ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2021-DEE-9 31 août 2021

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif au transfert de propriété des sites industriels AgriCo à St-Aubin, La Maillarde à Romont et Pré-aux-Moines à Marly, ainsi qu'à l'octroi d'une dotation en capital complémentaire en faveur de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif au transfert de propriété des sites industriels (SI) *AgriCo* à St-Aubin, *La Maillarde* à Romont et *Pré-aux-Moines* à Marly, ainsi qu'à l'octroi d'une dotation en capital complémentaire en faveur de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ci-après: ECPF ou l'Etablissement).

Conformément à l'art. 48 al. 1 de la loi du 18 octobre 2019 sur la politique foncière active (LPFA; RSF 900.2), la propriété des SI, acquis par le biais du Fonds de politique foncière active (Fonds PFA; ci-après: le Fonds) est transférée à l'ECPF, dans le délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la LPFA. Ce transfert est réalisé à la valeur d'acquisition des immeubles, pour une valeur totale de **37 000 299** francs, sous forme de dotation en nature (prêt et fonds propres).

Ce transfert de propriété est accompagné d'une dotation en capital complémentaire de **4 millions** de francs, par le biais du Fonds, pour couvrir les excédents de charge de l'Etablissement (frais de fonctionnement de l'ECPF et d'exploitation des sites), en tenant compte des revenus des sites, d'ici à sa rentabilité financière annoncée pour 2029.

Ainsi, l'ECPF sera-t-il pleinement opérationnel, au centre des trois politiques sectorielles que sont la politique de promotion économique, la politique territoriale et la politique fiscale, avec comme objectif la création de valeur ajoutée et d'emplois dans le canton de Fribourg.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Préambule **2**
1.1. Contexte historique 2
1.2. Achats des sites industriels Tetra Pak et Elanco 2
1.3. Création du Fonds de politique foncière active (Fonds PFA) 3
1.4. Adoption de la Loi sur la politique foncière active (LPFA) 3

2. Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) **3**
2.1. Mandat périodique de prestations 3
2.2. Objectifs stratégiques et missions 4
2.3. Stratégies et plans financiers 4
2.3.1. Stratégies 4
2.3.2. Plan financier 5
2.4. Organisation financière 6
2.4.1. Fonctionnement de l'ECPF et exploitation des sites 6
2.4.2. Investissements 6
2.4.3. Rémunération de l'Etat 6
2.4.4. Compétences financières 7
2.4.5. Flux financiers 7
2.5. Budget 2020–2021 7
2.6. Etat actuel du Fonds PFA 8
2.6.1. Prélèvement – investissements 8
2.6.2. Ressources – ventes 8

3. Transfert de propriété et dotation en capital **8**
3.1. Transfert de propriété (dotation en nature) 9
3.1.1. Situation de base 9
3.1.2. Valorisation des immeubles transférés 9
3.1.3. Fiscalité et comptabilité 9
3.1.4. Crédit(s) d'investissement 10
3.2. Dotation en capital 10
3.3. Référendum 10

4. Conclusions **11**

1. Préambule

1.1. Contexte historique

La thématique de la **politique foncière active cantonale** s'inscrit dans un contexte où le canton de Fribourg souffre d'un manque de terrains adaptés pour de nouvelles activités économiques ou pour l'extension des activités existantes. Si elle occupe la scène politique depuis de nombreuses années, elle a d'abord été une politique d'opportunités avec l'achat du site industriel Cardinal de Fribourg en 2011 puis celui de Tetra Pak à Romont en 2016 et enfin d'Elanco à St-Aubin et Marly en 2017. Ces achats ont été accompagnés de la création d'un fonds (Fonds PFA) puis de l'adoption d'une loi (LPFA), tous deux dits «de politique foncière active». Afin de mettre en œuvre efficacement sa politique foncière active, l'Etat a décidé, par le biais de cette loi, de se doter d'une nouvelle entité autonome de droit public appelée «Etablissement cantonal de promotion foncière» (ECPF).

Ainsi, en un peu plus de 10 ans, l'Etat s'est doté des propriétés foncières (ci-après: chiff. 1.2) puis des instruments financiers (chiff. 1.3), légaux (chiff. 1.4) et opérationnels (chiff. 2) lui permettant de mener à bien sa politique foncière active afin d'orienter et de favoriser l'implantation, l'extension ou la poursuite d'activités économiques répondant à la stratégie cantonale de promotion économique.

Le transfert de propriété et la dotation en capital, objet du présent message, constituent ainsi la quatrième étape de la politique foncière active du canton.

Il importe à ce stade de rappeler que le site Cardinal de Fribourg, nouvellement blueFACTORY, ne fait pas l'objet du présent décret. Ce site a été acquis en copropriété avec la Ville de Fribourg (décret du 9 juin 2011; message n°246 du 9 mai 2011). Il est géré par blueFACTORY Fribourg-Freiburg SA (BFF SA), une société anonyme qui a bénéficié en 2016 d'une aide financière (*Message 2016-DEE-15*). En 2021, une demande de recapitalisation (*Message 2019-DEE-25*) a fait l'objet d'une votation populaire puis d'un recours.

1.2. Achats des sites industriels Tetra Pak et Elanco

Site industriel Tetra Pak, nouvellement La Maillarde, Romont

Le 4 novembre 2016, le Grand Conseil approuve l'acquisition des immeubles articles 767 et 785 de la commune de Romont, soit le site industriel Tetra Pak, dans la zone industrielle (ZI) de *La Maillarde*, pour un coût total de **22 020 000** francs dont **1 million** pour les excédents de charges d'exploitation initiale du site (*Message 2016-DEE-29*).

Conformément au décret (*ROF 2016_146*), les coûts d'exploitation sont portés au budget de fonctionnement de l'Etat (art. 4) de même que le crédit de paiement sous la rubrique BATI – 3850/5040.001 «Achats d'immeubles» (art. 5). Ces immeubles étant considérés comme du patrimoine administratif, les dépenses nécessaires à leur achat sont activées au bilan de l'Etat et amorties conformément à l'art. 27 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1).

Sites industriels Elanco, nouvellement AgriCo, St-Aubin et Marly

Le 23 mars 2017, le Grand Conseil approuve l'acquisition des immeubles articles 1252, 1254, 1255 et 1256 de la commune de Marly, 213, 333, 339, 344 et 345 de la commune de St-Aubin et 3027 de la commune d'Avenches, soit le site industriel Elanco, pour un coût total de **23 070 000** francs dont 13 126 700 francs pour les terrains en zone d'activités (ZA) à St-Aubin et **3 millions** pour les excédents de charges d'exploitation et d'entretien initiales (*Message 2017-DAEC-6*).

Conformément au décret (*ROF 2018_028*), les coûts d'exploitation et d'entretien sont portés au budget de fonctionnement de l'Etat (art. 4) de même que le crédit de paiement sous la rubrique BATI – 3850/5040.001 «Achats d'immeubles» (art. 5). Sur le modèle du premier achat, ces immeubles sont considérés comme du patrimoine administratif et les dépenses nécessaires à leur achat activées au bilan de l'Etat et amorties conformément à l'art. 27 LFE.

Soumis au référendum financier facultatif, aucun de ces deux achats n'a fait l'objet d'une votation populaire.

1.3. Création du Fonds de politique foncière active (Fonds PFA)

Le 18 mai 2017, en réponse à la motion des députés Laurent Thévoz et Jacques Vial concernant le financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activité (ZA) d'importante cantonale (*Mo 2016-GC-79*), le Grand Conseil décide de modifier la LFE et d'y introduire un nouveau fonds, le Fonds cantonal de politique foncière active (42a^{ter} LFE; *Message 2017-DFIN-20*). Doté de 100 millions de francs (al. 1), ce fonds est destiné à financer ou préfinancer des acquisitions d'immeubles, ainsi qu'à financer la gestion initiale et la mise en valeur de ces objets, dans un but de politique foncière active (al. 3), les modalités de fonctionnement dudit fonds devant être réglées dans une loi spécifique (al. 4).

Dans son message, le Conseil d'Etat propose «de procéder en parallèle aux opérations comptables nécessaires pour la constitution du Fonds dans le cadre du bouclement des comptes 2016 de l'Etat, ce qui permettra de pouvoir disposer des moyens financiers en question dès 2017. Les informations nécessaires à ce sujet seront fournies dans le cadre du message sur les comptes 2016. En procédant de la sorte, le financement de l'achat du site «Tetra Pak» à Romont et, en cas d'accord du Grand Conseil, des sites d'Elanco à St-Aubin et Marly pourra être assuré par ce nouveau fonds» (chiffre 1.3, modalités de mise en œuvre).

Avec la création du Fonds, les sites sont versés au patrimoine financier et leur valeur d'achat amortie à 1 franc par site, de manière à comptablement rendre compte des achats à charge du Fonds.

1.4. Adoption de la Loi sur la politique foncière active (LPFA)

Le 18 octobre 2019, le Grand Conseil adopte la loi sur la politique foncière active (LPFA; *Message 2017-DEE-60*), dont les trois objets sont:

> délimiter le cadre de la **politique foncière active** du canton de Fribourg et définir les compétences et missions attribuées au Conseil d'Etat (art. 1, al. 1);
> fixer le statut et les règles d'organisation et de gestion de l'**entité chargée de la mise en œuvre** de cette politique ainsi que ses missions et son financement (al. 2);
> régler le fonctionnement, la gestion et la surveillance du **Fonds cantonal de politique foncière active** destiné à financer la mise en œuvre de cette politique (al. 3)

Si le Conseil d'Etat est responsable de la conduite de la **politique foncière active** (art. 6, al. 1), l'ECPF est chargé de réaliser les **missions** prévues par la loi à cet effet (art. 7 en corrélation avec les art. 21 ss.), principalement et de manière générale:

> acquérir des immeubles destinés essentiellement à l'activité économique (art. 22, al. 1);
> exploiter des immeubles dans un souci de gestion efficiente (al. 2);
> mettre en valeur des immeubles en réalisant les investissements appropriés afin de favoriser l'accueil d'entreprises (al. 3);
> mettre à la disposition du marché des immeubles par des opérations telles que la vente, le bail à loyer ou encore le droit de superficie (al. 4).

Conformément à l'art. 24 LPFA, l'Etat peut transférer à l'ECPF la propriété de ses immeubles destinés à remplir un objectif de politique foncière. Il peut aussi lui octroyer des droits limités d'utilisation de ceux-ci (al. 1).

2. Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)

L'ECPF a été constitué sous forme d'un établissement autonome de droit public. Il a commencé ses activités le 1er octobre 2020 et repris à cette date la gestion des sites industriels, assurée précédemment par le Secrétariat général de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE). Depuis le 27 avril 2021, il est inscrit au Registre du commerce (IDE: CHE-145.800.552).

Il est géré par un Conseil d'administration dont les membres actuels sont:

> M. Olivier Curty (président), Conseiller d'Etat
> M. Pierre Mauron (vice-président), député
> M. Stéphane Peiry, député
> M. Marc-André Berclaz, HEC Lausanne
> M. Lorenz Held, architecte EPFZ, EMBA St-Gall

Le Conseiller d'Etat-Directeur en charge de l'économie et de l'emploi préside le Conseil d'administration *de lege* (art. 10 al. 4 LPFA); le Grand Conseil élit deux députés (al. 2, let. b; *élection 2019-GC-215*) ainsi que deux experts externes proposés par le Conseil d'Etat (*élection 2020-GC-103*).

Le Conseil d'administration fixe l'organisation générale de l'ECPF par le biais de **règlement(s)**, notamment en matière de fonctionnement et de délégation de compétences, lesquels sont approuvés par le Conseil d'Etat (art.13, al. 2 let. c). De son côté, le Conseil d'Etat attribue à l'ECPF un **mandat de prestations** dans lequel il précise la stratégie pour la période du mandat; par ce biais, il fixe également le cadre opérationnel, notamment en terme **financiers** (art. 21).

2.1. Mandat périodique de prestations

Conformément aux art. 7 et 21 LPFA et en corrélation avec les art. 59a ss de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1), l'ECPF agit sur mandat du Conseil d'Etat. En principe, ce mandat de prestations couvre une période de cinq ans (art. 21 al. 1); le Conseil d'Etat peut toutefois le réviser

annuellement en fonction des besoins (al. 3). Il le transmet à la Commission des finances et de gestion du Grand Conseil (CFG) pour information (al. 6). Sous l'angle du contrôle et de la surveillance, l'ECPF présente au Conseil d'Etat un rapport de gestion annuel (art. 38, al. 1, let. a) et un rapport portant sur la période d'exécution du mandat à l'échéance de celui-ci (let. b). Ces rapports sont transmis au Grand Conseil (al. 1 *in fine*) et publiés (al. 2).

Le mandat initial a été validé par le Conseil d'Etat le 31 août 2021 puis présenté à la CFG. Il couvre la période courant du 1er octobre 2020, date de la création officielle de l'ECPF, au 31 décembre 2023. Cette période réduite permettra au Conseil d'Etat d'ajuster plus rapidement le mandat en cas de nécessité suite aux premières années de fonctionnement de l'ECPF et aux enseignements qui pourront en être tirés – en complément, l'art. 21 al. 3 permet de le réviser annuellement durant la période initiale.

Son contenu est le suivant:

> préciser les **objectifs stratégiques** et les **missions** décrits principalement à l'article 3, respectivement 22 et 23 LPFA;
> établir la **stratégie** de développement de l'ECPF et celle des sites y rattachés ainsi que leur **mise en œuvre**;
> fixer l'**organisation financière** de l'ECPF en terme de compétences financières et de financement (budget de fonctionnement de l'ECFP, budgets d'exploitation des sites, investissements), en complément des questions de transfert et de dotation en capital objet du présent message;
> rappeler le **devoir d'information** de l'ECPF.

