pour un niveau de prestation identique, le niveau des charges en cas de fusion des deux communes diminue de 63'000 francs.

3.9 Prestation Parcs et jardins

La mise à disposition de la prestation Parcs et jardins repose sur les activités suivantes :

- Entretien des surfaces vertes (terrains de sport, surfaces gazonnées, arbres de ville, haies, talus et accotements, places de jeux, etc.) ;
- Créer, planter et entretenir les massifs floraux ;
- Entretien l'intérieur et l'extérieur des bâtiments publics (décorations intérieures et extérieures, petits aménagements paysagers, etc.) ; appuyer d'autres services (déneigement, voirie, etc.) ;
- Produire ou acheter des plantes à massifs et des jeunes arbres (terreaux, plantes printanières et plantes d'été, fleurs coupées, plantes en pot, décorations florales pour événements, décorations pour tiers, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (nettoyage et entretien des machines et du matériel, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Spécialisation accrue des ressources humaines actives pour cette prestation grâce à un regroupement des forces en cas de fusion, ainsi que sur la disponibilité d'une plus grande « force de frappe » ;
- Arrêt de la production de plantes et d'arbres, ce qui se traduit par une diminution correspondante des besoins en ressources humaines et en immobilisations mobilières et immobilières (cf. serres et autres équipements de production), et en contrepartie par une augmentation des achats de biens et services (achats de plantes, etc.) ;

- Diminution des besoins en équipements immobiliers par attribution de la capacité libre au niveau des bâtiments édilitaires à une autre prestation ;
- Aucune charge liée aux dédommagements à des collectivités publiques ou aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Diminution de 16,0 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 32,3 % des charges liées aux ressources humaines (cf. arrêt de la production de plantes) et par une augmentation de 40,5 % au niveau des achats de biens et services (cf. achats de plantes)³ ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant.

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 225'000 francs.

3.10 Prestation Petite enfance

La mise à disposition de la prestation Petite enfance repose sur les activités suivantes :

- Effectuer la garde des enfants (garderie et maman de jour), ceci pour des enfants entre 0 et 2 ans, et pour des enfants de plus de deux ans ;
- Préparer les repas pour des enfants gardés et pour des enfants externes ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, facturation, paiement de subvention, administration, intendance, conciergerie, conduite, formation, etc.).

³ La valorisation monétaire des heures de travail économisées est faite, comme pour toutes les autres prestations, en utilisant le salaire horaire moyen actuel. Si celui-ci devait varier, notamment en raison de la suppression de postes d'apprentis résultant de l'arrêt de la production de plantes, il conviendrait de reconsidérer ladite valorisation.

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Création d'une deuxième unité de garde, ceci pour les enfants de 0 à 2 ans ;
- Adaptation du mode de paiement avec facturation par enfant (prix coûtant) et garantie de déficit ; et subventionnement si besoin est d'autres institutions dans le cadre de l'ARG ;
- Redéfinition des horaires de prise en charge des enfants permettant de favoriser un taux d'occupation élevé dans les institutions concernées (priorité aux prises en charge à la journée ou à la demi-journée) ;
- Augmentation des besoins en équipements mobiliers et immobiliers résultant de la création d'une deuxième unité de garde ;
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et forte augmentation au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc considérablement augmenté, les réaménagements prévus dans le cadre d'une fusion prévoyant la création d'une structure manquant actuellement dans l'offre de prestation des deux communes. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Augmentation 78,1 % de la quantité/qualité de la prestation par rapport au niveau actuel (augmentation de 78,1 % de la quantité d'équivalents-outputs);
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et forte augmentation de 80,2 % au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Pour un niveau de prestation augmentant donc de 78,1 %, les charges augmentent en cas de fusion des deux communes de 162'000 francs.

3.11 Prestation Police

La mise à disposition de la prestation Police repose sur les activités suivantes :

- Effectuer le travail de patrouille, de surveillance et d'observation (police de proximité) ;
- Effectuer le travail d'intervention ;
- Effectuer le contrôle des zones bleues et des horodateurs ;
- Assurer la sécurité et la fluidité du trafic (sécurité routière aux abords des écoles, signalisation, plans de circulation, régulation active du trafic, etc.) ;
- Organisation des marchés (redevances, conflits, mise en place et enlèvement des étals, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, administration, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Augmentation de la prestation au niveau de la police de proximité, du travail d'intervention ainsi que de la fluidité du trafic du fait de l'extension de la prestation à la Commune de La Tour-de-Trême (où la prestation Police n'est actuellement pas offerte) et d'une « professionnalisation » des patrouilleurs scolaires ;
- Stabilité de la prestation au niveau du contrôle des horodateurs et de l'organisation du marché ;
- Augmentation des achats de biens et services ainsi que des équipements mobiliers et immobiliers du fait de l'augmentation de personnel (en principe 2 équivalents plein-temps supplémentaires) nécessitée par l'augmentation de la quantité de prestations fournies.
- Aucune charge liée aux dédommagements à des collectivités publiques ou aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc considérablement augmenté, les réaménagements prévus dans le cadre d'une fusion prévoyant principalement la fourniture d'une prestation manquant actuellement dans l'offre de la Commune de La Tour-de-Trême. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Augmentation 28,4% de la quantité/qualité de la prestation par rapport au niveau actuel (augmentation de 28,4% de la quantité d'équivalents-outputs);
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %);
- Augmentation de 27,1 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette augmentation se traduit par une augmentation de 27,1 % des charges liées aux ressources humaines et de 27,0 % au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;

Pour un niveau de prestation augmentant donc de 28,4%, les charges augmentent en cas de fusion des deux communes de 253'000 francs.

3.12 Prestation Protection civile

La mise à disposition de la prestation Protection civile repose sur les activités suivantes :

- Assurer la protection de la population en cas de catastrophe (plan d'attribution, contrôle et maintenance des abris) ;
- Effectuer le travail d'intervention (remise en état d'infrastructures, sauvetage de personnes, appui à d'autres organisations d'intervention telles que la police ou les pompiers) ;
- Effectuer les travaux d'intérêt public ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, administration, planification, entretien du matériel et des bâtiments, conduite, formation avec instruction du personnel de base et des cadres, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Augmentation de la productivité pour les activités de soutien (travail administratif) et disparition d'activités fixes devenant redondantes (économies au niveau de l'encadrement) ;
- Volonté d'atteindre une meilleure utilisation des ressources utilisées dans le cadre de la fourniture de la prestation Protection civile (sélection des travaux d'utilité publique, mise à disposition de locaux) ; la traduction pratique de cette volonté n'est cependant pas évidente, elle n'est en conséquence pas introduite de manière chiffrée dans l'analyse ;

- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et des charges liées aux subventions accordées (cf. ci-dessus).

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Diminution de 14,9 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 18,7 % des charges liées aux ressources humaines et de 0,0 % au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant.

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 36'000 francs.

3.13 Prestation Routes

La mise à disposition de la prestation Routes repose sur les activités suivantes :

- Effectuer l'entretien courant du réseau routier (balayage, déneigement, etc.)
- Effectuer les remises en état du réseau routier (gravelage, réparation du revêtement, etc.) ainsi que les adaptations nécessaires (marquage, signalisation, etc.) ;
- Effectuer l'éclairage du réseau routier ;
- Effectuer diverses activités de soutien (surveillance des travaux lourds, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau de la quantité de prestation fournie avec une uniformisation des pratiques (balayage des zones centrales, balayage des zones périphériques, etc.), stabilité au niveau du déneigement ;

- Stabilité au niveau des ressources consacrées à la sous-traitance ;
- Augmentation de la productivité des activités d'entretien courant et de remise en état du réseau en adoptant le mode de faire (et le niveau de productivité) de la commune la plus efficiente ;
- Augmentation de la productivité dans les activités de soutien, ceci du fait de la disparition de certaines activités fixes devenues redondantes ;
- Diminution des besoins en équipements immobiliers par attribution de la capacité libre au niveau des bâtiments édilitaires à une autre prestation ;
- Diminution des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0) ;
- Diminution de 5,3 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 11,7 % des charges liées aux ressources humaines et de 0,0 % au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;
- Diminution de 0,6 % des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 116'000 francs.

3.14 Prestation Service du feu

La mise à disposition de la prestation Service du feu repose sur les activités suivantes :

- Effectuer le travail d'intervention (tout type de protection) ;
- Effectuer le travail de contrôle (visite du feu, contrôle hydrocarbures, etc.) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, administration, entretien du matériel et des bâtiments, conduite, formation avec instruction du personnel de base et des cadres, instruction spécialités, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Développement d'un Centre de renfort doté de 90 pompiers, soutenu par une trentaine d'hommes formés uniquement pour les incendies ; ceci correspond à une diminution de la taille du corps actuel dans chacune des deux communes ; harmonisation de la pratique et du mode de faire au niveau des visites du feu ;
- Harmonisation des taxes et règlements, ceci avec un objectif en terme de taux de couverture des charges de 100,0 % ;
- Construction d'un nouveau bâtiment avec une localisation permettant une intervention sur la H189, les bâtiments utilisés actuellement par les corps de sapeurs pompiers étant alors disponibles pour une autre utilisation ;
- Diminution des besoins globaux en termes d'équipements mobiliers et immobiliers du fait de la réduction de la taille du corps de sapeurs pompiers ;
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;

- Augmentation de 10,0% des recettes totales engendrées par la fourniture de la prestation (cf. harmonisation des taxes et règlements avec un objectif de taux de couverture des charges de 100,0%) ;
- Diminution de 15,5% des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 15,0% des charges liées aux ressources humaines et de 16,0% au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant.

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 101'000 francs.

3.15 Prestation Service à la population

La mise à disposition de la prestation Service à la population repose sur les activités suivantes :

- Fournir les services à la population de nature administrative (documents d'état civil, contrôle de l'habitant, prestations complémentaires AVS et assurance maladie, enregistrement des nouveaux demandeurs d'emploi, fourniture de diverses informations administratives, etc.) ;
- Fournir les services à la population de nature financière (gestion de l'attribution des subsides et subventions – subsides dentaires, dons, bourses, distribution des formulaires pour l'impôt – valeur locative des immeubles, décompte de frais effectifs, etc., fourniture de renseignements fiscaux, gestion des décès/cimetière, etc.) ;
- Fournir une information générale à la population (journal d'information, articles, site internet, etc.) ; effectuer des travaux pour tiers ;
- Effectuer le travail d'accueil et de réception ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat, administration, entretien – notamment des WC publics, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau de la prestation fournie (bourses d'étude et matériel scolaire au standard de Bulle, disparition des subsides Bottes et Lait, qualité des renseignements au standard de la meilleure commune) ;

- Augmentation de la productivité pour la fourniture des services à la population de nature administrative, ceci en adoptant le mode de faire (et le niveau de productivité) de la commune actuellement la plus efficiente ;
- Augmentation de la productivité pour les activités d'information générale à la population et les activités de soutien, ceci par disparition d'activités fixes devenues redondantes ;
- Diminution des charges au niveau des achats de biens et services, ceci par l'obtention de rabais de gros (du fait de la taille supérieure des commandes et d'une capacité de négociation accrue) et, si besoin est, de mandat à des spécialistes, notamment dans le domaine des assurances ;
- Remodelage de la politique générale d'information (site internet, annonces dans la presse locale et/ou journal d'information) ;
- Diminution des besoins en équipements mobiliers et immobiliers du fait des augmentations de productivité ci-dessus (et donc de la diminution des besoins en personnel).
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (variation non significative de -1,2% de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Diminution de 12,3 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 14,8 % des charges liées aux ressources humaines et de 5,0 % au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant ;

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 106'000 francs.