2.2. Objectifs stratégiques et missions

Les objectifs stratégiques de l'ECPF sont de:

> mettre en œuvre une **stratégie de développement** pour les SI acquis grâce au Fonds et gérés par l'ECPF, qu'il en soit propriétaire ou non;
> proposer des **opérations** de mise à disposition d'immeubles pour des acteurs économiques en vue de la création d'emplois dans le canton de Fribourg, en veillant à l'évolution du marché et en restant attentif aux opportunités d'achats de terrains en ZA qui pourraient se révéler d'importance cantonale et renforcer ainsi la politique foncière active du Conseil d'Etat;
> soutenir les objectifs de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, en collaboration avec ses services;
> atteindre à moyen terme l'**autonomie financière**;
> obtenir une **rentabilité** conforme au marché du parc immobilier sous gestion.

Pour ce faire, la principale mission à poursuivre durant la période initiale est de développer, valoriser et veiller à une gestion efficiente et durable des sites nouvellement transmis en propriété.

2.3. Stratégies et plans financiers

2.3.1. Stratégies

Plusieurs stratégies ont été développées par l'ECPF, en lien étroit avec les plans financiers, pour lui-même en tant qu'entité et pour les différents SI sous gestion et/ou en propriété. La durée de ces stratégies est calquée sur celle du mandat de prestations. Elles seront révisées en même temps et coordonnées avec le prochain mandat.

Stratégie ECPF

La vision à développer pour l'ECPF est celle de facilitateur pour le développement et la valorisation des SI et des zones d'activités dans le canton de Fribourg; elle est axée autour de son triple rôle de:

> développeur des sites que l'Etat lui transfère et ceux qui seront acquis par la suite, dans un objectif de création d'emplois et de richesse dans le canton de Fribourg;
> plateforme de conseil et de soutien aux régions, aux communes ainsi qu'aux services de l'Etat;
> gestionnaire de la base de données des zones d'activités.

A ces rôles *de lege* s'ajoute l'objectif de fond qui est d'assurer, à terme, la rentabilité financière de l'Etablissement et des sites. Ainsi, les stratégies de développement des trois sites gérés par l'ECPF ont été pensées avec un même objectif: celui d'être, à terme, rentables financièrement. Elles renferment également un autre point commun: celui de développer des SI «nouvelle génération», soit bien évidemment durables et exemplaires en matière de production et de consommation d'énergies, mais également en lien avec leur environnement et avec une mixité d'usage (industrie, bureaux, services, lieux de vie, etc.). L'objectif de ces stratégies est de séduire bien évidemment les entreprises, mais aussi les autorités et le grand public.

Stratégie AgriCo

La stratégie de développement d'*AgriCo* veut faire du secteur un site industriel pionnier, le campus Agroalimentaire & Biomasse leader en Suisse, dans le respect de la richesse patrimoniale et naturelle du lieu. Pour ce faire, *AgriCo* doit:

> devenir le campus de référence en Suisse pour tout ce qui a trait à l'agroalimentaire et à la biomasse. La stratégie établie complète ainsi la stratégie agroalimentaire de l'Etat de Fribourg avec, en point de mire, le concept «de la fourche à la fourchette»;
> créer, avec les partenaires dans le domaine de l'agroalimentaire (Institut agricole de Grangeneuve, Agroscope, HES-SO//FR, Cluster Food & Nutrition, etc…) un axe fort;
> adopter la forme d'un espace pionnier, véritable campus d'échanges et de mobilité d'idées, tout en mettant en valeur sa richesse patrimoniale, avec ses bâtiments pro-

tégés, et naturelle, avec la sauvegarde des espaces verts et le projet de revitalisation de la Petite-Glâne. En d'autres termes, *AgriCo* est non seulement un site agréable pour y travailler, mais aussi pour y vivre et pour s'y détendre.

Cette notion de campus doit être accentuée par des actions de promotion de l'innovation et de la recherche.

Stratégie La Maillarde

La Maillarde a la particularité d'être un site à proximité immédiate du centre de la ville de Romont. Son développement doit donc se réfléchir et se mettre en place en étroite collaboration avec les autorités communales et régionales, et surtout se positionner comme un lieu de vie en plus d'un lieu de travail pour les habitant-e-s de la région.

Il s'agit d'un site déjà construit et déjà rentable à l'heure actuelle. Son potentiel peut néanmoins encore se développer, en passant par un processus de densification; les travaux des étudiant-e-s de la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture ont proposé quelques pistes intéressantes, qui doivent maintenant être développées par le biais d'une étude de faisabilité.

Il abrite un certain nombre d'entreprises de production, pour certaines dans des domaines innovants (Kromatix), et se trouve dans un secteur entouré d'autres entreprises également de production (Vetrotech Saint-Gobain, Framo SA, Nespresso, EFSA) avec lesquelles des synergies devront être développées, notamment en matière de services, d'accès ou de mobilité intra et extra muros. Cet environnement semble dessiner assez nettement la future «carte d'identité» de l'ensemble du secteur, à savoir un quartier industriel urbain dédié aux productions innovantes. Ainsi, la stratégie du site:

> reprend les bases de la stratégie développée pour *AgriCo* (site rentable financièrement, durable et exemplaire en matière de production et de consommation d'énergies renouvelables) mais
> s'oriente vers un quartier industriel urbain offrant une grande mixité d'utilisation et de services, dévolu à la production industrielle innovante et de haute technologie.

Stratégie Pré-aux-Moines

La valorisation du site de Marly, déjà en ZA, est conditionnée à la réalisation de la route de liaison Marly-Matran. *Pré-aux-Moines* possède des atouts indéniables: situé dans l'agglomération de Fribourg, il bénéficie, selon le plan directeur cantonal, d'un des plus grands potentiels de développement du canton. Il est donc primordial de lancer maintenant les premières pistes de réflexion.

Le site est directement touché par deux projets constructifs d'envergure:

> le projet de revitalisation de la Gérine, qui aura des impacts importants sur le potentiel de développement; l'espace réservé aux eaux, donc légalement inconstructible, représente 30% de la surface totale actuellement en mains de l'Etat. Ce projet pourrait devenir un atout important du site, pour en faire un site industriel urbain avec la nature en son cœur;
> la route de raccordement du MIC à la future route Marly-Matran; ce raccordement traversera Pré-aux-Moines, ce qui oriente le développement vers la création d'un pôle industriel urbain commun.

Les deux axes – pôle industriel urbain d'un côté, espace naturel de l'autre – devront donc être coordonnés et développés de manière conjointe sur le site.

2.3.2. Plan financier

Le plan financier, en tant qu'instrument de conduite stratégique et d'outil de gestion pour suivre, contrôler et guider le développement de l'Etablissement et des différents sites, sera au besoin ajusté lors de chaque révision de mandat de prestation, en conservant toujours le même objectif, à savoir permettre à l'ECPF de remplir les missions attribuées par l'Etat en respectant le montant global de 100 millions de francs à disposition dans le Fonds.

Le plan financier prévoit un développement de l'ECPF et de ses sites en quatre phases, basées sur le rythme de développement des sites:

> phase **I**: (résultat net estimé)	2017–2022	–>	-6 460 000.–
> phase **II**:	2023–2026	–>	-4 103 000.–
> phase **III**:	2027–2030	–>	-298 000.–
> phase **IV**:	2031–2034	–>	+3 292 000.–

Le plan financier a été conçu avec l'objectif stratégique de rendre, d'ici à 2034, par le biais du Fonds, les SI *AgriCo*, *La Maillarde* et *Pré-aux-Moines* financièrement autoporteurs, pour créer de la valeur ajoutée et des emplois dans le canton.

Jusqu'à l'équilibre financier, les budgets annuels montrent, en tenant compte des revenus des sites, des excédents de charge cumulés (frais de fonctionnement de l'ECPF et d'exploitation des sites), en tenant compte des revenus des sites, d'un peu moins de **11 millions de francs** pour la période allant de 2017 à 2028, dont 6 millions de francs à compter du 1er janvier 2022 (cf. ci-après: chiff. 2.4.1).

Fin 2034, le Fonds PFA sera épuisé (cf. tableau 1), sans alimentation nouvelle par une éventuelle part d'excédents de financement lors de la clôture des comptes de l'Etat (art. 43 al. 1 let. b LPFA), une ou des contributions versées par l'Etablissement à l'Etat à titre de rémunération (let. c), les produits issus de la vente ou de toute autre opération de mise à dispo-

sition des immeubles de l'Etat (let. d) et en tenant compte du versement de la plus-value issue de la vente de terrain à l'entreprise Micarna (cf. ci-après chiff. 2.2),

(en kCHF)	Charges	Produits	Total
Fonds PFA	-	100.00	100.00
Terrains	-45.80	25.10	-20.70
Bâtiments	-63.40	-	-63.40
Coûts de développement	-8.50	-	-8.50
Total investissements	**-117.70**	**125.14**	**7.40**
Chiffre d'affaires/revenus	-	51.60	51.60
Coûts personnel	-18.30	-	-18.30
Frais d'exploitation	-30.50	-	-30.50
Amortissement	-10.20	-	-10.20
Frais d'exploitation	-59.00	51.60	-7.40
Résultat d'exploitation	-176.70	176.70	0.00

Tableau 1: plan financier de l'ECPF et de ces 3 sites pour la période 2017–2034

Ainsi, de nouvelles opportunités d'acquisitions de terrains ou de nouveaux projets de développement devront être financés par le biais de crédits supplémentaires.

Le plan financier montre également que, d'une part, la vente partielle d'immeubles (EFSA à Romont et Micarna à St-Aubin) est nécessaire pour assurer la couverture en liquidités du fonds en regard des développements prévus et que, d'autre part, la mise à disposition du reste des terrains en droit de superficie permet de générer les revenus annuels nécessaires pour couvrir les frais de fonctionnement et garantir une autonomie financière.

Le Conseil d'administration table sur un équilibre financier de l'ECPF annoncé pour 2029, soit dix ans après la création du fonds. Dès 2034, un bénéfice d'environ un million de francs par année est prévu selon l'actuel plan financier.

2.4. Organisation financière

L'organisation financière de l'ECPF s'articule en deux volets: *fonctionnement et exploitation* d'une part, *investissements* d'autre part.

2.4.1. Fonctionnement de l'ECPF et exploitation des sites

Il faut distinguer l'étape avant et celle d'après le transfert:

> *jusqu'au transfert de propriété*, tous les frais engagés sont comptabilisés sur le poste budgétaire du Service de la promotion économique (PECO), à charge du Fonds PFA. A l'achat des sites, un montant avait été validé pour en assurer le fonctionnement et l'exploitation (1 mio pour *La Maillarde* et 3 mios pour *AgriCo*). De plus, à compter du 1er octobre 2020, les frais liés au fonctionnement direct de l'ECPF ont été attribués au solde de ces montants:

> *dès le transfert effectif*, ces frais sont en premier lieu financés par les propres revenus de l'ECPF et des sites (location de bâtiments et droit de superficie). Le budget est géré par l'ECPF; les comptes sont validés chaque année par le Conseil d'Etat et contrôlés par l'organe de révision nommé par le Conseil d'Etat.

(en CHF)	2017–2020	2021	2022–2028	Total
ECPF	255 726	1 018 540	7 723 493	8 997 759
SI Romont	1 244'123	-335 287	-5 821 415	- 4 912 579
SI St-Aubin	2 142'395	726 026	4 407 245	7 275 666
SI Marly	-25 500	11 500	-356 500	- 370 500
Total	**3 616'744**	**1 420'779**	**5 952'823**	**10 990'346**

Tableau 2: récapitulatif des frais de fonctionnement (ECPF) et d'exploitation (SI) de 2017 à 2028, selon le plan financier du 31.05.21

De 2017 à fin 2021, les frais de fonctionnement et d'exploitation se seront montés à un peu plus de **5 millions** de francs, soit environ 1 007 505 francs par an alors qu'à l'achat des SI, 4 millions au total avaient été réservés sur le Fonds PFA pour une période de 3 ans. Les prévisions montrent qu'il faut compter avec un montant d'environ **6 millions** jusqu'à fin 2028.

2.4.2. Investissements

Il s'agit d'investissements pour des projets de développement ou des achats de terrains, financés à ce stade par le Fonds. Ils font l'objet de demandes de crédit spécifiques au Conseil d'Etat, respectivement au Grand Conseil, à l'image du crédit d'engagement de **21 760 000** francs en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du site industriel *AgriCo* approuvé en août 2020 *(Message 2020-DEE-11)*. Un état de la situation financière de chacun des projets est présenté dans le rapport d'activités annuel de l'ECPF.

En principe, les produits de la vente de terrains transférés (initialement propriété de l'Etat) sont reversés dans le Fonds PFA à hauteur de leur valeur d'achat initiale à partir du moment du transfert des terrains à l'ECPF. Quant à la plus-value générée par les travaux de valorisation réalisés par l'Etablissement, elle demeure dans les comptes de l'ECPF.

2.4.3. Rémunération de l'Etat

L'art. 34 LPFA prévoit que l'Etablissement verse à l'Etat des contributions équitables en guise de rémunération pour les moyens financiers ou garantie d'emprunt mis à sa disposition, comprenant les intérêts sur les prêts accordés ainsi qu'une rémunération sur la dotation en capital mise à disposition

par l'Etat (al. 1). Tenant compte de la planification financière de l'ECPF, le Conseil d'Etat a décidé de n'activer cette «clause rémunératoire» que lorsque l'Etablissement aura atteint son autonomie financière.

2.4.4. Compétences financières

Les compétences financières sont réglées comme suit dans le mandat de prestation et dans le règlement d'organisation (RO) de l'Etablissement, tous deux soumis à approbation du Conseil d'Etat:

> *Mandat*: les crédits d'investissements (prêts et dotations) sont validés par le Conseil d'Etat, respectivement par le Grand Conseil, selon les compétences définies dans la loi sur les finances de l'Etat (LFE). Une fois validés, les montants attribués, y.c. les adjudications, sont gérés par l'ECPF, selon les compétences financières décrites dans son règlement d'organisation;

> *Règlement d'organisation:* le Conseil d'administration gère la dotation en capital de l'ECPF et les crédits d'investissement des projets; les commandes conformes au budget fixé par le Conseil d'administration sont adjugées par le Directeur ou la Directrice; la double signature du Président ou de la Présidente est requise à partir d'un montant de 150 000 francs.

Le contrôle et la surveillance s'exercent conformément aux art. 38 s LPFA.

2.4.5. Flux financiers

Dans le cadre des travaux de mise en place de l'ECPF, sur la base du projet de mandat et de RO, en complément du développement des stratégies et des plans financiers, un concept de gestion des flux financiers de l'ECPF a été extrait du plan financier:

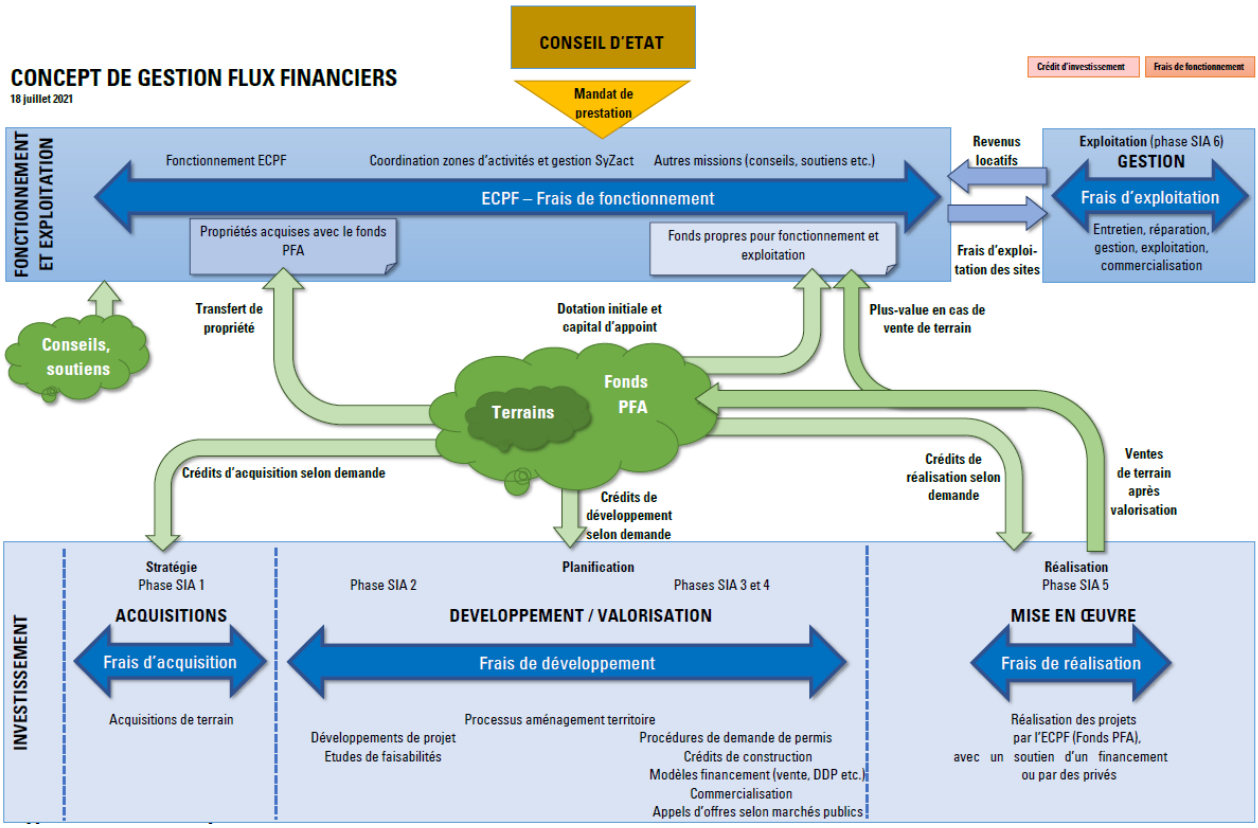

Figure 1: concept de gestion des flux financiers

2.5. Budget 2020–2021

Un premier budget a été établi pour la période allant du 1er octobre 2020, date de la transmission des dossiers sous gestion par le Secrétariat général DEE à l'ECPF, au 31 décembre 2021, dernier jour avant le transfert de propriété. Il a été établi par le Conseil d'administration qui en répond devant le Conseil d'Etat.

Pour cette période de 15 mois, le budget global de l'ECPF et des sites sous gestion boucle sur un montant total déficitaire de **2 100 000 francs**, en tenant compte d'un bénéfice d'exploitation de **95 000 francs** pour le SI La Maillarde.

Ce montant sera prélevé dans le Fonds PFA.

2.6. Etat actuel du Fonds PFA

A sa création en 2017, le Fonds PFA a été doté de 100 millions de francs. Une part importante de ce montant a d'ores et déjà été allouée à des projets liés à la LPFA et gérés par l'ECPF.

2.6.1. Prélèvement – investissements

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont d'ores et déjà approuvé les investissements suivants, à raison de 65,7 respectivement 8,25 millions de francs:

> **22 millions** de francs pour l'achat du site industriel Tetra Pak dans la zone industrielle de *La Maillarde*, à Romont (cf. ci-avant) soit: 21 millions pour l'acquisition du terrain et 1 million pour les excédents de charges d'exploitation initiale du site;
> **23 millions** de francs pour l'achat du site industriel *AgriCo* (anc. Elanco) à St-Aubin et de la ZI du *Pré-aux-Moines* à Marly, soit: 20 millions pour l'acquisition des terrains et 3 millions pour les excédents de charges d'exploitation et d'entretien initiales);
> **446 060** francs pour l'achat de la voie de chemin de fer industrielle reliant le site industriel *La Maillarde* au réseau CFF (art. 775 RF) ainsi qu'un terrain nécessaire à la réalisation du projet de l'entreprise EFSA SA (art. 2170 RF);
> **21,7 millions** de francs à titre de crédit d'engagement, le 20 août 2020, pour l'assainissement des bâtiments 1710, 1720, 1741 et 1742 ainsi que la transformation du bâtiment 1715 sur le site AgriCo (*Message 2020-DEE-11*);
> **3,95 millions** de francs de crédit d'engagement pour la rénovation du bâtiment 1701 (réception) ainsi que **300 000 francs** de crédit pour le bâtiment 1712, à St-Aubin;
> **1,5 millions** de francs de crédit d'engagement pour les travaux nécessaires à l'implantation de la société Kromatix SA, à Romont;
> **2,5 millions** de francs, en mai 2021, pour l'acquisition à l'entreprise Cramos SA d'une partie de la parcelle n° 768 à Romont, d'une surface de 9766 m^2, en prolongement direct du site de *La Maillarde* et qui présente un intérêt stratégique pour l'Etat et pour le développement futur du site.

2.6.2. Ressources – ventes

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont d'ores et déjà approuvé les ventes suivantes, à raison de 21 respectivement 3 millions de francs:

> **21 millions** de francs pour le projet de vente de 95 000 m^2 à Micarna (nouvellement: 92 975 m^2, selon verbal provisoire) sur le site de St-Aubin (*Message 2019-DEE-36*), dont le contrat de vente devrait être signé d'ici la fin de l'année;
> **3 millions** de francs pour la vente d'une parcelle de 20 000 m^2 à l'entreprise EFSA, sur le site de Romont,

Les produits de la vente de terrains transférés sont reversés dans le Fonds PFA par remboursement des prêts consentis par l'Etat en faveur de l'ECPF, la plus-value générée par l'ECPF demeure dans les comptes de l'ECPF. Il en va de même de la plus-value générée par les travaux de valorisation réalisés par l'ECPF.

En ce qui concerne le projet Micarna, le produit de la vente sera versé au fonds PFA dès lors que le terrain est resté propriété de l'Etat.

Au 31 décembre 2020, les crédits validés, tant pour le fonctionnement et l'exploitation de l'ECPF et des trois sites que pour les investissements, sont respectés.

3. Transfert de propriété et dotation en capital

Si l'art. 24 LPFA prévoit un possible transfert, l'art. 48 précise que celui doit en principe être effectué dans un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de dite loi. Le message précise qu'«un transfert des immeubles pourrait intervenir, sur décision de l'autorité compétente, dès que les premiers résultats opérationnels de l'ECPF lui auront permis de démontrer sa capacité à réaliser ses missions. Les autorités compétentes devront alors décider en toute connaissance de cause en se fondant sur un premier bilan des activités de l'ECPF».

Bien que l'ECPF n'ait commencé ses activités qu'au 1er octobre 2020, il a repris les projets du Secrétariat général DEE ainsi que les modalités comptables y liés. Il a notamment accompagné le projet de développement d'*AgriCo* en collaboration avec Micarna ou encore celui d'acquisition de la parcelle Cramos SA à Romont. Il a aussi finalisé les concepts énergétiques des deux sites actuellement bâtis de St-Aubin et Romont et établi une étude de faisabilité de celui non-bâti de Marly. Il a aussi établi toutes les stratégies de développement et les plans financiers y liés. En cela, il a d'ores et déjà démontrer sa capacité experte à réaliser ses missions.

Sur la base des travaux en cours et des premières réalisations sur sites, le Conseil d'Etat n'estime pas nécessaire de demander une prolongation du délai prévu par l'art. 48 al. 1 LPFA avant de transférer les immeubles acquis à des fins de politique foncière active et financés sur la base du Fonds. Simultanément, il propose d'activer l'art. 47 LPFA et de libérer ainsi le capital de dotation initial de 2 millions de francs. Sur la base du plan financier, le Conseil d'Etat propose de libérer un capital complémentaire suffisant pour gérer et développer les sites jusqu'à ce que l'ECPF atteigne l'équilibre financier.

Le transfert est composé d'une double dotation, reprise dans la structure du décret soit:

> une **dotation en nature** par le biais d'un transfert de propriété des immeubles acquis à des fins de politique foncière et libres d'engagements (art. 1 du décret; cf. ci-après chiff. 3.1) et
> une **dotation en capital** complémentaire à la dotation en capital initiale prévue par la loi (art. 2 du décret; cf. ci-après chiff. 3.2).

3.1. Transfert de propriété (dotation en nature)

3.1.1. Situation de base

Le Conseil d'Etat propose de transférer à l'ECPF au 1er janvier 2022 la propriété des SI acquis d'ici-là à des fins de politique foncière actives et financés sur la base du Fonds, à savoir:

> *SI AgriCo*: articles 213, 333, 339, 344 et 345 de la commune de St-Aubin et 3027 de la commune d'Avenches, conformément au décret du 23 mars 2017 relatif à l'acquisition des immeubles de la société Elanco. En date du 17 décembre 2020, le Grand Conseil a approuvé la vente d'un terrain à l'entreprise Micarna SA en vue de l'implantation d'un atelier de transformation de volailles sur le SI *AgriCo*, à Saint-Aubin, pour un montant total de 21 375 000 francs (*Message 2019-DEE-36*). Dans le cadre des opérations de transfert et de capitalisation, il est prévu que la surface de terrain objet de vente (art. 2242 RF, détaché de l'art. 333 RF) reste propriété de l'Etat jusqu'à sa vente à l'entreprise Micarna, la plus-value issue de la vente revenant au Fonds PFA (cf. ci-avant chiff. 2.6.2);
> *SI La Maillarde:* articles 767 et 785 de la commune de Romont, conformément au décret du 4 novembre 2016 relatif à l'acquisition des immeubles articles 767 et 785 de la commune de Romont – site Tetra Pak; ainsi que les articles 775 (ligne ferroviaire industrielle) et 2179 de la commune de Romont (Cramos);
> *SI Pré-aux-Moines:* articles 1252, 1254, 1255 et 1256 de la commune de Marly, conformément au décret du 23 mars 2017 relatif à l'acquisition des immeubles de la société Elanco.

3.1.2. Valorisation des immeubles transférés

Le message LPFA développe les *conditions-cadre* du financement sous forme de prêts, qu'ils soient étatiques ou privés; il ne développe pas celles en dotation, hormis la question de la rémunération de l'Etat (chiffre 4.8). Dans le cadre d'une dotation en nature se pose la question de la **valorisation** des immeubles transférés. Leur valeur comptable actuelle inscrite au patrimoine administratif de l'Etat et les amortissements y liés sont connus (cf. ci-avant chiffre 1.2). Il convient néanmoins de distinguer les terrains acquis des bâtiments qu'ils supportent:

> *AgriCo:* sous l'angle du bâti, la mise sous protection patrimoniale d'une grande partie du site et la nécessaire adaptation aux normes actuelles des laboratoires diminue d'autant la valeur des bâtiments qui au final ne sont que charges; la vente d'une partie des terrains à Micarna a permis d'activer la clause de réserve de l'art. 31 al. 2 concernant les frais d'équipement de ceux-ci; de même, la mise en l'enquête du Plan d'aménagement cantonal le 23 avril 2021 (PAC; *communiqué de presse du 19 avril 2021*), respectivement sa future approbation n'apportera pas une plus-value immédiate;
> *La Maillarde*: la révision du Plan d'aménagement local (PAL) de la commune de Romont n'a pas fondamentalement influencé la valeur des terrains; c'est davantage l'achat de la parcelle de Cramos SA, le développement d'un concept énergétique et d'éventuels partenariats de part et d'autre de la route cantonale ainsi que le maintien de la ligne ferroviaire industrielle et son développement en collaboration avec les entreprises de la ZI qui influent positivement sur la valeur du site;
> *Pré-aux-Moines:* la valeur de ces terrains, en zone mais non activée à ce jour, est étroitement liée au vote populaire concernant le projet de route de liaison Marly-Matran.