3.16 Prestation Soutien interne

La mise à disposition de la prestation Soutien interne repose sur les activités suivantes :

- Prélever les impôts extraordinaires, les taxes et les contributions (données, facturation, contentieux, etc.) ;
- Gérer la caisse (inclus décomptes) ;
- Tenir la comptabilité et effectuer les tâches financières ;
- Gérer le personnel communal (inclus caisse de pension) ;
- Effectuer diverses activités de soutien (secrétariat communal, soutien aux organes politiques – Conseil communal, Conseil général et Commissions, préparation et organisation des votations, travail de réception – accueil et centrale téléphonique, réception et distribution du courrier, communication interne, gestion des heures d’engagement du personnel ainsi que du matériel et des véhicules, travail de conduite – conciergerie, gestion et entretien des bâtiments, contrôle de la comptabilité fournisseurs, gestion du mandat de prestation AIS, formation, etc.).

L’option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Augmentation de la productivité des activités politiques qui sont des activités fixes devenant pour partie redondantes ;
- Augmentation de la productivité pour les activités liées au prélèvement des impôts, à la comptabilité et à la finance ainsi qu’au soutien, ceci en raison de tâches fixes qui deviennent redondantes, d’une plus grande routinisation des tâches, d’une professionnalisation et d’une spécialisation accrue, ainsi que d’une émulation résultant de la disponibilité d’une équipe plus conséquente ;
- Diminution des achats de biens et services par l’obtention de rabais de gros (la commune étant plus grande, son pouvoir de négociation devient plus important) et d’une meilleure gestion des stocks notamment ;
- Diminution des besoins en termes d’équipements mobiliers et immobiliers, ceci en raison des économies en terme de personnel ;
- La Caisse de pension de la Commune de Bulle intègre les employés de la Commune de La Tour-de-Trême ;
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques et stabilité au niveau des charges liées aux subventions accordées.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc conservé, les gains potentiels liés à une fusion étant concrétisés par une diminution du coût de la fourniture de ladite prestation. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Maintien de la quantité/qualité de la prestation au niveau actuel (pas de variation de la quantité d'équivalents outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Diminution de 12,2% des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette diminution se traduit par une réduction de 10,6% des charges liées aux ressources humaines et de 15,0% au niveau des achats de biens et services ;
- La quantification des effets en termes de charges financières (résultant de la variation des besoins en termes d'équipements mobiliers et immobiliers) est présentée au chapitre suivant.

Pour un niveau de prestation identique, les charges économisées en cas de fusion des deux communes s'élèvent à 654'000 francs.

3.17 Prestation Sport

La mise à disposition de la prestation Sport repose actuellement sur les activités suivantes :

- Gérer la prise de décision et l'attribution de subventions (subventions ordinaires et subventions extraordinaires, etc.)
- Effectuer diverses activités de soutien (intendance, planning, gardiennage de la piscine, gardiennage de la patinoire, conciergerie, entretien, surveillance, conduite, formation, etc.).

L'option retenue par les exécutifs communaux en cas de fusion des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême quant à ladite prestation se caractérise comme suit :

- Mise à niveau des subventions ordinaires et extraordinaires, avec une enveloppe globale de subventions augmentant de 5,0% ;
- Mise à niveau des prestations (location de salles, mise à disposition des infrastructures, électricité, marquage, etc.)
- Augmentation de la productivité de certaines activités de soutien résultant d'une meilleure organisation (pool de concierges).
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et augmentation au niveau des charges liées aux subventions accordées (cf. ci-dessus).

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes, le niveau de la prestation est donc légèrement augmenté, les gains potentiels liés à une fusion permettant une augmentation des subventions et une mise à niveau de l'offre de prestation, l'ensemble se traduisant par une augmentation très légère des charges. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Augmentation de 6,6 % de la quantité/qualité de la prestation par rapport au niveau actuel (augmentation de 6,6 % de la quantité d'équivalents-outputs) ;
- Aucune variation au niveau des recettes engendrées par la fourniture de la prestation (0,0 %) ;
- Augmentation de 2,7 % des charges liées à la fourniture de la prestation. Cette augmentation se traduit par une augmentation de 4,2 % des charges liées aux ressources humaines et de 2,0 % au niveau des achats de biens et services ;
- Stabilité des charges liées aux dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) et augmentation de 5,0 % au niveau des charges liées aux subventions accordées (cf. ci-dessus).

Pour un niveau de prestation augmentant donc de 6,6 %, les charges augmentent en cas de fusion des deux communes de 37'000 francs.

3.18 Vue d'ensemble des prestations de la commune fusionnée

L'ensemble des options retenues par les autorités politiques des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême et détaillées ci-dessus permettent de décrire ce que pourrait être une nouvelle commune fusionnée. Les synergies résultant d'un regroupement des deux communes peuvent se concrétiser par une augmentation de la qualité/quantité de la prestation ou par une diminution de la consommation de ressources, c'est-à-dire une diminution des charges.

Pour les prestations suivantes, on constate en priorité une augmentation forte de la quantité/qualité de la prestation offerte, ceci avec une augmentation de la consommation de ressources :

- Petite enfance ;
- Police.

Pour les prestations ci-dessous, l'augmentation de la quantité/qualité de la prestation offerte est modérée, avec une légère augmentation de la consommation de ressources :

- Culture ;
- Sport.

Les prestations suivantes se caractérisent par une quasi-stabilité, tant au niveau de la quantité/qualité de la prestation offerte que des charges y relatives :

- Eau potable ;
- Eaux usées ;
- Homes ;
- Protection civile.

L'accent est mis sur une diminution modérée de la consommation de ressources, c'est-à-dire des charges, ceci avec une stabilité au niveau de la quantité/qualité de la prestation offerte, pour les prestations suivantes :

- Déchets ;
- Forêts ;
- Routes.

Enfin, l'effet principal se matérialise par une diminution forte de la consommation de ressources, ceci avec une stabilité au niveau de la quantité/qualité de la prestation offerte, pour les prestations suivantes :

- Aménagement et urbanisme ;
- Ecoles ;
- Parcs et Jardins ;
- Service du feu ;
- Services à la population ;
- Soutien interne.

Il est remarquable de constater que pour certaines prestations, à l'exemple du Soutien interne, l'essentiel des variations relève de transformations opérationnelles (mode de faire, etc.). Pour d'autres, c'est essentiellement le mode de financement qui est en cause (cf. clé de répartition), à l'image de ce qui se passe pour la prestation Ecoles.

Par rapport à ce qui se fait actuellement dans les deux communes et en considérant globalement l'ensemble des prestations, le niveau des prestations est donc légèrement augmenté, ceci avec une diminution également légère des charges. Concrètement, ceci se traduit par les variations quantitatives suivantes :

- Augmentation de 2,4 % de la quantité/qualité des prestations par rapport au niveau actuel (augmentation de 2,4 % de la quantité d'équivalents-outputs) ;
- Augmentation minimale de 0,1 % au niveau des recettes engendrées par la fourniture des prestations (contributions) ;
- Diminution de 3,5 % des charges liées à la fourniture des prestations. Cette diminution globale se traduit par une diminution de 4,1 % des charges liées aux ressources humaines et une diminution de 2,2 % au niveau des achats de biens et services ;
- Diminution de 3,8 % des charges liées à des dédommagements à des collectivités publiques ;
- Augmentation de 14,1 % des charges liées aux subventions accordées ;
- Les charges d'une autre nature (intérêts passifs, amortissements, parts et contributions sans affectation, attribution aux financements spéciaux) ne subissent pour leur part aucune variation ;
- Pour la prestation Affaires sociales (y compris tuteur général), il est prévu une économie de 425'000 francs résultant essentiellement d'une variation des divers dédommagements à des collectivités publiques (cf. clé de répartition) ;
- Pour les charges liées aux Immeubles du patrimoine financier ainsi que pour les autres charges recensées et estimées globalement (intérêts passifs, amortissement du patrimoine financier, amortissements ordinaires du patrimoine administratif, amortissements extraordinaires du patrimoine administratif, part et contributions sans affectation et attributions aux financements spéciaux), il n'est prévu aucune variation.

Pour un niveau de prestation augmentant donc de 2,4 %, les charges diminuent en cas de fusion des deux communes de 2,1 millions de francs. Les effets d'une fusion des deux communes seraient donc positifs puisque la nouvelle entité serait capable « de faire plus avec moins ». Cela n'implique toutefois pas une évolution drastique, mais des améliorations ciblées.

4

Estimation des conséquences financières

4.1 Année de référence pour la projection financière

L'année de référence retenue pour estimer les conséquences financières d'une fusion est l'année 2002. Il s'agit là de l'année la plus récente pour laquelle les états financiers sont disponibles au moment de la réalisation de cette évaluation. Les communes n'incluant pas de bilan prévisionnel dans leur budget, il n'était pas possible de se fonder sur le budget 2003. Recourir aux informations budgétaires pose également le problème de l'incertitude qui plane sur ces informations (incertitude quant à la réalité de l'exercice 2003). Recourir aux comptes permet d'écarter ce type d'incertitude.

Ainsi, les estimations présentées ci-après reposent sur les comptes 2002 de La Tour-de-Trême et de Bulle (compte de fonctionnement, compte des investissements et bilan). Le Tableau 2 (page 38) indique comment les informations financières sont présentées dans la plupart des tableaux de ce rapport. Par exemple les charges et les revenus de fonctionnement, ces éléments sont rapportés dans des colonnes séparées pour Bulle et pour La Tour-de-Trême (Compte 2002 Bulle dans la colonne (1) ; Compte 2002 La Tour dans la colonne (2)). Par addition, il est possible de connaître ce qu'ensemble elles ont encaissé et décaissé. Dans les tableaux cet élément est rapporté dans la colonne (3) Compte 2002 Total.

Nous avons retenu l'option de comparer ce total avec la situation qui aurait prévalu :

si la fusion avait été consommée entre les deux communes en 2002 ;

si la fusion avait déployé l'intégralité des effets attendus dès l'année 2002.

Cette approche correspond par conséquent à une approche de type *big-bang*. Il est cependant évident qu'une éventuelle fusion n'interviendrait pas dans les faits avant deux à trois ans et qu'elle ne déploierait pas l'intégralité des effets attendus avant quelques années.

Le problème est qu'entre-temps les choses évoluent ; l'environnement change ; des décisions sont prises dans les communes, décisions qui n'ont rien à voir avec une éventuelle fusion. Face à un contexte mouvant et face à une échéance (fusion) relativement lointaine, il n'est pas possible de prévoir la situation qui prévaudrait au moment où une fusion se ferait.

De même, il est à l'heure actuelle difficile de prévoir à quel rythme une fusion déploierait ses effets, en particulier pour les effets qui ne se déploieraient pas dès l'entrée en force d'une fusion. Par conséquent, il n'est pas possible d'élaborer une espèce de planification financière sur trois ou quatre ans à partir de l'entrée en force de la fusion ; planification financière qui indiquerait comment année après année les effets se feraient sentir. De plus, une telle planification financière doit par définition inclure un programme d'investissement. Or un tel programme, comme l'ensemble du plan financier d'ailleurs, relève de la compétence du Conseil communal ; en l'occurrence du Conseil communal de la commune qui naîtrait de la fusion. Donc arrêter dès à présent un plan financier pour une telle entité ne serait pas légitime.

Dès lors, il faut nous borner ici à donner une **projection financière** de ce qu'aurait pu être en 2002 une commune née de la fusion de La Tour-de-Trême et de Bulle. C'est pourquoi, dans les tableaux relatant par exemple les charges et les revenus de fonctionnement, cette projection financière est rapportée dans la colonne (5) sous le libellé Exercice équivalant 2002 suite à une fusion.

Tableau 2
Les informations financières 2002 sont présentées par commune, puis sommées
et comparées aux montants qui auraient prévalu en cas de fusion

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au compte 2002 total (objectif à atteindre) (4)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion (5)=(3)-(4)
	Bulle (1)	La Tour (2)	Total (3)=(1)+(2)		
A					
B					
C					
etc...					

4.2 Investissements et désinvestissements liés à une fusion

A la Rubrique 3, nous avons mentionné le fait qu'une fusion entre Bulle et La Tour-de-Trême devrait entraîner des mutations dans le domaine de l'infrastructure. Ces mutations sont de plusieurs natures, à savoir :

- des surfaces qui se libéreraient grâce à des gains d'efficience ;
- des surfaces additionnelles pour faire face à un renforcement de telle ou telle prestation ;
- des déplacements de services d'une commune à l'autre ;
- des surfaces qui se libéreraient grâce au recours à la sous-traitance.

Ces mouvements sont le résultat d'une réflexion visant à utiliser l'infrastructure de la meilleure manière possible compte tenu des options prises par rapport à la fourniture des différentes prestations en cas de fusion. Ils ont des conséquences financières diverses :

1. nécessité d'acquérir ou de construire de nouveaux locaux. Cela équivaut comptablement à une dépense d'investissement et à une hausse de l'endettement dans la mesure où la dépense excède l'autofinancement. Les coûts induits sont supposés constants si cette nouvelle infrastructure permet de remplacer ou de concentrer des infrastructures existantes. Un tel cas de figure apparaît pour les prestations Service forestier (nouveau bâtiment à proximité des lieux d'activités, potentiellement l'ancien arsenal à acquérir pour un prix symbolique) et Parcs & jardins (tunnel de stockage des végétaux). Pour la prestation Service du feu, un nouveau bâtiment est nécessaire indépendamment d'une fusion entre les deux communes. Toutefois, le regroupement du Service du feu des deux communes permettrait de réduire l'infrastructure globalement nécessaire.

2. possibilité de vendre des locaux devenus inutiles. Un tel cas de figure se produit pour la prestation Parcs & Jardins (vente du terrain des serres de Bulle).
3. possibilité de renoncer à louer des locaux. Cela réduit les charges de fonctionnement (nature 31⁴). Un tel cas de figure se produit pour les prestations Routes (surface du Terraillet à Bulle) et affaires sociales (locaux du tuteur général à Bulle).
4. nécessité de louer de nouveaux locaux. Cela accroît les charges de fonctionnement (nature 31). Un tel cas de figure se produit pour la prestation Police.
5. possibilité de réaffecter des locaux (par exemple occupation des locaux de l'administration communale de La Tour-de-Trême par le tuteur général).
6. nécessité d'occuper des locaux jusqu'ici loués à des tiers. Cela réduit les revenus de fonctionnement (nature 42). Un tel cas de figure apparaît pour les classes d'enseignement spécialisé qui occupent des locaux dans le bâtiment édilitaire de La Tour-de-Trême, locaux qui seraient occupés par le tuteur général (prestation Affaires sociales), le Service technique (prestation Soutien interne) et les jardiniers (prestation Parcs & jardins).
7. possibilité de louer des surfaces jusqu'ici utilisées par les services. Cela accroît les revenus de fonctionnement (nature 42). Un tel cas de figure se produit avec la location des surfaces utilisées par le Service technique de Bulle (prestation Soutien interne) et avec la location des surfaces du bâtiment Sydor à Bulle (prestations Affaires sociales et Protection civile).

Le Tableau 3 résume les conséquences financières prévisibles. Le détail de modifications de l'infrastructure figure à l'Annexe 1 (page 62). Notons que dans le cas du bâtiment édilitaire de Bulle, comme dans le cas du bâtiment du service du feu de La Tour-de-Trême, une surface importante reste disponible. Par conséquent, ces surfaces restent disponibles pour d'autres usages, respectivement pour une éventuelle vente ou une éventuelle location.

Pour l'évaluation, nous avons considéré que les dépenses d'investissement (achats) mentionnées dans le Tableau 3 ci-dessous pouvaient s'intégrer à l'effort habituel d'investissement, soit 11,3 millions pour les deux

⁴ Les numéros de nature sont conformes à la numérotation proposée par le modèle de comptes harmonisé des cantons et communes suisses. Ils correspondent également à la numérotation en vigueur dans les communes de Bulle et de La Tour-de-Trême.

communes en moyenne sur la période 1998 à 2002⁵. Par ailleurs, la vente du terrain des serres de Bulle pourrait servir à financer les investissements rendus nécessaires par une éventuelle fusion.

Tableau 3
Synthèse des conséquences financières des mutations infrastructurelles
décaoulant d'une fusion (en 1000 Fr.)

Nature des conséquences financières	Objet	Montant
Achat	Bâtiment du Service du feu	3'323
	Bâtiment du Service forestier	1
Ventes	Terrain des serres (Bulle)	640
Baisse des charges de location (nature 31)	Bâtiment du Terraillet (Bulle)	4
	Locaux du tuteur général (Bulle)	55
Hausse des charges de location (nature 31)	Locaux additionnels pour la police	50
Baisse des revenus de location (nature 423)	Partie du bâtiment édilitaire louée à l'Ecole spécialisée (Tour-de-Trême)	56
Hausse des revenus de location (nature 423)	Surface précédemment utilisée par le Service technique (Bulle)	56
		39

La possibilité d'intégrer ces dépenses à l'effort habituel d'investissement est confirmée par les estimations que nous avons pu recueillir s'agissant des modifications de l'infrastructure suite aux déplacements de certains services dans le cadre des opérations de fusion. Il s'agit en particulier du déplacement du Service technique de Bulle à La Tour-de-Trême, de la rénovation des locaux libérés par ce service et des dépenses liées à l'informatique. Le Tableau 4 ci-dessous récapitule ces éléments. L'investissement total dans ce domaine s'élève à 0,7 million de francs. Notons d'ailleurs qu'en l'absence de fusion un investissement de 0,4 million de francs serait de toute manière nécessaire.

Par ailleurs, l'analyse des objets portés aux programmes d'investissements des deux communes montre qu'une réflexion conjointe pourrait être menée dans les cas suivants :

- Renouvellement du parc des véhicules ;
- Deuxième étape de la rénovation de l'Hôtel-de-Ville de Bulle. Dans ce cas, les réaffectations de locaux n'engendreraient pas de coûts additionnels. En effet, elles pourraient être incluses dans le coût de

⁵ Voir la Rubrique 4.5 (page 57) pour la question du programme des investissements et de son financement par autofinancement et par le besoin en capitaux tiers.

- rénovation tel que prévu au programme des investissements (voir Tableau 4) ;
- Idem pour les modifications et transformations du bâtiment de l'édilité de Bulle ;
 - Réaménagement du complexe scolaire de la Condémine.

Tableau 4
Dépenses liées à l'adaptation de l'infrastructure
dans le cadre des opérations de fusion (en 1000 Fr.)

	Travaux liés une fusion	Travaux non liés à une fusion
Déplacement Service Technique		
Modifications structurelles	50	
Aménagement, peinture et revêtement	100	
Câblage informatique	20	
Serveur et système SAN	10	38
Sous-centrale téléphonique	20	
Liaison informatique Ville de Bulle	30	
Equipements et mobiliers		60
Accès handicapés	15	
Service des tutelles, bâtiment adm. Actuel		
Liaison fibre ST - bâtiment communal	10	
Mise en réseau	6	
Aménagement	50	
Rénovation des locaux libérés par le ST		
Réaménagement et réfection	-90	340
Provision pour intégration des administrations		
Informatique	75	
Total	296	438

Note : En cas de fusion, l'investissement de 90'000 francs concernant les aménagements des combles de l'Hôtel-de-Ville ne serait pas nécessaire, alors qu'il est déjà prévu au plan des investissements de Bulle. L'investissement total serait donc de 734'000 francs en cas de fusion et de 438'000 francs sans fusion.

Compte tenu de l'accroissement de la taille de la collectivité suite à une fusion, il devrait être possible de dégager des économies dans les coûts de construction grâce à un pouvoir de négociation accru. Ces éventuelles économies d'acquisition ne sont toutefois pas considérées dans ces estimations financières.

L'ensemble de ces hypothèses permet de considérer que les opérations strictement liées à une fusion n'engendreraient pas de dépenses d'investissement additionnel et par conséquent pas de besoins additionnels en capitaux tiers. Il s'ensuit que les charges financières ne s'en trouveraient pas modifiées en comparaison du montant correspondant à l'addition des charges des deux communes. C'est là une des raisons pour lesquelles l'estimation des charges de fonctionnement est une estimation prudente.

4.3 Charges de fonctionnement

4.3.1 Principes d'estimation des charges

Dans la mesure du possible, les charges de fonctionnement sont estimées pour chacune des prestations considérées. Ainsi, quatre natures de charges sont attribuées directement aux prestations. Il s'agit des charges de personnel (nature 30), des biens, services et marchandises (31), des dédommagements à des collectivités publiques (35) et des subventions accordées (36).

Quatre autres natures de charges sont estimées globalement car il n'est pas possible de les rapporter aux prestations. Il s'agit des charges d'intérêts passifs (32), des amortissements (33), des parts et contributions sans affectation (34), des attributions aux financements spéciaux (38).

Sont laissées de côté les imputations internes (39) qui s'équilibrent avec les revenus de ces imputations internes (49) et ne font que gonfler le budget dans le but de mieux connaître les coûts des prestations.