Ainsi, il est proposé de transférer la propriété des SI non pas à leur valeur vénale mais à leur valeur d'acquisition, soit 41 019 829 francs (en incluant les charges d'achat des terrains), à laquelle est ajouté le montant de l'achat de terrain à Cramos SA (2 539 160 francs) et de laquelle sont déduits le montant de la vente de terrain à EFSA (3 005 640 francs) et la valeur à l'achat du site de la parcelle restant propriété de l'Etat en vue de sa vente à Micarna SA (3 553 050), soit une **valeur totale de 37 000 299 francs**. L'article 775 RF (ligne ferroviaire industrielle) est quant à lui cédé gratuitement compte tenu des frais de remise en état et d'exploitation y liés.

Le transfert de propriété fait l'objet d'actes notariés séparés (FR et VD).

3.1.3. Fiscalité et comptabilité

Conformément à l'art. 35 al. 1 LPFA, l'ECPF est exonéré de tout impôt sur le plan cantonal, notamment des droits de mutation. Il reste redevable des autres formes d'impôts et taxes, dont notamment la contribution immobilière communale.

La LPFA prévoit que l'octroi de prêts par l'Etat, moins coûteux à terme pour l'ECPF que le financement en capital, est approprié pour des projets avec un plan financier et une perspective de valorisation relativement précise (possibilité d'un calendrier prédéfini de remboursement). Il s'agit donc d'un projet avec un rendement régulier dans le temps, par exemple pour la transformation d'un bâtiment générant des locations régulières et stables. L'avantage du prêt, dans ce cas, est également de permettre de régler le financement sur un modèle de rem-

boursement périodique, présentant l'avantage d'obliger l'ECPF à adopter une discipline financière liée à un financement projet par projet, favorisant la rentabilité individuelle de chaque projet.

Ainsi, le montant est inscrit *au bilan de l'ECPF* de la manière suivante:

> 50% (18 500 149.50 francs) sous forme de prêt;
> 50% (18 500 149.50 francs) sous forme de fonds propres.

Pour ce qui est des *comptes de l'Etat,* respectivement de la comptabilisation de cette opération au Fonds PFA, la solution retenue est la suivante:

> lors de la création du Fonds PFA, les SI, initialement inscrits au patrimoine administratif, ont été passés au patrimoine financier; leur valeur d'achat a été amortie à 1 franc par site en utilisant le Fonds PFA pour en assurer le financement;
> afin de conserver cette structure bilancielle, les valeurs du transfert seront amorties de la même manière.

Les **modalités des prêts** accordés par l'Etat sont fixées par le mandat, compte tenu du marché des capitaux et de la situation financière de l'Etablissement (art. 32 al. 5). Cela permet aussi d'assurer à l'Etat, lorsque c'est possible, une rémunération régulière des moyens financiers accordés à l'ECPF et un retour sur investissement prévisible (art. 34).

Dans un souci de cohérence et de transparence, le Conseil d'Etat a fixé les conditions suivantes:

> *taux d'intérêt*: 0%; l'Etat se réserve le droit de revoir le taux en fonction de l'évolution du marché des capitaux;
> *remboursement*: en fonction des réalisations effectuées par l'ECPF.

En ce qui concerne la *rémunération*, le Conseil d'Etat estime qu'une rémunération n'est à prévoir qu'à partir du moment où l'ECPF sera rentable au niveau financier.

Sous réserve des articles 25 (droit de réméré) et 26 (droit de préemption) LPFA, l'Etablissement dispose librement des immeubles dont il est inscrit comme propriétaire au registre foncier. Il fixe des conditions spéciales avec des tiers contractants, dont le but est d'assurer que l'utilisation des immeubles sera conforme aux objectifs fixés par le mandat (art. 29 al. 2). L'Etat quant à lui reste libre de continuer d'acquérir des immeubles considérés comme stratégiques, en vue de leur transfert à l'Etablissement ou de leur gestion sous mandat par ce dernier.

3.1.4. Crédit(s) d'investissement

Actuellement, seul le crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du SI AgriCo, à Saint-Aubin, approuvé par le Grand Conseil le 20 août 2020 pour un montant total de **21 760 000** francs, est ouvert auprès de l'AFin (*Message 2020-DEE-11*). L'article 4 du décret y lié précise que la forme de valorisation du crédit d'engagement sera définie lors du transfert de propriété prévu à l'art. 48 LPFA (al. 1).

Les opérations de transfert et de dotation n'ont pas d'incidence directe sur ce crédit. Dès lors, les moyens financiers prévus par ce décret sont mis à disposition de l'ECPF aux mêmes conditions que la dotation en nature ci-avant. Les versements se font par acomptes en fonction d'un échéancier de versement convenu avec l'AFin sur la base du planning prévisionnel du projet y lié. L'Etablissement gère ensuite directement les montants selon les compétences financières décrites dans son règlement d'organisation, sur le modèle d'une entreprise totale (ET).

3.2. Dotation en capital

Selon le plan financier, le besoin de *couvrir les excédents de charge* de l'Etablissement (frais de fonctionnement de l'ECPF et d'exploitation des sites), en tenant compte des revenus des sites **de 2022 à fin 2028** se monte à **5 952 822 francs** (cf. ci-avant chiff. 2.1.3.1)

Ainsi, le transfert de propriété des immeubles est accompagné d'une dotation en capital complémentaire de **4 millions de francs**, en complément à la dotation initiale en capital (2 millions). Elle servira à combler, jusqu'à l'atteinte de la rentabilité de l'ECPF, l'insuffisance de financement pour permettre à l'Etablissement de remplir ses missions et d'assurer l'exploitation des SI dont il a acquis la propriété par transfert.

Les dotations en capital, initiale et complémentaire, sont prélevées dans le Fonds PFA; elles figurent au bilan de l'ECPF.

3.3. Référendum

Question de compétences

Selon l'art. 43 let. h LFE, le Grand Conseil autorise les achats et aliénations de biens du patrimoine financier dont la valeur dépasse ½% du dernier compte de résultat 2020, soit 19 687 176 francs selon l'ordonnance du 15 juin 2021 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21). Dans le cas d'espèce, le décret est composé (a) d'une *dotation en nature* (le transfert de propriété) et (b) d'une *dotation en capital* (un versement en espèces).

a) Le *transfert de propriété* (dotation en nature) est de la compétence du Grand Conseil si l'on considère qu'il s'agit d'une aliénation du patrimoine financier et que sa valeur est supérieure à celle mentionnée ci-avant. En 2017, les sites sont passés du patrimoine administratif au patrimoine financier avec la création du Fonds PFA et l'approbation du comptes 2016 de l'Etat (cf. ci-avant). Par le pré-

sent décret, ils sont transférés à leur valeur d'acquisition, 37 020 299 francs. La contrepartie de ce transfert est composée pour moitié d'un prêt et pour moitié d'une dotation en capital de l'Etablissement affectée à ses fonds propres:

> *part affectée au prêt:* l'opération se traduit par un changement de classe d'actifs dans les comptes de l'Etat (l'actif immobilisé dans un immeuble devient un prêt remboursable) et bénéficie de suffisamment de garanties légales (art. 25 LPFA: droit de réméré; art. 26 et 28 LPFA: droit de préemption; art. 43: remboursement du Fonds en cas de vente des immeubles transférés) pour ne pas générer de risques, respectivement de coûts potentiels à la collectivité. Il est raisonnable dès lors de considérer que *ce prêt demeure dans le patrimoine financier* de l'Etat;

> *part affectée aux fonds propres* de l'Etablissement: cette dotation au capital de l'ECPF peut être assimilée à une participation de l'Etat dès lors que «celui-ci est impliqué dans cette entité tierce au point de contribuer de façon déterminante à ses frais d'exploitation, de pouvoir largement l'influencer ou d'avoir une responsabilité envers elle». Par ailleurs, dans le cas d'espèce, les excédents de charges sont couverts par le Fonds jusqu'à l'équilibre financier de sorte que *cette contribution* déterminante de l'Etat *doit être qualifiée de participation et passer au patrimoine administratif de l'Etat*. Il s'agit ainsi d'une forme de placement qui ne bénéficie évidemment pas des mêmes garanties légales que le prêt ci-avant et qui s'avère en principe non aliénable. Cette participation comporte un risque lié au développement de l'ECPF; les revenus qui pourraient en découler (rémunération au sens de l'art. 34 LPFA), bien que souhaités, ne sont à ce jour pas garantis. En cela, cette *participation financière*, équivalent à une forme de subvention, est considérée par la doctrine comme une dépense pour l'entier du montant, soit **18 500 149.50**.

b) Le versement en espèce **(dotation en capital)** vient compléter la dotation initiale de 2 millions de francs prévue par la loi à la création de l'établissement (art. 47 LPFA) d'un montant de 4 millions, ce qui représente une dépense totale de 6 millions de francs. Toutefois, seuls les **4 millions** complémentaires peuvent être considérés comme une dépense nouvelle et additionnés à ce titre au montant total du transfert.

Ainsi, le montant total des dépenses nouvelles soumis à approbation du Législatif est de **22 500 149.50** francs

Question de majorité

Selon l'art. 141 alinéa 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), doivent être adoptées à la *majorité qualifiée* les dépenses brutes et uniques dont la valeur excède 1/8% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit 5 088 212 francs. Cet article est applicable en l'espèce.

Question de la nature du référendum

Selon l'art. 46 al. 1 let. b de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst.) en corrélation avec l'art. 102 al. 1 let. f de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit 10 176 425 francs sur la base des comptes 2020, sont soumis au référendum financier facultatif, le seuil du référendum financier obligatoire étant lui fixé à 1% du total des dépenses, soit 40 705 699 francs.

Comme le présent décret entraîne, selon les explications ci-avant, des dépenses nettes nouvelles de **22 500 149.50** francs, il est soumis à *référendum financier facultatif.*

4. Conclusions

Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil l'autorisation de transférer à l'ECPF les SI acquis par le biais du Fonds de politique foncière active, à savoir *AgriCo* à St-Aubin (à l'exception de l'art. 2242 RF détaché de l'art. 333 RF afin de permettre la vente de dite parcelle à l'entreprise Micarna), *La Maillarde* à Romont et *Pré-aux-Moines* à Marly, pour un montant de **37 000 299 francs**.

Le Conseil d'Etat souhaite également pouvoir transférer à l'ECPF le montant de **4 millions** de francs, par le biais du Fonds PFA, comme dotation en capital complémentaire à celle initiale de 2 millions de francs, pour couvrir les excédents de charge (frais de fonctionnement de l'ECPF et d'exploitation des sites), en tenant compte des revenus des sites, à compter du 1er janvier 2022 et jusqu'à l'équilibre financier annoncé pour 2029.

Le transfert de propriété et la dotation en capital complémentaire permettront à l'ECPF de remplir pleinement son rôle et les objectifs que l'Etat lui a fixés en matière de politique foncière active.

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'euro compatibilité.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons à soutenir ce projet et à accepter le décret qui vous est présenté.

Botschaft 2021-DEE-9 31. August 2021

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Eigentumsübertragung der Industrieareale AgriCo in St-Aubin, La Maillarde in Romont und Pré-aux-Moines in Marly an die kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) und ihre Ausstattung mit zusätzlichem Kapital

Wir unterbreiten Ihnen einen Dekretsentwurf über die Eigentumsübertragung der Industrieareale *AgriCo* in St-Aubin, *La Maillarde* in Romont und *Pré-aux-Moines* in Marly an die kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) und ihre Ausstattung mit zusätzlichem Kapital.

Gestützt auf Artikel 48 Abs. 1 des Gesetzes vom 18. Oktober 2019 über die aktive Bodenpolitik (ABPG; SGF 900.2) wird innert zwei Jahren ab Inkrafttreten des ABPG das Eigentum an den Industriearealen, die über den Fonds für die aktive Bodenpolitik (ABP-Fonds; im Folgenden: der Fonds) erworben worden sind, der KAAB übertragen. Die Eigentumsübertragung erfolgt zum Kaufwert der Grundstücke von insgesamt **37 000 299** Franken in Form einer Sacheinlage (Eigenkapital und Darlehen).

Die Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

Die Eigentumsübertragung wird durch eine zusätzliche Ausstattung mit Kapital in der Höhe von **4 Millionen** Franken aus dem Fonds ergänzt, um unter Berücksichtigung der Einnahmen der Gelände die Aufwandüberschüsse der Anstalt zu decken (Betriebskosten der KAAB und der Gelände), bis sie die Gewinnschwelle erreicht hat, die für das 2029 angekündigt wurde.

Auf diese Weise erlangt die KAAB volle Funktionsfähigkeit an der Schnittstelle von Wirtschaftsförderungspolitik, Bodenpolitik und Steuerpolitik mit dem Ziel, einen Mehrwert zu generieren und Arbeitsplätze im Kanton Freiburg zu schaffen.