La colonne (4) du Tableau 6 (page 45) indique les variations en % qu'il est possible de prévoir entre le Compte 2002 Total (Bulle + La Tour) et l'Exercice équivalent 2002 suite à une fusion (respectivement colonne (3) et (5)). Les pourcentages indiqués proviennent de diverses sources :

- Les pourcentages indiqués en regard des charges de personnel (30) et des biens, services et marchandises (31) découlent de l'analyse des options pour les différentes prestations. Par exemple, pour la prestation Soutien interne, l'analyse de l'option retenue montre qu'une fusion permettrait à terme de dégager un potentiel d'économie de ressources humaines de l'ordre de 10,6 % ; pour la prestation Police, l'option retenue prévoit un accroissement de cette ressource de l'ordre de 27,1 %. Ces pourcentages sont appliqués directement sur le total des charges de personnel des deux communes en 2002 pour déterminer ce qu'auraient pu être ces charges dans le cas où la fusion aurait déjà déployé tous ses effets cette année-là.
- Les pourcentages indiqués en regard des dédommagements à des collectivités publiques (35) et des subventions accordées (36) ont été calculés par les représentants des administrations communales sur la base des informations fournies par les services de l'Etat ou l'Association régionale de la Gruyère. Ces montants découlent d'une répartition des charges entre les communes du canton ou entre les communes de la région. Cette répartition s'effectue sur la base de clés de répartition. Ces clés varient en fonction des objets. Par exemple, la clé permettant de répartir les charges des hôpitaux de districts est différente de celle utilisée pour répartir la part au fonds d'allocation familiale. En outre, ces clés

incluent généralement davantage que l'effectif de la population des communes et tiennent compte souvent de la capacité financière des communes.

Or la commune née d'une fusion entre Bulle et La Tour-de-Trême disposerait d'une capacité financière différente de celle de Bulle et de la Tour-de-Trême considérées individuellement. Le Service des communes de l'Etat de Fribourg a déterminé le changement qui interviendrait pour la période 2003-2004. Ces informations sont reprises dans le Tableau 5⁶. On constate ainsi que l'indice de la commune née d'une fusion se situerait entre celui des deux communes. A partir de là, la nouvelle commune se trouverait en classe 3. Une telle modification influencerait la répartition. De même tout autre paramètre qui, comme la capacité financière, évoluerait sous l'effet d'une fusion impliquerait une modification de la répartition intercommunale.

Tableau 5
Une fusion modifie l'indice de capacité financière
(classification cantonale 2003-2004)

	Bulle	La Tour-de-Trême	Commune née d'une fusion
Indice total	123,24	91,98	114,53
Classe	2	4	3

Source : Service des communes de l'Etat de Fribourg

Pour effectuer ces répartitions, il faut disposer non seulement de la clé de répartition, mais également des informations nécessaires pour mettre en œuvre la clé de répartition. Lorsque les informations sont connues, il est possible de déterminer la nouvelle répartition née d'une fusion. Cela n'a toutefois pas toujours été possible, en particulier dans les cas où les informations ne sont connues que de l'instance qui répartit les charges. Par conséquent, en l'absence d'indications des services cantonaux, les charges ont été calculées sur la base des décomptes et des prévisions de passage de la « nouvelle » commune en classe 3 (indice 114,53).

Cela étant, les pourcentages mentionnés dans la colonne (4) correspondent à la différence entre la somme des chiffres figurant dans

⁶ A défaut d'informations s'agissant des conséquences d'une fusion sur l'indice et la classe pour la période 2001-2002, les informations contenues dans le Tableau 5 sont utilisées pour nos estimations. Toutefois, on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'indice de la période 2001-2002 ne soit guère différent de celui de la période 2003-2004.

les comptes des deux communes et le montant qui découlerait d'un Exercice équivalant 2002 suite à une fusion.

- Pour les charges estimées globalement, leur niveau n'est pas affecté par une éventuelle fusion. Il s'agit des intérêts passifs (32), des amortissements (33) des parts et contributions sans affectation (37) et des attributions aux financements spéciaux (38). Cela découle du postulat selon lequel l'effort d'investissement est identique à celui qui a prévalu au cours des cinq années précédant la fusion et que le solde du compte de fonctionnement est identique à celui enregistré conjointement par les deux communes en 2002⁷. Cela découle également du postulat que la politique d'amortissement, d'endettement et de gestion des financements spéciaux n'est pas modifiée par la fusion. Il en résulte que les positions au bilan sont identiques entre la situation Compte 2002 Total et la situation Exercice équivalant 2002 suite à une fusion.

4.3.2 Résultats de l'estimation des charges

Pour chaque prestation considérée, le Tableau 6 indique comment les différentes natures de charges évolueraient en cas de fusion. Les chiffres mentionnés dans la colonne Exercice équivalant 2002 doivent être interprétés de la manière suivante : il s'agit là des charges qu'une commune née de la fusion de Bulle et de la Tour-de-Trême aurait supportées en 2002 si l'ensemble des effets attendus d'une telle fusion s'étaient déployés.

Par conséquent, ces estimations n'incluent pas les effets d'événements intervenus depuis 2002 ou d'événements qui interviendront ultérieurement et notamment avant qu'une éventuelle fusion ne se fasse et déploie ses effets. Ainsi, ces estimations ne tiennent pas compte du nouveau cycle d'orientation (CO) ou d'une éventuelle future péréquation des charges afférant à ce cycle⁸.

⁷ Cf. Rubrique 4.4.1 (page 49) pour la question du solde du compte de fonctionnement. Cf. Rubrique 4.5 (page 57) pour la question de l'effort d'investissement.

⁸ En 2002 et pour le CO existant, Bulle supporte 45% du coût. La Tour-de-Trême supporte l'équivalent de 13% (il s'agit là d'un équivalent calculé, car résultat de répartition entre les autres communes que Bulle). En cas de fusion, l'hypothèse est faite que la nouvelle commune prend en charge 58% des charges du CO (45%+13%). Ainsi, une fusion n'engendrerait pas de variation du dédommagement pour le CO entre le Compte 2002 Total et l'Exercice équivalant 2002. Cette absence de variation (0%) se retrouve sous la prestation Ecole et la rubrique 35 dans le Tableau 6. On peut estimer que le nouveau CO engendrerait une hausse de charges de quelque 3 millions de francs dès 2005. Toutefois cette hausse se produirait indépendamment d'une éventuelle fusion.

Tableau 6
Estimation des charges par prestation
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion
	Bulle	La Tour	Total		
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
Affaires sociales (y compris tuteur général)	6'589	1'232	7'821	-5.43%	7'396
Charges de personnel (30)	724	0	724	0.00%	724
Biens, services & marchandises (31)	168	0	168	-32.74%	113
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	5'697	1'232	6'929	-5.34%	6'559
- Participation au fonds AVS-AI-PC	2'393	519	2'912	-6.46%	2'724
- Part à l'aide sur l'assurance-maladie	607	140	747	-6.23%	700
- Subside à l'assurance scolaire contre les accidents	18	4	22	0.00%	22
- Participation au subv. des instit. spécialisées	1'316	286	1'602	-7.68%	1'479
- Subventionnement aux HLM	430	35	465	0.00%	465
- Part sur avances non remboursées	79	14	93	-11.35%	82
- Part sur allocation personnes sans activité	29	6	35	-6.46%	33
- Aide aux victimes d'infractions	7	1	8	-7.68%	7
- Part à l'aide sociale (y compris s.social régional)	600	124	724	-0.95%	717
- Part au fonds de solidarité pour les chômeurs	66	20	86	0.00%	86
- Part au service des tutelles	0	56	56	0.00%	56
Subventions accordées (36)	152	27	179	4.67%	187
- Cotisations ass.-maladie personnes insolubles	93	27	120	0.00%	120
- Sacs ordures ménagères offerts aux familles	27	0	27	30.97%	35
- Appartements subventionnés	32	0	32	0.00%	32
Aménagement et urbanisme (et tourisme)	1'350	221	1'571	-7.43%	1'454
Charges de personnel (30)	263	89	352	-25.28%	263
Biens, services & marchandises (31)	117	10	127	-17.42%	105
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	560	117	677	-0.82%	671
- Contribution à l'ARG	76	16	92	-1.62%	91
- Part aux endiguements	3	1	4	0.00%	4
- Part au fonds d'investissement ordinaire ARG	381	81	462	-0.88%	458
- Part au concept touristique ARG	33	4	37	0.00%	37
- Part au pot d'encouragement des fusions	67	15	82	0.00%	82
Subventions accordées (36)	410	5	415	0.00%	415
- Subvention à la société de développement	74	5	79	0.00%	79
- Subvention à Espace Gruyère	336	0	336	0.00%	336
Culture	1'971	125	2'096	8.91%	2'283
Charges de personnel (30)	808	5	813	0.84%	820
Biens, services & marchandises (31)	415	1	416	17.66%	489
Dédommagements à des collectivités publiques (35)					
- Conservatoire	294	97	391	0.00%	391
Subventions accordées (36)	454	22	476	22.38%	583
- Subventions ordinaires	158	19	177	5.00%	186
- Subventions extraordinaires	111	1	112	30.97%	147
- Contribution à la Commission culturelle	90	2	92	68.48%	155
- Animation jeunesse	95	0	95	0.00%	95
Déchets	1'608	390	1'998	-6.53%	1'868
Charges de personnel (30)	355	31	386	-13.05%	336
Biens, services & marchandises (31)	1'253	359	1'612	-4.97%	1'532
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Eau potable	1'723	269	1'992	-0.90%	1'974
Charges de personnel (30)	526	102	628	-2.84%	610
Biens, services & marchandises (31)	1'197	167	1'364	0.00%	1'364
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Eaux usées	1'626	333	1'959	0.09%	1'961
Charges de personnel (30)	60	1	61	6.05%	65
Biens, services & marchandises (31)	213	17	230	-0.86%	228
Dédommagements à des collectivités publiques (35)					
- Part à la STEP	1'353	315	1'668	0.00%	1'668
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0

Tableau 6
Estimation des charges par prestation
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.) (suite)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion
	Bulle	La Tour	Total		
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
Ecoles	10'817	2'598	13'415	-3.81%	12'903
Charges de personnel (30)	1'160	144	1'304	0.40%	1'309
Biens, services & marchandises (31)	730	254	984	-3.69%	948
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	8'838	2'182	11'020	-4.32%	10'544
- Ecole enfantine et frais de transport	706	171	877	1.17%	887
- Ecole libre et Morlon	80	14	94	0.00%	94
- Ecole primaire	5'036	1'128	6'164	-7.85%	5'680
- Cycle d'orientation	2'661	776	3'437	0.00%	3'437
- Part aux services auxiliaires	165	58	223	-1.06%	221
- Formation professionnelle	190	35	225	0.00%	225
Subventions accordées (36)	89	18	107	-4.29%	102
- Subventions scolaires	8	0	8	-100.00%	0
- Goutte de lait	11	0	11	30.97%	14
- Bourses de formation	70	18	88	0.00%	88
Forêts & agriculture	773	299	1'072	-5.46%	1'013
Charges de personnel (30)	331	182	513	-7.70%	473
Biens, services & marchandises (31)	374	102	476	-3.00%	462
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	68	75	83	-5.76%	78
- Part au fonds d'allocations familiales	61	13	74	-6.46%	69
- Part à l'entretien des chemins forestiers	7	2	9	0.00%	9
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Homes	14'514	303	14'817	-0.43%	14'754
Charges de personnel (30)	10'911	0	10'911	0.00%	10'911
Biens, services & marchandises (31)	2'261	0	2'261	0.00%	2'261
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	1'342	303	1'645	-3.84%	1'582
- Part aux subv. cantonales foyers personnes âgées	676	147	823	-7.68%	760
- Part aux frais financiers des homes	666	156	822	0.00%	822
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Parcs & jardins (y c.cimetières et chapelles mort.)	1'324	88	1'412	-15.96%	1'187
Charges de personnel (30) ^a	1'036	59	1'095	-32.29%	741
Biens, services & marchandises (31)	288	29	317	40.45%	445
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Petite enfance	176	26	202	80.19%	364
Charges de personnel (30)	0	0	0	0.00%	0
Biens, services & marchandises (31)	0	0	0	0.00%	0
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	176	26	202	80.19%	364
- Subventions aux crèches	145	22	167	97.00%	329
- Subventions aux mamans de jour	31	4	35	0.00%	35
Police	934	0	934	27.06%	1'187
Charges de personnel (30)	744	0	744	27.07%	945
Biens, services & marchandises (31)	190	0	190	27.00%	241
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Protection civile	246	32	278	-12.79%	242
Charges de personnel (30)	168	22	190	-18.71%	154
Biens, services & marchandises (31)	42	10	52	0.00%	52
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	36	0	36	0.00%	36
- Subventions abris privés	36	0	36	0.00%	36
Routes (y compris routes privées)	2'420	389	2'809	-4.14%	2'693
Charges de personnel (30)	770	163	933	-11.73%	824
Biens, services & marchandises (31)	1'074	138	1'212	-0.33%	1'208
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
- Part au trafic régional	345	88	433	-0.63%	430
Subventions accordées (36)	231	0	231	0.00%	231
- Rues privées	231	0	231	0.00%	231

^a Pour la prestation Parcs & Jardins, le montant des charges de personnel (30) est calculé en fonction du salaire horaire moyen actuel. Si celui-ci devait varier, il conviendrait de reconsidérer ledit montant.

Tableau 6
Estimation des charges par prestation
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.) (suite)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre) (4)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion (5)=(3)-(4)
	Bulle	La Tour	Total		
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)		
Santé (y c.s.médical scolaire, ctrl des denrées)	5'051	1'171	6'222	-2.71%	6'053
Charges de personnel (30)	44	0	44	0.00%	44
Biens, services & marchandises (31)	9	0	9	0.00%	9
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	4'998	1'171	6'169	-2.73%	6'000
- Hôpitaux de district	1'533	347	1'880	-6.26%	1'762
- Part à l'exploit de l'Hôpital du Sud fribourgeois	1'866	426	2'292	-0.46%	2'281
- Part à la construction de l'Hôpital Sud fribourg.	558	141	699	-0.89%	693
- Aides et soins à domicile	848	193	1'041	-3.28%	1'007
- Service de puériculture	20	6	26	0.00%	26
- Service dentaire scolaire et visites médicales	173	58	231	0.00%	231
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Service du feu	583	72	655	-15.36%	554
Charges de personnel (30)	352	29	381	-14.98%	324
Biens, services & marchandises (31)	229	43	272	-16.00%	228
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)					
- Subvention au Corps des sapeurs pompiers	2	0	2	0.00%	2
Service à la population (y compris WC publics)	1'175	163	1'338	-7.91%	1'232
Charges de personnel (30)	538	99	637	-14.84%	542
Biens, services & marchandises (31)	199	26	225	-5.00%	214
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	228	36	264	0.00%	264
- Contribution à l'ATG	194	29	223	0.00%	223
- Contribution Etat-civil et justice de paix	34	7	41	0.00%	41
Subventions accordées (36)					
- Subventions et dons divers	210	2	212	0.00%	212
Soutien interne (y c. impôts et caisse de pension)	4'018	1'353	5'371	-12.17%	4'717
Charges de personnel (30)	2'876	543	3'419	-10.55%	3'058
Biens, services & marchandises (31)	1'142	810	1'952	-15.00%	1'659
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Sport	1'281	86	1'367	2.69%	1'404
Charges de personnel (30)	316	38	354	4.16%	369
Biens, services & marchandises (31)	813	35	848	1.97%	865
Dédommagements à des collectivités publiques (35)					
- Salle omnisports	57	0	57	0.00%	57
Subventions accordées (36)	95	13	108	5.00%	113
- Subventions ordinaires	60	13	73	5.00%	77
- Subventions extraordinaires	35	0	35	5.00%	37
Immeubles du patrimoine financier	503	110	613	0.00%	613
Charges de personnel (30)	65	14	79	0.00%	79
Biens, services & marchandises (31)	438	96	534	0.00%	534
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	0	0	0	0.00%	0
Subventions accordées (36)	0	0	0	0.00%	0
Charges estimées globalement	8'293	3'021	11'314	0.00%	11'314
Intérêts passifs (32)	4'557	559	5'116	0.00%	5'116
Amortissement du PF (pertes comptables) (330)	455	25	480	0.00%	480
Amortissements ordinaires du PA (331)	2'687	561	3'248	0.00%	3'248
Amortissements extraordinaires du PA (332)	266	1'600	1'866	0.00%	1'866
Parts et contributions sans affectation (37)	0	0	0	0.00%	0
Attributions aux financements spéciaux (38)	328	276	604	0.00%	604
Total des charges	66'975	12'281	79'256	-2.64%	77'167

Le Tableau 7 récapitule les charges affaissant à chaque prestation. Pour sa part, le Tableau 8 (page 49) offre une vision synthétique des charges de fonctionnement en regroupant par nature les charges qui figuraient précédemment dans le Tableau 6 sous les différentes prestations. Au total, on constate qu'une fusion permettrait de réduire les charges de quelque 2,1 millions de francs. Cette réduction provient pour une part considérable de la baisse des dédommagements à des collectivités publiques, notamment s'agissant des affaires sociales, des écoles et de la santé (1,1 million) sous l'effet du changement de l'indice de capacité financière. Elle provient ensuite des gains d'efficience permis dans le domaine des charges de personnel (1,0 million) et des économies sur les achats de biens, de services et de marchandises (0,3 million). Dans les deux cas, la plupart des prestations contribuent à ce résultat. Notons que, dans le cadre des options retenues, les subventions accordées augmenteraient de 0,3 million de francs.

Tableau 7
Récapitulation des charges estimées par prestation
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion	Diffé- rence en Fr.
	Bulle	La Tour	Total			
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)=(5)-(3)
Affaires sociales	6'589	1'232	7'821	-5.43%	7'396	-425
Aménagement et urbanisme	1'350	221	1'571	-7.43%	1'454	-117
Culture	1'971	125	2'096	8.91%	2'283	187
Déchets	1'608	390	1'998	-6.53%	1'868	-130
Eau potable	1'723	269	1'992	-0.90%	1'974	-18
Eaux usées	1'626	333	1'959	0.09%	1'961	2
Ecoles	10'817	2'598	13'415	-3.81%	12'903	-512
Forêts & agriculture	773	299	1'072	-5.46%	1'013	-59
Homes	14'514	303	14'817	-0.43%	14'754	-63
Parcs & jardins	1'324	88	1'412	-15.96%	1'187	-225
Petite enfance	176	26	202	80.19%	364	162
Police	934	0	934	27.06%	1'187	253
Protection civile	246	32	278	-12.79%	242	-36
Routes	2'420	389	2'809	-4.14%	2'693	-116
Santé	5'051	1'171	6'222	-2.71%	6'053	-169
Service du feu	583	72	655	-15.36%	554	-101
Service à la population	1'175	163	1'338	-7.91%	1'232	-106
Soutien interne	4'018	1'353	5'371	-12.17%	4'717	-654
Sport	1'281	86	1'367	2.69%	1'404	37
Immeubles du patrimoine financier	503	110	613	0.00%	613	0
Autres charges recensées et estimées globalement	8'293	3'021	11'314	0.00%	11'314	0
Total	66'975	12'281	79'256	-2.64%	77'167	-2'089

Tableau 8
Estimation des charges par nature
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion	Diffé- rence en Fr.
	Bulle	La Tour	Total			
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)=(5)-(3)
Charges de personnel (30)	22'047	1'521	23'568	-4.14%	22'592	-976
Biens, services & marchandises (31)	11'152	2'097	13'249	-2.20%	12'957	-292
Intérêts passifs (32)	4'557	559	5'116	0.00%	5'116	0
Amortissements (33)	3'408	2'186	5'594	0.00%	5'594	0
Dédommagements à des collectivités publiques (35)	23'628	5'529	29'157	-3.77%	28'058	-1'099
Subventions accordées (36)	1'855	113	1'968	14.11%	2'246	278
Parts et contributions sans affectation (37)	0	0	0	0.00%	0	0
Attributions aux financements spéciaux (38)	328	276	604	0.00%	604	0
Total des charges	66'975	12'281	79'256	-2.64%	77'167	-2'089

4.4 Revenus de fonctionnement

4.4.1 Principes d'estimation des revenus

Les principes d'estimation des revenus de fonctionnement sont calqués sur ceux des charges. Ainsi et dans la mesure du possible, les revenus de fonctionnement sont estimés pour chacune des prestations considérées. Ainsi, quatre natures de revenus sont attribuées directement aux prestations. Il s'agit des locations d'éléments du patrimoine administratif (42), des contributions (43), des dédommagements (45) et des subventions (46).

D'autres natures de revenus sont estimées globalement car il n'est pas possible de les rapporter aux prestations. Il s'agit des impôts (40), des patentes et concessions (41), des revenus du patrimoine financier (420+421+422+423), des gains comptables (424), des parts à des recettes sans affectation (44), des prélèvements sur les financements spéciaux (48).

Sont généralement laissées de côté les imputations internes (49) qui s'équilibrent avec les charges de ces imputations internes (39) et ne font que gonfler le budget dans le but de mieux connaître les revenus des prestations.

La colonne (4) du Tableau 9 ci-dessous indique les variations en % qu'il est possible de prévoir entre le Compte 2002 Total (Bulle + La Tour) et l'Exercice équivalent 2002 suite à une fusion (respectivement colonne (3) et (5)). Les pourcentages indiqués proviennent de diverses sources :

- Les pourcentages indiqués en regard des locations d'éléments du patrimoine administratif (42), des contributions (43), des dédommagements (45) et des subventions (46) découlent de l'analyse des options pour les différentes prestations. L'analyse ne prévoit des variations que dans un nombre limité de cas. Par exemple, pour la

prestation Forêt & agriculture, les contributions devraient s'accroître de 3 %. Ces pourcentages sont appliqués directement au revenu concerné des deux communes en 2002 pour déterminer ce qu'aurait pu être ce revenu dans le cas où la fusion aurait déjà déployé tous ses effets cette année-là.