1. Einleitung **13**
1.1. Rückblick 13
1.2. Erwerb der Industrieareale von Tetra Pak und Elanco 13
1.3. Errichtung des Fonds für die aktive Bodenpolitik (ABP-Fonds) 14
1.4. Verabschiedung des Gesetzes über die aktive Bodenpolitik (ABPG) 14

2. Kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) **14**
2.1. Periodischer Leistungsauftrag 15
2.2. Strategische Ziele und Aufgaben 15
2.3. Strategien und Finanzpläne 15
2.3.1. Strategien 15
2.3.2. Finanzplan 16
2.4. Finanzielle Organisation 17
2.4.1. Betrieb der KAAB und der Areale 17
2.4.2. Investitionen 18
2.4.3. Vergütung des Staats 18
2.4.4. Finanzkompetenzen 18
2.4.5. Finanzströme 18
2.5. Budget 2020/2021 19
2.6. Stand des ABP-Fonds 19
2.6.1 Entnahmen – Investitionen 19
2.6.2 Einlagen – Verkäufe 20

3. Eigentumsübertragung und Kapitalausstattung **20**
3.1. Eigentumsübertragung (Sacheinlage) 20
3.1.1. Ausgangslage 20
3.1.2. Wertsteigerung der übertragenen Liegenschaften. 21
3.1.3. Steuern und Buchhaltung 21
3.1.4. Investitionskredit(e) 22
3.2. Kapitalausstattung 22
3.3. Referendum 22

4. Schluss **23**

1. Einleitung

1.1. Rückblick

Der Kanton Freiburg betreibt aktive Bodenpolitik, weil es ihm an Grundstücken mangelt, die sich für die Ansiedlung neuer oder die Erweiterung bestehender Wirtschaftstätigkeiten eignen. Sie wird schon seit vielen Jahren betrieben, war aber anfangs eher von Gelegenheiten geprägt, wie mit dem Kauf des Cardinal-Areals in Freiburg im Jahr 2011, des Tetra-Pak-Areals in Romont 2016 und schliesslich der Elanco-Areale in St-Aubin und Marly 2017. Für diese Grundstückkäufe wurde ein Fonds für aktive Bodenpolitik (ABP-Fonds) geschaffen und später ein entsprechendes Gesetz (ABPG) verabschiedet. Für eine effiziente Umsetzung der aktiven Bodenpolitik hat der Staat zudem beschlossen, eine neue öffentlich-rechtliche Einrichtung unter der Bezeichnung «kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik» (KAAB) zu gründen.

In etwas mehr als 10 Jahren hat sich der Staatsrat also das Grundeigentum (Kapitel 1.2) und danach die finanziellen (Kapitel 1.3), gesetzlichen (Kapitel 1.4) und operativen Instrumente (Kapitel 2) für eine erfolgreiche aktive Bodenpolitik gegeben, um die Ansiedlung, Erweiterung oder Fortsetzung von Wirtschaftstätigkeiten, die der kantonalen Wirtschaftsförderungsstrategie entsprechen, zu kanalisieren und zu fördern.

Die Eigentumsübertragung und die Kapitalausstattung, die Gegenstand dieser Botschaft sind, stellen die vierte Etappe der aktiven Bodenpolitik des Kantons dar.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Cardinal-Areal in Freiburg, neu blueFACTORY genannt, nicht Gegenstand dieser Botschaft ist. Dieses Gelände wurde zusammen mit der Stadt Freiburg erworben (Dekret vom 9. Juni 2011; Botschaft Nr. 246 vom 9. Mai 2011). Es wird von der Aktiengesellschaft blueFACTORY Fribourg-Freiburg SA (BFF SA) verwaltet, die im Jahr 2016 eine Finanzhilfe erhalten hat (*Botschaft 2016-DEE-15*). Im Jahr 2021 wurde eine Kapitalerhöhung (*Botschaft 2019-DEE-25*) zur Abstimmung gebracht, die aktuell Gegenstand einer Beschwerde ist.

1.2. Erwerb der Industrieareale von Tetra Pak und Elanco

Tetra-Pak-Areal, neu: La Maillarde, in Romont

Am 4. November 2016 hat der Grosse Rat den Erwerb der Liegenschaften Nr. 767 und 785 der Gemeinde Romont genehmigt. Es handelte sich dabei um das Tetra-Pak-Areal in der Industriezone (IZ) La Maillarde, dessen Gesamtkosten sich auf **22 020 000** Franken beliefen. **Eine Million** Franken davon waren für den Aufwandüberschuss für den anfänglichen Betrieb des Areals vorgesehen (*Botschaft 2016-DEE-29*).

Gemäss Dekret (*ASF 2016_146*) wurden die Betriebskosten in das Budget für die laufende Rechnung des Staats (Art. 4) und der erforderliche Zahlungskredit im Staatsvoranschlag unter der Kostenstelle BATI – 3850/5040.001 «Liegenschaftskäufe» aufgenommen (Art. 5). Da die Liegenschaften als Verwaltungsvermögen gelten, wurden die Ausgaben für ihren Erwerb in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt (FHG; SGF 610.1) abgeschrieben.

Elanco-Areale, neu: AgriCo, in St-Aubin und Marly

Am 23. März 2017 hat der Grosse Rat den Erwerb der Liegenschaften Nr. 1252, 1254, 1255 und 1256 der Gemeinde Marly, 213, 333, 339, 344 und 345 der Gemeinde St-Aubin und 3027 der Gemeinde Avenches gutgeheissen. Es handelte sich dabei um die Elanco-Areale, deren Gesamtkosten sich auf **23 070 000** Franken beliefen. Davon waren 13 126 700 Franken für die Areale in der Arbeitszone in St-Aubin und **3 Millionen** Franken für den Aufwandüberschuss für den anfänglichen Betrieb der Areale vorgesehen (*Botschaft 2017-DAEC-6*).

Gemäss Dekret (*ASF 2018_028*), wurden die Betriebs- und Unterhaltskosten in das Budget für die laufende Rechnung des Staats (Art. 4) und der erforderliche Zahlungskredit im Staatsvoranschlag unter der Kostenstelle BATI – 3850/5040.001 «Liegenschaftskäufe» aufgenommen (Art. 5). Wie beim ersten Grundstückerwerb gelten die Liegenschaften als Verwaltungsvermögen. Die Ausgaben für ihren

Erwerb wurden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 FHG abgeschrieben.

Die beiden Käufe waren dem fakultativen Finanzreferendum unterstellt, das aber in keinem der beiden Fälle ergriffen wurde.

1.3. Errichtung des Fonds für die aktive Bodenpolitik (ABP-Fonds)

Am 18. Mai 2017 hat der Grosse Rat infolge der Motion der Grossräte Laurent Thévoz und Jacques Vial über die kantonale Finanzierung der aktiven Bodenpolitik in den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung (*MO 2016-GC-79*) eine Änderung des FHG beschlossen, um darin den Fonds für aktive Bodenpolitik einzuführen (42a^{ter} FHG; *Botschaft 2017-DFIN-20*). Der mit 100 Millionen Franken dotierte Fonds (Abs. 1) ist für die Finanzierung oder Vorfinanzierung des Erwerbs von Grundstücken sowie für ihre Erstverwaltung und Aufwertung im Hinblick auf eine aktive Bodenpolitik bestimmt (Abs. 3). Die Modalitäten werden in einem separaten Erlass geregelt (Art. 4).

In seiner Botschaft schlug der Staatsrat vor, «gleichzeitig im Rahmen des Abschlusses der Staatsrechnung 2016 die für die Schaffung des Fonds notwendigen Buchungen vorzunehmen, damit die entsprechenden finanziellen Mittel ab 2017 verfügbar sind. Die einschlägigen Informationen dazu werden in der Botschaft zur Staatsrechnung 2016 enthalten sein. Mit diesem Vorgehen kann die Finanzierung des Erwerbs des Tetra-Pak-Areals in Romont über diesen neuen Fonds gesichert werden, ebenso wie der Erwerb der Elanco-Immobilien in St. Aubin und Marly, falls der Grosse Rat dem zustimmt» (Kapitel 1.3 Umsetzungsmodalitäten).

Mit der Schaffung des Fonds wurden die Areale in das Finanzvermögen des Staats überführt und ihr Kaufwert auf einen Franken pro Areal abgeschrieben, um die Liegenschaftskäufe zulasten des Fonds buchhalterisch festzuhalten.

1.4. Verabschiedung des Gesetzes über die aktive Bodenpolitik (ABPG)

Am 18. Oktober 2019 hat der Grosse Rat das Gesetz über die aktive Bodenpolitik (ABPG; *Botschaft 2017-DEE-60*) verabschiedet, mit dem die drei folgenden Ziele verfolgt werden:

> Den Rahmen der **aktiven Bodenpolitik** des Kantons Freiburg festlegen und die Zuständigkeiten und Aufgaben des Staatsrats definieren (Art. 1 Abs. 1);
> Den Status, die Organisations- und Geschäftsführungsregeln sowie die Aufgaben und die Finanzierung der **Einheit** festlegen, **die mit der Umsetzung dieser Politik betraut ist** (Abs. 2);
> Die Funktionsweise, Verwaltung und Aufsicht für den kantonalen **Fonds für die aktive Bodenpolitik** festlegen, welcher der Umsetzung dieser Politik dient (Abs. 3).

Während der Staatsrat für die **aktive Bodenpolitik** zuständig ist (Art. 6 Abs. 1), erhält die KAAB den Auftrag, die im Gesetz vorgesehenen **Aufgaben** auszuführen (Art. 7 in Verbindung mit Artikel 21 ff.) und zwar namentlich:

> Grundstücke erwerben, die hauptsächlich für die Wirtschaftstätigkeit bestimmt sind (Art. 22 Abs. 1);
> die Grundstücke nach den Grundsätzen einer effizienten Verwaltung bewirtschaften (Abs. 2);
> die Grundstücke dank geeigneter Investitionen aufwerten, um die Nutzung durch Unternehmen zu fördern (Abs. 3);
> die Grundstücke über Instrumente wie Verkauf, Vermietung, oder Baurecht dem Markt zur Verfügung stellen (Abs. 4).

Der Staat kann der Anstalt gestützt auf Artikel 24 ABPG das Eigentum an seinen Grundstücken, die der Erfüllung der Ziele der aktiven Bodenpolitik dienen, übertragen. Er kann ihr auch beschränkte Nutzungsrechte über diese gewähren (Abs. 1).

2. Kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB)

Die KAAB wurde in Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt errichtet. Sie hat ihre Tätigkeit am 1. Oktober 2020 angetreten und ab diesem Datum die Geländeverwaltung übernommen, die bisher vom Generalsekretariat der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) gewährleistet worden war. Sie ist seit dem 27. April 2021 im Handelsregister eingetragen (UID: CHE-145.800.552).

Sie steht unter der Leitung eines Verwaltungsrats, der sich zurzeit aus den folgenden Mitgliedern zusammensetzt:

> Olivier Curty (Präsident), Staatsrat
> Pierre Mauron (Vizepräsident), Grossrat
> Stéphane Peiry, Grossrat
> Marc-André Berclaz, HEC Lausanne
> Lorenz Held, Architekt ETHZ, EMBA St. Gallen

Das Mitglied des Staatsrats, das für die Volkswirtschaft zuständig ist, führt von Gesetzes wegen den Vorsitz des Verwaltungsrats (Art. 10 Abs. 4 ABPG); der Grosse Rat wählt zwei Mitglieder aus seinen Reihen (Abs. 2 Bst. b; *Wahl 2019-GC-215*) Zudem wählt er auf Vorschlag des Staatsrats zwei externe Expertinnen und Experten (*Wahl 2020-GC-103*).

Der Verwaltungsrat legt die allgemeine Organisation der KAAB über ein oder mehrere **Reglemente** fest, die insbesondere die Funktionsweise des Verwaltungsrats und die Kompetenzdelegation regeln; diese Reglemente werden vom Staatsrat genehmigt (Art.13 Abs. 2 Bst. c). Der Staatsrat erteilt der Anstalt einen **Leistungsauftrag**, der die Strategie für die Dauer seiner Gültigkeit enthält. Der Staatsrat legt darin auch den operativen Rahmen insbesondere in **finanzieller Hinsicht** fest (Art. 21).

2.1. Periodischer Leistungsauftrag

Die KAAB ist gemäss Artikel 7 und 21 ABPG in Verbindung mit Artikel 59a ff. des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) im Auftrag des Staatsrats tätig. Der Leistungsauftrag wird grundsätzlich für einen Zeitraum von fünf Jahren abgeschlossen (Art. 21 Abs. 1). Der Staatsrat kann jedoch den Leistungsauftrag bei Bedarf jährlich überarbeiten (Abs. 3). Er leitet ihn zur Information an die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats (FGK) weiter (Abs. 6). In Bezug auf die Kontrolle und die Aufsicht legt die KAAB dem Staatsrat einen jährlichen Geschäftsbericht vor (Art. 38 Abs. 1 Bst. a) und nach Ablauf des Leistungsauftrags einen Bericht über den Zeitraum des Leistungsauftrags (Bst. b). Diese Berichte werden an den Grossen Rat weitergeleitet (Abs. 1 *in fine*) und veröffentlicht (Abs. 2).

Der Staatsrat hat den ersten Leistungsauftrag am 31. August 2021 genehmigt und ihn anschliessend der FGK vorgelegt. Er gilt für den Zeitraum vom 1. Oktober 2020, dem offiziellen Gründungsdatum der KAAB, bis am 31. Dezember 2023. Diese verkürzte Geltungsdauer soll dem Staatsrat nach den ersten Betriebsjahren der Anstalt und den ersten gesammelten Erfahrungen eine rasche Anpassung des Auftrags ermöglichen. Ausserdem kann der Auftrag gestützt auf Artikel 21 Abs. 3 während der ersten Periode jährlich überarbeitet werden.