- Le niveau des revenus du patrimoine financier (420+421+422+423) diffère légèrement entre la situation Compte 2002 Total et la situation Exercice équivalant 2002 suite à une fusion. Cela provient des modifications de revenus de location découlant des changements d'infrastructure liés à la fusion.
- Les patentes et concessions (41), les gains comptables (424), les parts à des recettes sans affectation (44), les prélèvements sur les financements spéciaux (48) ne seraient pas touchés par une éventuelle fusion. Par conséquent, le montant pour l'Exercice équivalant 2002 est identique à celui du Compte 2002 Total.
- Reste la rubrique impôts (40). Ces derniers ont fait l'objet d'une estimation spécifique présentée dans le Tableau 12 (page 56). Cette estimation est elle-même basée sur le Tableau 13 (page 56). Le Tableau 12 recense les différents impôts finançant les communes, ainsi que les sommes comptabilisées en 2002 par Bulle et par La Tour-de-Trême.

Pour chaque type d'impôt, on connaît le coefficient (ou tarif) appliqué par chaque commune : s'agissant de l'impôt sur les personnes physiques et morales, Bulle applique un coefficient de 85 % et La Tour-de-Trême de 90 % ; dans le cas de la contribution immobilière, le coefficient est respectivement de 2,5 ‰ et 2,0 ‰. Pour les autres types d'impôts, les tarifs sont identiques entre les deux communes. Cela s'explique d'ailleurs souvent par le fait que, dans ces cas d'espèces, les communes ne sont pas compétentes pour fixer elles-mêmes le tarif.

Par conséquent, dans la perspective d'une fusion éventuelle, il est nécessaire de s'interroger sur le tarif qui prévaudrait pour chaque type d'impôt dans la « nouvelle » commune. Lorsque le tarif en vigueur est le même à Bulle et à La Tour-de-Trême, la question du tarif pour la « nouvelle » commune ne se pose guère. En revanche, elle se pose dans les trois cas où les tarifs actuels sont différents : impôt sur les personnes physiques, impôt sur les personnes morales et contribution immobilière.

Quel que soit le type d'impôt, connaissant les recettes 2002 et le tarif 2002, il est possible par division d'obtenir l'assiette fiscale sur laquelle porte le tarif. Par exemple, l'assiette fiscale pour l'impôt sur les personnes physiques s'élève à 31,3 millions de francs à Bulle (26,6/0,85) et à 7,6 millions de francs à La Tour-de-Trême (6,9/0,90). Au total des

deux communes l'assiette fiscale se monte donc à 38,9 millions de francs⁹.

Partant de là, il est possible de déterminer le coefficient d'impôt nécessaire à lever un volume donné de recettes fiscales pour la commune née d'une fusion. Par exemple, si l'on part de l'hypothèse que la commune aurait besoin de 33,1 millions de francs de recettes fiscales sur les personnes physiques, le coefficient devrait s'élever à 85% ($0,85 \times 38,9$ millions de francs).

Pour définir le volume de recettes fiscales nécessaires, nous avons posé comme principe que le compte de fonctionnement de la commune née d'une fusion devrait présenter un solde équivalent ou légèrement meilleur que de celui des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême considérées ensemble, soit le Compte 2002 Total. Cela signifie que le volume des recettes fiscales (et des autres revenus de fonctionnement) devrait permettre de couvrir la totalité des charges (excédent de revenus de 0,6 million de francs sur un total de charges de 79,3 millions de francs en 2002).

Dans les estimations qui suivent, nous sommes partis du principe concernant la contribution immobilière que le tarif dans la « nouvelle » commune serait aligné sur celui de la commune actuellement la « meilleure marché », c'est-à-dire La Tour-de-Trême avec un tarif de 2,0 ‰.

Pour l'impôt sur les personnes physiques et morales, nous sommes partis du principe que l'ajustement nécessaire à atteindre le niveau de couverture des charges souhaité s'effectue grâce à la fixation du tarif de ces deux impôts. Nous sommes également parti du principe que leurs coefficients devraient être fixés au même niveau (il en est ainsi actuellement : 0,85 à Bulle et 0,90 à La Tour-de-Trême dans les deux cas). Nous sommes enfin partis du principe que le « nouveau » coefficient devrait être un multiple de 0,05 (soit de 5 points de pourcent). Une autre solution aurait consisté à fixer le coefficient à l'unité (soit au point de pourcent).

⁹ Notons toutefois qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une assiette fiscale. En effet, l'assiette fiscale de l'impôt sur les personnes physiques est donnée par le revenu imposable et la fortune imposable. Ici, il s'agit davantage de l'impôt prélevé par l'Etat de Fribourg, impôt qui sert de base au calcul de l'impôt communal à travers le coefficient d'impôt communal.

4.4.2 Résultats de l'estimation des revenus

Pour chaque prestation considérée, le Tableau 9 indique comment les différentes natures de revenus évolueraient. Les chiffres mentionnés dans la colonne Exercice équivalent 2002 doivent être interprétés de la manière suivante : il s'agit là des revenus dont une commune née de la fusion de Bulle et de la Tour-de-Trême aurait bénéficié en 2002 si l'ensemble des effets attendus d'une telle fusion s'étaient déployés.

Le Tableau 11 offre une vision synthétique en regroupant par nature les revenus qui figurent dans le Tableau 9 sous les différentes prestations. On y trouve donc le volume des recettes fiscales. Ce dernier est détaillé dans le Tableau 12. Dans l'hypothèse où le volume des charges serait de 77,2 mio. de fr. et le volume des revenus autres que les recettes fiscales seraient de 34,8 mio. (quasi inchangé par rapport au Compte 2002 Total¹⁰), la commune née d'une fusion aurait besoin de 43,0 mio. de recettes fiscales pour dégager un solde de son compte de fonctionnement équivalent ou proche de celui du Compte 2002 Total (excédent de revenus de 0,6 mio.).

En considérant le détail des recettes fiscales (Tableau 12), seules les recettes de l'impôt sur les personnes physiques et morales et de la contribution immobilière varient entre le Compte 2002 Total et l'Exercice équivalent 2002 suite à une fusion. Cela est normal puisque les bases de calcul –tarif et assiette– sont inchangées pour tous les autres types d'impôts. Par contre, le tarif de la contribution immobilière est fixé à 2,0‰ dans la « nouvelle » commune. Dans ce cas, cela contribue à réduire le volume de recettes de 4,3 millions à 3,6 millions de francs. La différence –soit 0,7 million de francs– constitue une diminution de la charge fiscale pour les propriétaires d'immeubles situés sur le territoire de l'actuelle commune de Bulle.

Finalement, l'impôt sur les personnes physiques et morales devrait rapporter 36,8 millions de francs, en comparaison des 37,8 millions de francs correspondant au Compte 2002 Total. Le coefficient nécessaire pour y parvenir s'élèverait à 0,85 (arrondi à 5 points de pourcent). Ce coefficient est inférieur à ceux en vigueur à La Tour-de-Trême (0,90) et équivaut à celui de Bulle en 2002. Un tel coefficient permettrait d'aboutir à un solde du compte de fonctionnement meilleur que le solde du Compte 2002 Total, soit un excédent de revenus de 1,6 millions de francs au lieu de 0,6 million de francs)¹¹.

¹⁰ Les seules légères différences se trouvent dans les contributions et dans les revenus des biens (locations).

¹¹ Le coefficient qui permettrait d'aboutir exactement au même solde du compte de fonctionnement que celui du Compte 2002 Total serait de 0,827.

Tableau 9
Estimation des revenus par prestation
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion
	Bulle	La Tour	Total		
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
Affaires sociales (y compris tuteur général)	748	20	768	0.00%	768
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	642	20	662	0.00%	662
Dédommagements (45)	91	0	91	0.00%	91
Subventions (46)	15	0	15	0.00%	15
Aménagement et urbanisme (et tourisme)	151	13	164	0.00%	164
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	28	13	41	0.00%	41
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	123	0	123	0.00%	123
Culture	222	0	222	0.00%	222
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	216	0	216	0.00%	216
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	6	0	6	0.00%	6
Déchets	1'106	288	1'394	-4.00%	1'338
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	1'106	288	1'394	-4.00%	1'338
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Eau potable	2'202	498	2'700	0.00%	2'700
Locations du patrimoine administratif (42)	5	21	26	0.00%	26
Contributions (43)	2'139	475	2'614	0.00%	2'614
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	58	2	60	0.00%	60
Eaux usées	2'315	427	2'742	0.00%	2'742
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	2'312	426	2'738	0.00%	2'738
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	3	1	4	0.00%	4
Ecoles	670	107	777	0.00%	777
Locations du patrimoine administratif (42)	360	41	401	0.00%	401
Contributions (43)	51	57	108	0.00%	108
Dédommagements (45)	259	9	268	0.00%	268
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Forêts & agriculture	456	340	796	2.14%	813
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	361	207	568	3.00%	585
Dédommagements (45)	3	3	6	0.00%	6
Subventions (46)	92	130	222	0.00%	222
Homes	13'395	0	13'395	0.00%	13'395
Locations du patrimoine administratif (42)	32	0	32	0.00%	32
Contributions (43)	13'363	0	13'363	0.00%	13'363
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Parcs & jardins (y c.cimetières et chapelles mort.)	50	9	59	0.00%	59
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	50	9	59	0.00%	59
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Petite enfance	0	0	0	0.00%	0
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	0	0	0	0.00%	0
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0

Tableau 9
Estimation des revenus par prestation
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.) (suite)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre) (4)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion (5)=(3)-(4)
	Bulle	La Tour	Total		
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)		
Police	904	0	904	0.00%	904
Locations, horodateurs, divers (42)	576	0	576	0.00%	576
Contributions (43)	328	0	328	0.00%	328
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Protection civile	202	76	278	0.00%	278
Locations du patrimoine administratif (42)	6	0	6	0.00%	6
Contributions (43)	178	61	239	0.00%	239
Dédommagements (45)	8	10	18	0.00%	18
Subventions (46)	10	5	15	0.00%	15
Routes (y compris routes privées)	326	25	351	0.00%	351
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	229	25	254	0.00%	254
Dédommagements (45)	97	0	97	0.00%	97
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Santé (y c.s.médical scolaire, ctrl des denrées)	160	48	208	0.00%	208
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	160	48	208	0.00%	208
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Service du feu	628	140	768	8.55%	834
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	519	138	657	10.00%	723
Dédommagements (45)	38	0	38	0.00%	38
Subventions (46)	71	2	73	0.00%	73
Service à la population (y compris WC publics)	1'016	89	1'105	0.00%	1'105
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	1'012	89	1'101	0.00%	1'101
Dédommagements (45)	4	0	4	0.00%	4
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Soutien interne (y c.impôts et caisse de pension)	226	0	226	0.00%	226
Locations du patrimoine administratif (42)	0	0	0	0.00%	0
Contributions (43)	208	0	208	0.00%	208
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	18	0	18	0.00%	18
Sport	384	6	390	0.00%	390
Locations du patrimoine administratif (42)	52	6	58	0.00%	58
Contributions (43)	332	0	332	0.00%	332
Dédommagements (45)	0	0	0	0.00%	0
Subventions (46)	0	0	0	0.00%	0
Revenus estimés globalement	42'037	10'557	52'594	-2.12%	51'477
Impôts (40)	36'428	8'296	44'724	-2.59%	43'568
Patentes et concessions (41)	0	0	0	0.00%	0
Revenus du patrimoine financier (420+421+422+423)	4'044	398	4'442	0.89%	4'481
Gains comptables (424)	0	0	0	0.00%	0
Parts à des recettes sans affectation (44)	961	260	1'221	0.00%	1'221
Prélèvements sur les financements spéciaux (48)	182	1'603	1'785	0.00%	1'785
Produits de travaux internes autres (49)	422	0	422	0.00%	422
Total des revenus	67'198	12'643	79'841	-1.37%	78'751

Tableau 10
Récapitulation des revenus estimés par prestation
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.)

Rubriques	Bulle			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion	Diffé- rence en Fr.
	Bulle	La Tour	Total			
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(-4)	(6)=(5)-(3)
Affaires sociales	748	20	768	0.00%	768	0
Aménagement et urbanisme	151	13	164	0.00%	164	0
Culture	222	0	222	0.00%	222	0
Déchets	1'106	288	1'394	-4.00%	1'338	-56
Eau potable	2'202	498	2'700	0.00%	2'700	0
Eaux usées	2'315	427	2'742	0.00%	2'742	0
Ecoles	670	107	777	0.00%	777	0
Forêts & agriculture	456	340	796	2.14%	813	17
Homes	13'395	0	13'395	0.00%	13'395	0
Parcs & jardins	50	9	59	0.00%	59	0
Petite enfance	0	0	0	0.00%	0	0
Police	904	0	904	0.00%	904	0
Protection civile	202	76	278	0.00%	278	0
Routes	326	25	351	0.00%	351	0
Santé	160	48	208	0.00%	208	0
Service du feu	628	140	768	8.55%	834	66
Service à la population	1'016	89	1'105	0.00%	1'105	0
Soutien interne	226	0	226	0.00%	226	0
Sport	384	6	390	0.00%	390	0
Autres revenus recensés et estimés globalement	42'037	10'557	52'594	-2.12%	51'477	-1'117
Total	67'198	12'643	79'841	-1.37%	78'751	-1'090

Tableau 11
Estimation des revenus par nature
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.)

Rubriques	Compte 2002			Variation en % par rapport au Compte 2002 Total (objectif à atteindre)	Exercice équivalent 2002 suite à une fusion	Diffé- rence en Fr.
	Bulle	La Tour	Total			
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(-4)	(6)=(5)-(3)
Impôts (40)	36'428	8'296	44'724	-2.59%	43'568	-1'156
Patentes et concessions (41)	0	0	0	0.00%	0	0
Revenus des biens (42)	5'075	466	5'541	0.71%	5'580	39
Contributions (43)	23'234	1'856	25'090	0.11%	25'117	27
Parts à des recettes sans affectation (44)	961	260	1'221	0.00%	1'221	0
Dédommagements (45)	500	22	522	0.00%	522	0
Subventions (46)	396	140	536	0.00%	536	0
Prélèvements sur les financements spéciaux (48)	182	1'603	1'785	0.00%	1'785	0
Produits de travaux internes autres (49)	422	0	422	0.00%	422	0
Total des revenus	67'198	12'643	79'841	-1.37%	78'751	-1'090

Tableau 12
Estimation des recettes fiscales
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion (en 1000 fr.)

Rubriques	Compte 2002			Exercice équivalent 2002 suite à une fusion
	Bulle	La Tour	Total	
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	
400.00 Impôts sur les personnes physiques	26'600	6'871	33'471	33'089
400.20 Impôts à la source	744	354	1'098	1'098
401.00 Impôts sur les personnes morales	4'103	191	4'294	4'283
402.00 Contribution immobilière	3'627	656	4'283	3'558
403.00 Impôts sur les gains immobiliers	219	65	284	284
404.00 Impôts sur les mutations immobilières	587	138	725	725
405.00 Impôts sur les successions et donations	185	11	196	196
406.00 Impôts sur les chiens	22	6	28	28
407.00 Impôts sur les spectacles et divertissements	291	0	291	306
408.00 Impôts sur les appareils et distributeurs	50	4	54	0
40 Total Impôts	36'428	8'296	44'724	43'568

Tableau 13
Éléments de calcul des recettes fiscales
pour un exercice 2002 équivalent à une fusion

Rubriques	Éléments de calcul	Compte 2002			Exercice équivalent 2002 suite à une fusion
		Bulle	La Tour	Total	
		(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	
400.00 Assiette fiscale		31'294	7'634	38'929	38'929
	Coefficient ou tarif	0.85	0.90	0.86	0.85
400.20 Assiette fiscale		4'103	191	4'294	4'294
	Coefficient ou tarif	1.00	1.00	1.00	1.00
401.00 Assiette fiscale		4'827	212	5'039	5'039
	Coefficient ou tarif	0.85	0.90	0.85	0.85
402.00 Assiette fiscale		1'450'800	328'000	1'778'800	1'778'800
	Coefficient ou tarif	0.0025	0.0020	0.0024	0.0020
403.00 Assiette fiscale		365	108	473	473
	Coefficient ou tarif	0.60	0.60	0.60	0.60
404.00 Assiette fiscale		391	92	483	483
	Coefficient ou tarif	1.50	1.50	1.5000	1.50
405.00 Assiette fiscale		185	11	196	196
	Coefficient ou tarif	1.00	1.00	1.00	1.00
406.00 Assiette fiscale		22	6	28	28
	Coefficient ou tarif	1.00	1.00	1.00	1.00
407.00 Assiette fiscale		3'201	0	3'201	3'201
	Coefficient ou tarif	0.091	0.091	0.091	0.091
408.00 Assiette fiscale		0.13	0.01	0.14	0.14
	Coefficient ou tarif	400	400	400	400

4.5 Tableau de financement

Le Tableau de financement ci-dessous (Tableau 14) dégage le solde du compte de fonctionnement par soustraction entre les revenus et les charges. Nous avons indiqué plus haut que nous avons utilisé l'objectif d'un solde proche ou meilleur que celui atteint par les communes de Bulle et de La Tour-de-Trême considérées ensemble en 2002 afin de déterminer le coefficient de l'impôt sur les personnes physiques et morales dans la « nouvelle » commune. Cet objectif se retrouve largement atteint dans le tableau. En effet, l'Exercice équivalant 2002 suite à une fusion affiche un excédent de revenus de 1,6 million de francs suite à l'utilisation d'un coefficient d'impôt sur les personnes physiques et morales de 0,85 pour la « nouvelle » commune contre un excédent de revenus de 0,6 million de francs au total 2002 des deux communes.

A ce solde, il convient d'ajouter les amortissements ordinaires et extraordinaires du patrimoine administratif afin de déterminer l'autofinancement. Celui-ci s'élèverait à 6,7 millions de francs. Ce montant permet de financer les investissements. Nous avons précédemment indiqué qu'il ne serait pas légitime de se lancer ici dans une planification des investissements propres à la « nouvelle » commune, raison pour laquelle nous nous sommes contentés d'aborder les investissements touchés ou rendus nécessaires par une éventuelle fusion. Nous avons également mentionné que les investissements liés à une fusion –parce que relativement modestes– pourraient être intégrés dans l'effort habituel d'investissement. Partant de là, nous avons considéré dans le tableau de financement un montant d'investissements nets équivalant à la moyenne de l'investissement net sur les cinq dernières années (1998-2002), cela tant pour Bulle que pour La Tour-de-Trême. Nous avons donc considéré que la « nouvelle » commune procéderait à des investissements pour un montant équivalant à ce que les deux communes au total ont investi en moyenne dans le passé récent, soit 11,3 millions de francs par année. Prendre une moyenne sur plusieurs années permet de lisser l'effort d'investissement. En posant cette hypothèse, nous renonçons à intégrer dans les estimations d'éventuelles économies d'échelle en matière d'investissement. Cela revient à considérer que d'éventuelles économies d'échelle permettront une politique d'investissement plus ambitieuse grâce à l'effet de volume.

La part non autofinancée de l'investissement net représente le besoin en capitaux tiers, c'est-à-dire l'accroissement de la dette communale au cours de l'exercice. Ce montant s'élève à 5,6 millions de francs pour le Compte 2002 Total et à 4,6 millions de francs pour l'Exercice équivalant 2002 suite à une fusion. Le fait que le recours à l'emprunt soit inférieur d'un million de

francs en cas de fusion s'explique par le fait que le solde du compte de fonctionnement est meilleur, donc l'autofinancement plus élevé.

Tableau 14
Tableau de financement en fonction de l'estimation des revenus et des charges de fonctionnement pour un exercice 2002 équivalent à une fusion

Rubriques	Compte 2002			Exercice équivalent 2002 suite à une fusion
	Bulle	La Tour	Total	
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(5)=(3)-(4)
Total des revenus (1)	67'198	12'643	79'841	78'751
Total des charges (2)	66'975	12'281	79'256	77'167
Solde du compte de fonctionnement (3)=(1)-(2)	223	362	585	1'583
Amortissements ordinaires du patrimoine administratif (4)	2'687	561	3'248	3'248
Amortissements extraordinaires du patrimoine administratif (5)	266	1'600	1'866	1'866
Autofinancement (6)=(3)+(4)+(5)	3'176	2'523	5'699	6'697
Investissements nets (moyenne sur 5 ans) (7)	10'348	964	11'312	11'312
Besoin en capitaux tiers (8)=(7)-(6)	7'172	-1'559	5'613	4'615

4.6 Bilan

Les différents éléments d'information présentés jusqu'ici nous permettent maintenant d'établir un bilan à l'issue de l'Exercice équivalent 2002 suite à une fusion. Compte tenu des hypothèses qui ont été faites, le montant des différents postes à l'issue de l'Exercice équivalent 2002 suite à une fusion est quasi identique à la somme des postes du bilan de clôture 2002 de La Tour-de-Trême et de Bulle.

En effet, nous avons considéré que l'effort d'investissement était le même : Nous avons également indiqué que les dépenses d'investissement rendues nécessaires par la fusion ne nécessiteraient pas un effort additionnel. Par conséquent, ces dépenses peuvent s'inscrire dans l'enveloppe actuelle. Les recettes provenant de la vente d'éléments du patrimoine (notamment le terrain des serres de Bulle) pourraient permettre de financer un éventuel effort d'investissement supplémentaire ponctuel. Le patrimoine financier et le patrimoine administratif ne varient donc pas entre la situation Bilan 2002 Total et Exercice équivalent 2002 suite à une fusion. Cela découle également du fait que les amortissements ordinaires et extraordinaires sont identiques.