Er beinhaltet Folgendes:

> Er präzisiert hauptsächlich die in Artikel 3, 22 und 23 ABPG beschriebenen **strategischen Ziele** und **Aufgaben**.
> Er enthält die **Entwicklungsstrategie** der KAAB und die Strategien für die von ihr verwalteten Areale und **ihre Umsetzung**.
> Er legt die **finanzielle Organisation** der KAAB in Bezug auf ihre finanziellen Kompetenzen und ihre Finanzierung fest (Budget für die laufende Rechnung der KAAB, Budgets für den Betrieb der Areale, Investitionen), dies in Ergänzung der Eigentumsübertragung und Kapitalausstattung, die Gegenstand der vorliegenden Botschaft sind.
> Er weist auf die **Informationspflicht** der KAAB hin.

2.2. Strategische Ziele und Aufgaben

Die strategischen Ziele der KAAB lauten wie folgt:

> Eine **Strategie für die Entwicklung** der über den Fonds erworbenen und von der KAAB verwalteten Areale umsetzen, egal ob er als ihr Eigentümer auftritt oder nicht;
> **Verträge** vorschlagen, über die den Wirtschaftsakteuren Liegenschaften zur Verfügung gestellt werden, damit sie Arbeitsplätze im Kanton Freiburg schaffen. Die KAAB behält dabei die Entwicklung des Markts im Auge, sucht nach Gelegenheiten, um Liegenschaften in der Arbeitszone zu erwerben, die potenziell von kantonaler Bedeutung sind, und stärkt so die aktive Bodenpolitik des Staatsrats.
> Die Ziele des Staats im Bereich der Raumplanung zusammen mit seinen Dienststellen unterstützen.
> Mittelfristig **finanziell unabhängig** werden.
> Eine marktkonforme **Rendite** für die verwalteten Immobilien erzielen.

Deshalb hat die KAAB in der ersten Zeit hauptsächlich die Aufgabe, die Areale, die neu in ihrem Eigentum sind, zu entwickeln, aufzuwerten und effizient und nachhaltig zu verwalten.

2.3. Strategien und Finanzpläne

2.3.1. Strategien

In Verbindung mit den entsprechenden Finanzplänen hat die KAAB mehrere Strategien ausgearbeitet, und zwar für sich als operative Einheit und für die verschiedenen Areale, die sie verwaltet oder die sich in ihrem Eigentum befinden. Der strategische Horizont entspricht der Dauer des Leistungsauftrags. Die Strategien werden mit dem nächsten Leistungsauftrag koordiniert, überarbeitet und ergänzt.

Strategie für die KAAB

Das Ziel der KAAB ist es, die Entwicklung und Aufwertung von Industriearealen und Arbeitszonen im Kanton zu erleichtern. Ihr fällt eine dreifache Rolle zu:

> Sie entwickelt die Areale, die der Staat ihr überträgt, wie auch die Areale, die sie später selber erwerben wird, mit dem Ziel, einen Mehrwert zu generieren und so im Kanton Freiburg Arbeitsplätze zu schaffen.
> Sie bietet eine Plattform für die Beratung und Unterstützung der Regionen, Gemeinden und Dienststellen des Staats.
> Sie verwaltet die Datenbank der Arbeitszonen.

Neben diesen Aufgaben, die ihr das Gesetz überträgt, hat die KAAB den grundlegenden Auftrag, dafür zu sorgen, dass sie und die Areale auf lange Sicht rentabel werden. Die Strategien für die Entwicklung der drei von der KAAB verwalteten Areale verfolgen somit das gleiche Ziel, nämlich auf lange Sicht einen Gewinn zu erzielen. Eine weitere Gemeinsamkeit liegt in der Entwicklung von Industriearealen der «neuen Generation», das heisst von Arealen, die hinsichtlich Energieproduktion und verbrauch nachhaltig und vorbildlich sind, eine Verbindung zu ihrer Umgebung herstellen und für unterschiedliche Zwecke genutzt werden (Industrie, Büros, Dienstleistungen, Freizeit usw.). Das Ziel dieser Strategien ist es, die Unternehmen wie auch die Behörden und die Bevölkerung für das jeweilige Projekt zu gewinnen.

Strategie für das AgriCo-Areal

Die Strategie zielt darauf ab, auf dem *AgriCo*-Areal einen zukunftsweisenden Industriestandort bzw. einen landesweit führenden Campus im Bereich Lebensmittel und Biomasse zu entwickeln und dabei sein architektonisches und natürliches Erbe zu wahren. Um dies zu erreichen, verfolgt *AgriCo* folgende Ziele:

> Der Campus soll im Bereich der Lebensmittelproduktion und der Biomasse die Führung übernehmen. Die entsprechende Strategie ergänzt somit die Strategie des Staats Freiburg im Lebensmittelbereich, die das Konzept «vom Feld auf den Teller» ins Zentrum stellt.
> Er soll zusammen mit den Partnern im Lebensmittelbereich (Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve, Agroscope, HES-SO//FR, Cluster Food & Nutrition usw.) eine starke Achse bilden.
> Er soll die Form eines zukunftsweisenden Campus annehmen, der den Ideenaustausch begünstigt. Gleichzeitig soll er sein architektonisches Erbe mit den denkmalgeschützten Gebäuden und seinen Naturreichtum mit der Erhaltung der Grünzonen und dem Revitalisierungsvorhaben der Petite-Glâne zu seinem Vorteil nutzen. Mit anderen Worten soll *AgriCo* nicht nur ein attraktiver Ort zum Arbeiten sein, sondern auch zum Verweilen und Erholen.

Der Begriff des Campus soll durch Förderaktionen für die Innovation und die Forschung noch schärfere Konturen erhalten.

Strategie für das Areal «La Maillarde»

Das Besondere am Areal von *La Maillarde* ist, dass es in der Nähe des Stadtzentrums von Romont liegt. Seine Entwicklung erfolgt deshalb in enger Zusammenarbeit mit den Behörden der Gemeinde und der Region. Es soll zudem für die Einwohnerinnen und Einwohner der Region nicht nur ein Ort zum Arbeiten, sondern auch zum Leben sein.

Das Areal ist schon heute bebaut und wird gewinnbringend betrieben. Es bietet aber noch Entwicklungspotenzial durch verdichtetes Bauen. Die Arbeiten der Studierenden der Hochschule für Technik und Architektur haben einige interessante Wege aufgezeigt, die nun im Rahmen einer Machbarkeitsstudie vertieft werden müssen.

Auf dem Areal befinden sich einige Produktionsbetriebe, die teils auf innovativen Gebieten tätig sind (z.B. Kromatix). Es ist umgeben von weiteren Produktionsbetrieben (Vetrotech Saint-Gobain, Framo SA, Nespresso, EFSA), mit denen Synergien geschaffen werden sollen, namentlich in Bezug auf Dienstleistungen, Zugänge und Mobilität auf und um das Areal. Dieses Umfeld scheint das künftige Gesicht des Areals schon recht klar zu zeichnen: ein urbanes Industriequartier, das der Produktion innovativer Erzeugnisse gewidmet ist. Das ergibt folgende Strategie für das Areal:

> Es werden die Grundlagen der für das *AgriCo*-Areal entwickelten Strategie übernommen (gewinnbringender Betrieb des Areals, das nachhaltig und vorbildlich ist, was die Produktion und den Verbrauch von erneuerbaren Energien betrifft), aber
> das Areal soll ein urbanes Industriequartier werden, das eine Vielfalt an Nutzungsmöglichkeiten und Dienstleistungen bietet, die der innovativen Industrieproduktion und der Spitzentechnologie gewidmet ist.

Strategie für das Areal «Pré-aux-Moines»

Das Areal in Marly, das bereits in der Arbeitszone liegt und vom Bau der Verbindungsstrasse Marly-Matran abhängt, soll aufgewertet werden. Das Areal «*Pré-aux-Moines*» weist klare Trümpfe auf: Es befindet sich in der Agglomeration Freiburg und ist gemäss kantonalem Richtplan eines der Areale mit dem grössten Entwicklungspotenzial des Kantons. Deshalb ist es wichtig, sich bereits jetzt erste Gedanken zu machen.

Das Areal wird von zwei grossen Bauvorhaben beeinflusst:

> Das Projekt zur Revitalisierung der Ärgera: Dieses Projekt wird sich stark auf sein Entwicklungspotenzial auswirken. Der Gewässerraum, der von Gesetzes wegen nicht bebaubar ist, stellt 30% der gesamten Fläche dar, die zurzeit im Eigentum des Staats ist. Das Projekt wird ein wichtiger Trumpf für den Standort werden, da es die Entwicklung eines urbanen Industriegebiets mit einem naturbelassenen Bereich im Zentrum ermöglicht.
> Die Zubringerstrasse vom MIC zur künftigen Verbindungsstrasse Marly-Matran: Diese Strasse wird über «Pré-aux-Moines» führen, was die Entwicklung eines gemeinsamen urbanen Industriezentrums begünstigt.

Die beiden Entwicklungsachsen – urbanes Industriezentrum und Naturraum – müssen also koordiniert und gemeinsam entwickelt werden.

2.3.2. Finanzplan

Der Finanzplan als strategisches Führungsinstrument, um die Entwicklung der KAAB und der verschiedenen Areale zu begleiten, zu überwachen und zu leiten, wird falls nötig bei jeder Revision des Leistungsauftrags angepasst, verfolgt aber stets das gleiche Ziel: Er soll es der KAAB erlauben, die Aufgaben zu erfüllen, die ihr der Staat überträgt, ohne die im Fonds verfügbaren Mittel von 100 Millionen Franken zu überschreiten.

Der Finanzplan sieht die Entwicklung der KAAB und ihrer Areale in vier Phasen vor, die sich nach der Entwicklungsgeschwindigkeit der Standorte richten:

> Phase **I**: 2017–2022 –> -6 460 000.–
(geschätztes Nettoergebnis)
> Phase II: 2023–2026 –> -4 103 000.–
> Phase III: 2027–2030 –> -298 000.–
> Phase IV: 2031–2034 –> +3 292 000.–

Der Finanzplan verfolgt das strategische Ziel, die Areale *AgriCo*, *La Maillarde* und *Pré-aux-Moines* bis 2034 mit Hilfe des Fonds finanziell selbsttragend zu machen, um einen Mehrwert zu generieren und Arbeitsplätze im Kanton zu schaffen.

Bis zum finanziellen Gleichgewicht ergeben die jährlichen Betriebskosten unter Berücksichtigung der Einnahmen aus den Arealen einen Aufwandüberschuss (Kosten für den Betrieb der KAAB und der Areale) von knapp **11 Millionen Franken** für den Zeitraum 2017–2028 beziehungsweise 6 Millionen Franken vom 1. Januar 2022 bis Ende 2028 (vgl. Kapitel 2.4.1).

Der ABP-Fonds wird Ende 2034 ausgeschöpft sein (vgl. Tabelle 1) und dies unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus dem Grundstücksverkauf an Micarna (vgl. Kapitel 2.2), wenn nicht zusätzliche Mittel eingezahlt werden, wie etwa ein Anteil eines Finanzierungsüberschusses beim Rechnungsabschluss des Staats (Art. 43 Abs. 1 Bst. b ABPG), Beiträge der Anstalt zur Vergütung des Staats (Bst. c) oder Erträge aus dem Verkauf oder einem anderen Instrument zur Vergabe eines Nutzungsrechts an einem Grundstück des Staats (Bst. d).

(in kCHF)	Aufwand	Ertrag	Total
ABP-Fonds	-	100.00	100.00
Liegenschaften	-45.80	25.10	-20.70
Gebäude	-63.40	-	-63.40
Entwicklungskosten	-8.50	-	-8.50
Total der Investitionen	**-117.70**	**125.14**	**7.40**
Umsatz – Einnahmen	-	51.60	51.60
Personalkosten	-18.30	-	-18.30
Betriebskosten	-30.50	-	-30.50
Abschreibungen	-10.20	-	-10.20
Betriebskosten	-59.00	51.60	-7.40
Betriebsergebnis	-176.70	176.70	0.00

Tabelle 1: Finanzplan der KAAB und ihrer drei Standorte für den Zeitraum 2017–2034

Falls sich also neue Gelegenheiten für den Kauf von Grundstücken oder für die Entwicklung neuer Projekte bieten, müssen diese über Nachtragskredite finanziert werden.

Aus dem Finanzplan geht ferner hervor, dass ein Teil der Liegenschaften verkauft werden muss (EFSA in Romont und Micarna in St-Aubin), um die Liquidität des Fonds im Hinblick auf die geplanten Ausbauschritte zu gewährleisten. Er zeigt aber auch, dass durch die Vergabe der restlichen Liegenschaften im Baurecht die nötigen jährlichen Einnahmen generiert werden, um die Betriebskosten zu decken und die finanzielle Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Der Verwaltungsrat rechnet damit, dass die KAAB im Jahr 2029, also zehn Jahre nach der Schaffung des Fonds, das finanzielle Gleichgewicht erlangen wird. Ab 2034 wird gemäss dem aktuellen Finanzplan ein Gewinn von etwa einer Million Franken pro Jahr erwartet.

2.4. Finanzielle Organisation

Die finanzielle Organisation der KAAB ist zweigeteilt in *Betriebs-* und *Investitionskosten*.

2.4.1. Betrieb der KAAB und der Areale

Es muss zwischen der Zeit vor und nach der Eigentumsübertragung unterschieden werden:

> *Bis zur Eigentumsübertragung* werden alle Kosten auf dem Konto (PECO) der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg zulasten des ABP-Fonds verbucht. Beim Erwerb der Areale wurde jeweils ein Betrag genehmigt, um den Betrieb zu gewährleisten (1 Million Franken für *La Maillarde* und 3 Millionen Franken für *AgriCo*). Seit dem 1. Oktober 2020 werden ausserdem die operativen Kosten der KAAB über diese Mittel finanziert.
> *Nach der Eigentumsübertragung* werden diese Kosten in erster Linie über die eigenen Einkünfte der KAAB und der Gelände (Mietzinsen der Gebäude und Baurechtszinsen) finanziert. Das Budget wird von der KAAB verwaltet und die Jahresrechnung wird jeweils vom Staatsrat validiert und von der von ihm bezeichneten Revisionsstelle kontrolliert.