La seule différence qui surgit provient du fait que le solde du compte de fonctionnement est meilleur à l'issue de l'Exercice équivalent 2002 suite à une fusion lorsque le coefficient de l'impôt sur les personnes physiques et morales est fixé à 0,85. Par conséquent la fortune nette est supérieure (d'un montant équivalent à la différence du solde (excédent de revenus de 0,6 million de francs et de 1,6 millions de francs, soit 1 million de francs). Cela

réduit le besoin en capitaux tiers de l'exercice (de 5,6 à 4,6 millions) et par conséquent le volume de la dette (ici, par hypothèse, de la dette à court terme) est plus faible.

Tableau 15
Bilan au 31 décembre pour un exercice 2002 équivalent à une fusion

Rubriques	Bilan 2002			Exercice équivalent 2002 suite à une fusion
	Bulle	La Tour	Total	
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)=(3)
Disponibilités (10)	168	724	892	892
Avoirs (11)	20'619	3'929	24'548	24'548
Placements (12)	46'802	5'971	52'773	52'773
Actifs transitoires (13)	190	337	527	527
Total du patrimoine financier PF (10+11+12+13)	67'779	10'961	78'740	78'740
dont PF porteur de revenus (11+12+13)	67'611	10'237	77'848	77'848
Investissements (14)	38'228	8'738	46'966	46'966
Prêts et participations permanentes (15)	11'903	30	11'933	11'933
Subventions d'investissements (16)	0	0	0	0
Autres dépenses à amortir (17)	0	0	0	0
Total du patrimoine administratif PA (14+15+16+17)	50'131	8'768	58'899	58'899
Avances aux financements spéciaux (18)	0	0	0	0
Total de l'Actif (1)=10+11+12+13+14+15+16+17+18	117'910	19'729	137'639	137'639
Engagements courants (20)	4'119	1'222	5'341	5'341
Dettes à court terme (21)	5'029	-21	5'008	4'010
Dettes à moyen et long termes (22)	91'561	14'030	105'591	105'591
Engagements envers des entités particulières (23)	7'067	0	7'067	7'067
Provisions (24)	2'390	536	2'926	2'926
Passifs transitoires (25)	710	578	1'288	1'288
Total des engagements (20+21+22+23+24+25)	110'876	16'345	127'221	126'223
dont dette portant à intérêts (21+22+23)	103'657	14'009	117'666	116'668
Engagements envers les financements spéciaux (28)	6'008	2'784	8'792	8'792
Fortune nette (29)	1'026	600	1'626	2'624
Total du Passif (2)=20+21+22+23+24+25+28+29	117'910	19'729	137'639	137'639

5

Conclusion

Considérant les résultats des analyses présentées ci-dessus et menées selon une approche prudente, il apparaît clairement qu'un regroupement des communes de Bulle et de La Tour-de-Trême offre des avantages considérables. Du côté des prestations, plusieurs améliorations notables sont rendues possibles, avec notamment une amélioration sensible des prestations Petite enfance et Police, ainsi qu'une amélioration marginale des prestations Culture, Sport et Ecoles. Dans l'ensemble, le niveau quantitatif/qualitatif des prestations offertes augmente de 2,4%. Pour les charges, la fusion apparaît également comme une option favorable puisqu'elle autoriserait une diminution des charges de personnel et d'achats de biens, marchandises et services de 3,5% (4,2% pour les ressources humaines et 2,2% pour les achats de biens et services). Ces gains d'efficacité se concentrent sur les prestations Aménagement et urbanisme, Parcs et Jardins, Service du feu, Services à la population et Soutien interne. Pour les prestations Déchets, Forêts et Routes, les diminutions de charges sont plus modestes, mais restent appréciables. Il est par ailleurs réjouissant de constater que les charges dont le niveau est calculé en fonction de diverses clés de répartition se réduiraient de façon considérable. Globalement, les charges liées à des dédommagements à des collectivités publiques diminuent de 3,8%, alors que les subventions accordées augmentent de 14,1% (du fait de décisions d'augmentations de subventions). Les diminutions se concentrent principalement sur les prestations Affaires sociales, Ecoles et Santé. Des prestations telles que Eau potable, Eaux usées, Homes ou Protection civile sont par contre peu

affectées par un regroupement, ceci tant en terme de niveau de prestation que de niveau de charges.

Au total, près de la moitié des économies réalisables provient de la réduction des dédommagements à des collectivités publiques (1,1 millions de francs). En effet, ces dédommagements sont souvent déterminés en fonction de la capacité financière des communes qui doivent les payer. Dès le moment où la création d'une « nouvelle » entité institutionnelle par fusion modifie la capacité financière, cela a des répercussions sur le montant des dédommagements. Ce serait le cas d'une fusion entre La Tour-de-Trême et Bulle avec à la clé la réduction mentionnée. Toute autre forme de rapprochement que la fusion n'a pas la même portée institutionnelle et, par conséquent, ne permet pas d'économie dans ce domaine.

Par contre les économies réalisables dans le domaine des charges de personnel (1,0 million de francs) et des achats de biens, services et marchandises (0,3 million de francs) pourraient être, en partie du moins, obtenues grâce à une très forte intensification de la collaboration entre les deux communes, et ce même en l'absence de fusion.

La fusion apparaît donc comme l'option la plus prometteuse. Globalement, pour un niveau de prestation augmentant de 2,4 %, les charges diminueraient de 2,1 millions de francs par rapport au total des charges des deux communes. Ceci permet de prévoir une diminution de la charge fiscale par deux biais : (a) un alignement de la contribution immobilière sur la commune la meilleure marché, soit 2,0 ‰ et (b) une diminution de l'impôt sur les personnes physiques et morales avec un coefficient fixé à 0,85, coefficient inférieur à celui en vigueur actuellement à La Tour-de-Trême (0,90) et équivalant à celui en vigueur à Bulle. Ces niveaux d'imposition permettraient même à la commune fusionnée de dégager un solde du compte de fonctionnement et un autofinancement encore meilleurs que ce qu'ils sont dans la situation actuelle !

Annexe 1

Modifications de l'infrastructure découlant d'une fusion

	Taux de variation	Bulle de Ville	Serres	Bâtiment Sydor	Terraillet (loué)	Bât. édilitaire	Locaux du tuteur (loué)	Local police (loué)	La Tour			Nouveau			
									Bât. administratif	Bâtiment du feu	Bât. édilitaire	Bâtiment édilitaire La Ruhe	Bâtiment S. forestier	Bâtiment S. du feu	Tunnel stockage végétaux
Surface en m2		1'200	3'702	787	500	4'230	275		311	860	1'500	300	234	960	800
Prix de vente ou d'achat (potentiel) en Fr./m2			173										1	3'440	62
Prix de location (potentiel) en Fr./m2		140		50	7		200					187			
Affaires sociales (y compris tuteur général)				170			275								
Déplacement du tuteur à La Tour (surface à louer)	-100%			-170											
Déplacement du tuteur à La Tour (fin de la location)	-100%						-275								
Emménagement du tuteur à La Tour-de-Trême									275		170				
Aménagement et urbanisme (et tourisme)			96								24				
Gain d'efficience	-19%		-18								-4				
Déplacement du solde de la Tour-de-Trême à Bulle			-19								-19				
Culture															
Pas de changement															
Déchets			15			236				13		138			
Besoins additionnels (renforcement de la structure)	11%		2			26				1		15			
Déplacement du solde (renforcé) de la Tour à Bulle			14			153				-14		-153			
Eau potable										11		116			
Libération des locaux grâce à la sous-traitance	-100%									-11		-116			
Eaux usées			10												
Pas de changement															
Ecoles										34		324			
Gains d'efficience (libération des locaux de la Tour)	-100%									-34		-324			
Forêts & agriculture			5			234								234	
Libération du bâtiment édilitaire	-100%					-234									
Nouveau bâtiment plus proche des lieux d'activités														234	
Homes															
Pas de changement															
Parcs & jardins (inclus cimetières et chapelles mortuaires)			3'702							15		159			
Gain d'efficience	-18%									-3		-29			
Suppression des serres	-100%		-3'702												
Locaux pour les jardiniers												580			
Surface de stockage des végétaux															800
Petite enfance															
Pas de changement															
Police								100							
Besoins additionnels	27%							27							
Protection civile			24		617		1'086			3					
Libération du bâtiment Sydor (surface à louer)	-100%				-617										
Emménagement dans le bâtiment édilitaire												519			
Déplacement du solde de la Tour-de-Trême à Bulle	-100%		3							-3					
Libération du bâtiment édilitaire	-100%						-1'086								
Routes (y compris routes privées)			58		500		1'913			66		714			
Gain d'efficience	-22%		-13				-421			-14		-157			
Déplacement du solde de la Tour-de-Trême à Bulle			51				557			-51		-557			
Libération du Terraillet (disparition de la charge de location)	-100%					-500									
Santé (y compris service médical des écoles, contrôle des denrées alimentaires)															
Pas de changement															
Service du feu							761					860			
Gain d'efficience	-20%						-152					-172			
Libération du bâtiment édilitaire							-609								
Libération du bâtiment du feu												-688			
Construction du nouveau bâtiment															960
Service à la population			160							31					
Gain d'efficience	-15%		-24							-5					
Déplacement du solde de la Tour-de-Trême à Bulle			26							-26					
Soutien interne (y compris impôts)			832							110					
Gain d'efficience	-11%		-92							-12					
Déplacement du solde de la Tour-de-Trême à Bulle			98							-98					
Déplacement Service technique de Bulle à La Tour			-400									100		300	
Sport										5		49			
Déplacement du solde de la Tour-de-Trême à Bulle			5.0							-5.0					
Libération du bâtiment édilitaire	-100%											-48.6			
Immeubles du patrimoine financier														300	
Fin de la location à l'Ecole spécialisée	-100%													-300	
Location des locaux libérés par le Service technique			400												
Total des utilisations futures prévues		1'234	0	0	0	2'464	0	127	287	0	1'500	300	234	960	800
Total des utilisations existantes		1'200	3'702	787	500	4'230	275	100	311	860	1'500	300	0	0	0
Soldes		34	-3'702	-787	-500	-1'766	-275	27	-24	-860	0	0	234	960	800
Achat (en 1000 Fr.)														3'302	50
Ventes (en 1000 Fr.)			640										0		
Baisse des charges de location (rubrique 31)(en 1000 Fr.)						4	55								
Hausse des charges de location (rubrique 31)(en 1000 Fr.)								pr mémo.							
Baisse des revenus de location (rubrique 423)(en 1000 Fr.)												56			
Hausse des revenus de location (rubrique 423)(en 1000 Fr.)			56		39										