(in CHF)	2017–2020	2021	2022–2028	Total
KAAB	255 726	1 018 540	7 723 493	8 997 759
Areal Romont	1 244 123	-335 287	-5 821 415	- 4 912 579
Areal St-Aubin	2 142 395	726 026	4 407 245	7 275 666
Areal Marly	-25 500	11 500	-356 500	- 370 500
Total	**3 616 744**	**1 420 779**	**5 952 823**	**10 990 346**

Tabelle 2: Betriebskosten der KAAB und der Areale 2017 bis 2028 gemäss Finanzplan vom 31.05.21

Von 2017 bis Ende 2021 beliefen sich die Betriebskosten auf etwas mehr als **5 Millionen** Franken, das heisst auf etwa 1 007 505 Franken pro Jahr, während beim Kauf der Industrieareale insgesamt 4 Millionen Franken aus dem ABP-Fonds für drei Jahre bereitgestellt wurden. Gemäss Finanzplan

muss für die kommenden Jahre bis Ende 2028 mit Kosten von rund **6 Millionen Franken** gerechnet werden.

2.4.2. Investitionen

Es handelt sich dabei um die Ausgaben für die Entwicklung und Realisierung von Projekten oder um Liegenschaftskäufe, die aktuell über den Fonds finanziert werden. Für Investitionen werden beim Staatsrat respektive beim Grossen Rat spezifische Kredite beantragt, wie der Verpflichtungskredit von **21 760 000** Franken für die Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und 1742 auf dem *AgriCo*-Areal, der im August 2020 genehmigt wurde *(Botschaft 2020-DEE-11)*. Für jedes Projekt informiert die KAAB über den Stand der Finanzen im jährlichen Tätigkeitsbericht.

Der Erlös aus dem Verkauf der übertragenen Liegenschaften (die sich ursprünglich im Eigentum des Staates befunden haben) wird grundsätzlich in Höhe des ursprünglichen Kaufwerts in den ABP-Fonds eingezahlt, sobald die Liegenschaften an die KAAB übertragen worden sind. Der von der KAAB durch Aufwertungsarbeiten generierte Mehrwert geht zugunsten der KAAB.

2.4.3. Vergütung des Staats

Artikel 34 ABPG sieht vor, dass die Anstalt den Staat in angemessener Weise für die von ihm bereitgestellten finanziellen Mittel oder Bürgschaften vergütet; sie bezahlt namentlich Zinsen für die vom Staat gewährten Darlehen und eine Vergütung für die Kapitalausstattung durch den Staat (Abs. 1). Mit Blick auf die Finanzplanung der KAAB hat der Staatsrat beschlossen, erst eine Vergütung zu verlangen, wenn die Anstalt selbstfinanzierend ist.

2.4.4. Finanzkompetenzen

Der Leistungsauftrag und das Organisationsreglement der KAAB, die beide vom Staatsrat genehmigt werden, legen die Finanzkompetenzen wie folgt fest:

> *Leistungsauftrag*: Die Investitionskredite (Darlehen und Kapitalausstattungen) werden vom Staatsrat respektive vom Grossen Rat im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) validiert. Die validierten Beträge einschliesslich der Zuschläge werden von der KAAB im Rahmen der Finanzkompetenzen verwaltet, die ihr das Organisationsreglement überträgt.

> *Organisationsreglement:* Der Verwaltungsrat verwaltet die Kapitalausstattung der KAAB und die Investitionskredite für die Projekte. Bestellungen, die dem vom Verwaltungsrat festgelegten Budget entsprechen, werden von der Direktorin oder vom Direktor freigegeben. Ab einem Betrag von 150 000 Franken ist die doppelte Unterschrift zusammen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten erforderlich.

Die Kontrolle und Überwachung erfolgen gestützt auf Artikel 38 f. ABPG.

2.4.5. Finanzströme

Im Rahmen der Arbeiten zur Errichtung der KAAB wurde gestützt auf den Finanzplan ein Schema der Finanzströme aufgestellt. Das Konzept, dem die Entwürfe des Leistungsauftrags und des Organisationsreglements zugrunde liegen, ergänzt die Entwicklungsstrategien und die Finanzpläne:

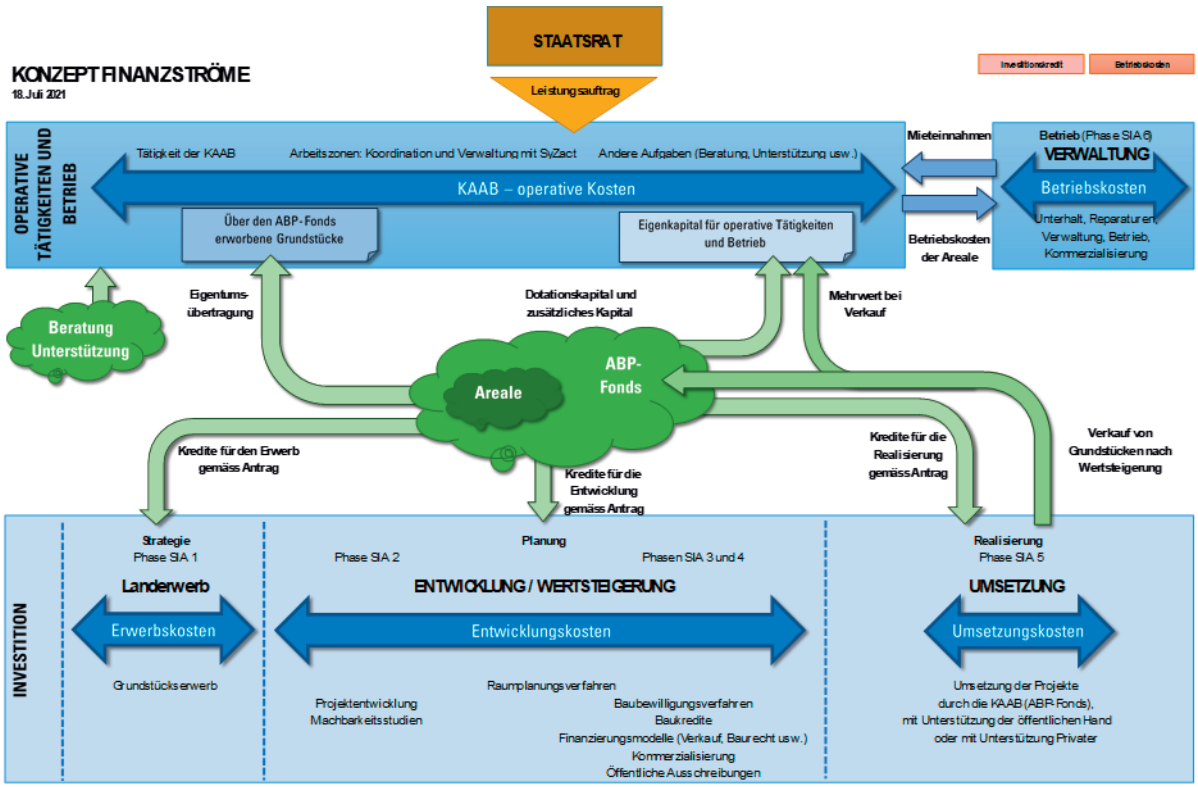

Abbildung 1: Konzept der Finanzströme

2.5. Budget 2020/2021

Für den Zeitraum vom 1. Oktober 2020, dem Datum, an dem das Generalsekretariat der VWD die Geländeverwaltung an die KAAB abgetreten hat, bis am 31. Dezember 2021, dem letzten Tag vor der Eigentumsübertragung, wurde ein erstes Budget aufgestellt. Es wurde vom Verwaltungsrat aufgestellt, der gegenüber dem Staatsrat dafür verantwortlich zeichnet.

Für diesen fünfzehnmonatigen Zeitraum kommt das Globalbudget der KAAB und der verwalteten Areale auf einen Kostenüberschuss von insgesamt **2 100 000 Franken** unter Berücksichtigung eines Betriebsgewinns von **95 000 Franken** für das Areal *La Maillarde*.

Dieser Betrag wird dem ABP-Fonds entnommen.

2.6. Stand des ABP-Fonds

Bei seiner Errichtung im Jahr 2017 wurde der ABP-Fonds mit 100 Millionen Franken dotiert. Ein grosser Teil dieser Mittel wurde bereits für Projekte im Bereich der aktiven Bodenpolitik eingesetzt, die von der KAAB verwaltet werden.

2.6.1. Entnahmen – Investitionen

Der Grosse Rat und der Staatsrat haben bereits die folgenden Investitionen von 65,7 und 8,25 Millionen Franken genehmigt:

> **22 Millionen** Franken für den Erwerb des Tetra-Pak-Areals in der Industriezone *La Maillarde* in Romont (vgl. weiter oben), und zwar 21 Millionen Franken für den Grundstückkauf und eine Million Franken für die anfänglichen Betriebskostenüberschüsse;

> **23 Millionen** Franken für den Erwerb des Industrieareals *AgriCo* (ehemaliges Elanco-Areal) in St-Aubin und der Industriezone *Pré-aux-Moines* in Marly, und zwar 20 Millionen Franken für den Grundstückkauf und 3 Millionen Franken für die anfänglichen Kostenüberschüsse für Betrieb und Unterhalt;

> **446 060** Franken für den Erwerb des Industriegleises, welches das Industrieareal *La Maillarde* mit dem SBB-Netz verbindet (Parzelle Nr. 775), sowie eines Grundstücks für das Vorhaben der Firma EFSA SA (Parzelle Nr. 2170);

> **21,7 Millionen** Franken in Form eines Verpflichtungskredits, der am 20. August 2020 für die Sanierung der Gebäude 1710, 1720, 1741 und 1742 sowie für den Umbau des Gebäudes 1715 auf dem AgriCo-Areal gesprochen wurde (*Botschaft 2020-DEE-11*);

> ein Verpflichtungskredit von **3,95 Millionen Franken** für die Sanierung des Gebäudes 1701 (Empfang) und ein Kredit von **300 000 Franken** für das Gebäude 1712 in St-Aubin;
> ein Verpflichtungskredit von **1,5 Millionen** Franken für die Arbeiten, die für die Ansiedlung der Kromatix SA in Romont erforderlich sind;
> **2,5 Millionen** Franken im Mai 2021 für den Erwerb eines Teils der Parzelle Nr. 768 von der Cramos SA in Romont mit einer Fläche von 9766 m². Die Liegenschaft schliesst direkt an das Areal *La Maillarde* an und ist für den Staat und die künftige Entwicklung des Standorts von strategischem Interesse.

2.6.2. Einlagen – Verkäufe

Der Grosse Rat und der Staatsrat haben bereits die folgenden Verkäufe für 21 und 3 Millionen Franken genehmigt:

> **21 Millionen** Franken für den Verkauf einer Fläche von 95 000 m² an Micarna (neu 92 975 m² gemäss vorläufiger mündlicher Abmachung) auf dem Areal von St-Aubin (*Botschaft 2019-DEE-36*). Der entsprechende Verkaufsvertrag sollte bis Ende Jahr unterzeichnet sein;
> **3 Millionen** Franken für den Verkauf einer Parzelle von 20 000 m² an die Firma EFSA auf dem Areal von Romont.

Der Verkaufserlös für die übertragenen Liegenschaften wird in den ABP-Fonds eingezahlt und gilt als Rückzahlung der Darlehen des Staats zugunsten der KAAB. Der von der KAAB generierte Mehrwert geht zugunsten der KAAB. Dasselbe gilt für den Mehrwert, den die KAAB durch Aufwertungsarbeiten generiert.

Hinsichtlich des Projekts der Micarna wird der Verkaufserlös in den ABP-Fonds eingezahlt, da die Liegenschaft bis zum Verkauf im Eigentum des Staats bleibt.

Am 31. Dezember 2020 lagen die Ausgaben für den Betrieb der KAAB und der drei Areale sowie die getätigten Investitionen im Rahmen der validierten Kredite.

3. Eigentumsübertragung und Kapitalausstattung

Artikel 24 ABPG sieht die Möglichkeit einer Eigentumsübertragung vor und Artikel 48 präzisiert, dass diese grundsätzlich innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes vollzogen wird. Aus der Botschaft zum Gesetz ist zu entnehmen, dass die Eigentumsübertragung von der zuständigen Behörde entschieden wird. Die Übertragung könnte beschlossen werden, sobald die ersten operativen Resultate der KAAB zeigen, dass sie in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die zuständigen Behörden müssen also in voller Kenntnis der Lage gestützt auf die erste Bilanz über die Tätigkeit der KAAB entscheiden können.

Die KAAB hat, als sie ihre Tätigkeit am 1. Oktober 2020 aufgenommen hat, die Projekte einschliesslich der finanziellen Aspekte vom Generalsekretariat der VWD übernommen. Die KAAB hat namentlich das Entwicklungsprojekt von *AgriCo* zusammen mit Micarna und den Erwerb der Teilparzelle der Cramos SA in Romont begleitet. Sie hat auch die Energiekonzepte der beiden bebauten Areale von St-Aubin und Romont abgeschlossen und eine Machbarkeitsstudie für das unbebaute Areal von Marly aufgestellt. Sie hat ferner alle Entwicklungsstrategien und die damit verbundenen Finanzpläne ausgearbeitet. Sie hat auf diese Weise bereits bewiesen, dass sie fähig ist, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Aufgrund der laufenden Arbeiten und der ersten Realisierungen auf den Arealen, hält es der Staatsrat nicht für erforderlich, eine Verlängerung der in Artikel 48 Abs. 1 ABPG vorgesehenen Frist für die Übertragung des Eigentums an den Grundstücken zu beantragen, die zum Zweck der aktiven Bodenpolitik erworben und über den Fonds finanziert wurden. Er schlägt zudem vor, dass Artikel 47 ABPG ausgeführt und so das Dotationskapital von 2 Millionen Franken zur Verfügung gestellt wird. Gestützt auf den Finanzplan schlägt der Staatsrat vor, die KAAB mit ausreichend zusätzlichem Kapital auszustatten, um die Areale zu verwalten und zu entwickeln, bis die Anstalt die Gewinnschwelle erreich hat.

Die Eigentumsübertragung erfolgt mit zwei Arten von Einlagen, die im Dekret aufgeführt sind:

> Eine **Sacheinlage** mit der Übertragung des Eigentums an den Liegenschaften, die zum Zweck der aktiven Bodenpolitik erworben wurden und frei von Verpflichtungen sind (Art. 1 des Dekrets; vgl. Kapitel 3.1) und
> eine **Kapitaleinlage**, die das ursprüngliche im Gesetz vorgesehene Dotationskapital ergänzt (Art. 2 des Dekrets; vgl. Kapitel 3.2).

3.1. Eigentumsübertragung (Sacheinlage)

3.1.1. Ausgangslage

Der Staatsrat schlägt vor, der KAAB auf den 1. Januar 2022 das Eigentum an den Industriearealen zu übertragen, die bis dann zum Zweck der aktiven Bodenpolitik erworben und über den Fonds finanziert worden sind. Es handelt sich dabei um das:

> *Areal AgriCo*: Grundstücke Nr. 213, 333, 339, 344 und 345 der Gemeinde St-Aubin und 3027 der Gemeinde Avenches gemäss Dekret vom 23. März 2017 über den Erwerb der Elanco-Liegenschaften. Der Grosse Rat hat am 17. Dezember 2020 den Verkauf einer Parzelle auf dem Areal von St-Aubin an Micarna für einen Betrag von 21 375 000 Franken gutgeheissen (*Botschaft 2019-DEE-36*). Micarna will dort einen Geflügelverarbeitungsbetrieb bauen. Im Rahmen der Eigentumsübertragung

und Kapitalausstattung ist vorgesehen, dass diese Fläche (Grundstück Nr. 2242, abgetrennt von Grundstück Nr. 333) bis zu ihrem Verkauf an Micarna im Eigentum des Staats bleibt und der Mehrwert aus dem Verkauf in den ABP-Fonds fliesst (vgl. Kapitel 2.6.2 weiter oben);

> *Areal La Maillarde*: Grundstücke Nr. 767 und 785 der Gemeinde Romont gemäss Dekret vom 4. November 2016 über den Erwerb der Liegenschaften Nr. 767 und 785 der Gemeinde Romont – Tetra-Pak-Areal; sowie Grundstücke Nr. 775 (Industriegleis) und 2179 (Cramos) der Gemeinde Romont;

> *Areal Pré-aux-Moines*: Grundstücke Nr. 1252, 1254, 1255 und 1256 der Gemeinde Marly gemäss Dekret vom 23. März 2017 über den Erwerb der Elanco-Liegenschaften.

3.1.2. Wertsteigerung der übertragenen Liegenschaften.

Die Botschaft zum ABPG beschreibt die *Rahmenbedingungen* für die Finanzierung in Form eines staatlichen oder privaten Darlehens, sie geht aber nicht näher auf die Rahmenbedingungen der Kapitalausstattung ein, ausser auf die Frage der Vergütung des Staats (vgl. Kapitel 4.8). Bei einer Sacheinlage stellt sich die Frage der **Wertsteigerung** der übertragenen Liegenschaften. Der aktuelle buchhalterische Wert, der im Verwaltungsvermögen des Staats ausgewiesen ist, und die damit verbundenen Abschreibungen sind bekannt (vgl. Kapitel 1.2). Allerdings muss zwischen dem Boden und den darauf stehenden Gebäuden unterschieden werden:

> *AgriCo:* Ein grosser Teil der Gebäude steht unter Denkmalschutz. Ausserdem müssen die Labors an die aktuellen Normen angepasst werden. Beides senkt den Wert der Gebäude, die letztlich eine reine Last darstellen. Durch den Verkauf eines Teils der Liegenschaft an die Micarna kommen nun die in Artikel 31 Abs. 2 vorbehaltenen Regeln über die Erschliessungskosten zur Anwendung. Der am 23. April 2021 öffentlich aufgelegte kantonale Nutzungsplan (KNP; *Medienmitteilung vom 19. April 2021*) und seine künftige Genehmigung werden ebenfalls keine unmittelbare Wertsteigerung bewirken.

> *La Maillarde*: Die Ortsplanrevision der Gemeinde Romont hat den Wert der Liegenschaft nicht grundlegend verändert. Einen positiven Einfluss auf den Wert des Areales haben vielmehr der Kauf der Parzelle der Cramos SA, die Entwicklung des Energiekonzepts und allfälliger Partnerschaften beidseits der Kantonsstrasse sowie der Erhalt und Ausbau der Industriegleise in Zusammenarbeit mit den Unternehmen der Industriezone.

> *Pré-aux-Moines*: Der Wert dieses Areals, das sich in einer noch nicht aktivierten Arbeitszone befindet, hängt von der Abstimmung über die geplante Verbindungsstrasse Marly-Matran ab.

Folglich wird vorgeschlagen, dass das Eigentum an den Industriearealen nicht zum Verkehrswert, sondern zum **Kaufwert** in der Höhe von **37 000 299** Franken übertragen wird. Das heisst, vom ursprünglichen Kaufwert von 41 019 829 Franken (einschliesslich der Nebenkosten für den Erwerb) wird der Erlös aus dem Grundstückverkauf an die EFSA (3 005 640 Franken) und der Kaufwert der Parzelle, die im Hinblick auf ihren Verkauf an die Micarna SA im Eigentum des Staats bleibt (3 533 050 Franken), abgezogen und der Kaufwert des Areals der Cramos SA (2 539 160 Franken) wird hinzugerechnet. Die Parzelle Nr. 775 (Industriegleis) wird aufgrund der Widerinstandstellungs- und Betriebskosten der Gleise unentgeltlich überlassen.

Die Eigentumsübertragung ist Gegenstand von separaten notariellen Urkunden (FR und VD).

3.1.3. Steuern und Buchhaltung

Gestützt auf Artikel 35 Abs. 1 ABPG ist die KAAB von allen kantonalen Steuern und insbesondere von der Handänderungssteuer befreit. Sie untersteht hingegen allen anderen Steuern und Abgaben, insbesondere der Liegenschaftssteuer der Gemeinden.

Gemäss dem ABPG eignet sich diese Art der Finanzierung, die über die Zeit gesehen für die KAAB kostengünstiger ist als eine Kapitalfinanzierung, für Projekte mit einem genauen Finanzplan und einer relativ präzisen Wertsteigerungsperspektive (Möglichkeit eines vordefinierten Rückzahlungszeitplans). Es handelt sich mit anderen Worten um Projekte mit einem regelmässigen Ertrag, zum Beispiel der Umbau eines Gebäudes, das feste Mieterträge abwirft. Der Vorteil eines Darlehens in einem solchen Fall liegt auch darin, dass die Finanzierung über ein Modell mit regelmässigen Rückzahlungen erfolgen kann, was die KAAB wiederum zu einer Finanzdisziplin zwingt, die mit einer projektbezogenen Finanzierung verbunden ist. Dies fördert die Rentabilität der einzelnen Projekte.

Der Betrag wird somit wie folgt in **die Bilanz der KAAB** aufgenommen:

> 50% (18 500 149.50 Franken) in Form eines Darlehens;

> 50% (18 500 149.50 Franken) in Form von Eigenkapital.

Hinsichtlich der **Staatsrechnung** beziehungsweise der Verbuchung des Geschäfts im ABP-Fonds wurde folgende Lösung gewählt:

> Bei der Schaffung des ABP-Fonds wurden die Industrieareale, die ursprünglich im Verwaltungsvermögen eingetragen waren, in das Finanzvermögen übergeführt; ihr Kaufwert wurde auf einen Franken pro Areal abgeschrieben, wobei der ABP-Fonds zur Finanzierung eingesetzt wurde.

> Um diese Bilanzstruktur beizubehalten, wird der Wert der übertragenen Liegenschaften genauso abgeschrieben.

Die **Modalitäten der staatlichen Darlehen** werden im Leistungsauftrag festgelegt. Dabei werden die Lage auf dem Kapitalmarkt und die finanzielle Situation der Anstalt berücksichtigt (Artikel 32 Abs. 5). Auf diese Weise kann der Staat eine regelmässige Vergütung für die finanziellen Mittel, die er der KAAB zur Verfügung stellt, und eine vorhersehbare Investitionsrendite erzielen, soweit dies möglich ist (Art. 34).

Aus Gründen der Kohärenz und Transparenz hat der Staatsrat die folgenden Bedingungen festgelegt:

> *Zinssatz*: 0%; der Staat behält sich das Recht vor, den Zinssatz an die Entwicklung des Kapitalmarkts anzupassen;
> *Rückzahlung*: in Verbindung mit den Grundstücksverkäufen durch die KAAB.

Was die *Vergütung* betrifft, ist der Staatsrat der Ansicht, dass sie erst vorgesehen wird, wenn die KAAB die Gewinnschwelle überschritten hat.

Unter Vorbehalt von Artikel 25 (Rückkaufsrecht) und 26 (Vorkaufsrecht) ABPG kann die KAAB über die Liegenschaften, als deren Eigentümerin sie im Grundbuch eingetragen ist, frei verfügen. Sie legt mit Dritterwerbern besondere Bedingungen fest, um sicherzustellen, dass die Grundstücke in Übereinstimmung mit den Zielen des Leistungsauftrags genutzt werden (Art. 29 Abs. 2). Dem Staat steht es frei, weiterhin Liegenschaften zu kaufen, die für strategisch gehalten werden. Er kann das Eigentum an diesen Liegenschaften der KAAB übertragen oder sie mit ihrer Verwaltung beauftragen.

3.1.4. Investitionskredit(e)

Bis jetzt wurde nur der Verpflichtungskredit für die Investitionen in die Gebäude 1710, 1715, 1720, 1741 und 1742 auf dem Industrieareal AgriCo in Saint-Aubin bei der FinV eröffnet. Der Grosse Rat hat am 20. August 2020 das entsprechende Dekret über einen Betrag von **21 760 000** Franken gutgeheissen (*Botschaft 2020-DEE-11*). Artikel 4 Abs. 1 des Dekrets legt fest, dass der Wert des Verpflichtungskredits bei der Übertragung des Eigentums an den Grundstücken an die KAAB gemäss Artikel 48 ABPG in einer noch festzulegenden Weise berücksichtigt wird.

Die Eigentumsübertragung und die Kapitalausstattung haben keinen direkten Einfluss auf diesen Kredit. Der im Dekret vorgesehene Verpflichtungskredit wird der KAAB zu den gleichen Bedingungen wie die oben erwähnte Sacheinlage zur Verfügung gestellt. Der Kredit wird in Teilzahlungen gestützt auf einen mit der FinV vereinbarten, auf die Projektplanung abgestimmten Terminplan ausgezahlt. Die Anstalt verwaltet anschliessend die Beträge selbstständig wie ein Totalunternehmen, dies im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen, die in ihrem Organisationsreglement festgehalten sind.

3.2. Kapitalausstattung

Gemäss Finanzplan beläuft sich der Mittelbedarf zur *Deckung der Aufwandüberschüsse* der KAAB (Betriebskosten der KAAB und der Grundstücke) unter Berücksichtigung der Einnahmen aus den Arealen im Zeitraum **2022 bis Ende 2028** auf **5 952 822 Franken** (vgl. Kapitel 2.1.3.1).

Deshalb wird die Übertragung des Eigentums an den Liegenschaften mit einer zusätzlichen Kapitalausstattung in der Höhe von **4 Millionen Franken** verbunden, die das ursprüngliche Dotationskapital (2 Millionen Franken) ergänzt. Diese Kapitalausstattung soll die fehlenden Mittel überbrücken, damit die KAAB ihren Auftrag erfüllen kann, bis sie die Gewinnschwelle erreicht hat. Die Kapitalausstattung erlaubt es ihr also, in dieser Zeit den Betrieb der Industrieareale zu gewährleisten, an denen ihr das Eigentum übertragen worden ist.

Die zusätzliche Kapitalausstattung wird wie das Dotationskapital dem ABP-Fonds entnommen. Sie wird in der Bilanz der KAAB ausgewiesen.

3.3. Referendum

Zuständigkeit

Der Grosse Rat ist dafür zuständig, den Erwerb und die Veräusserung von Vermögenswerten des Finanzvermögens zu bewilligen, die wertmässig mehr als ½% des Aufwands der letzten vom Grossen Rat genehmigten Erfolgsrechnung ausmachen (Art. 43 FHG). Gemäss der Verordnung vom 15. Juni 2021 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) beläuft sich der massgebende Betrag auf 19 687 176 Franken. Im vorliegenden Fall setzt sich das Dekret a) aus einer *Sacheinlage* (Eigentumsübertragung) und b) aus einer *Kapitalausstattung* (Zahlung von flüssigen Mitteln) zusammen.

a) Für die Eigentumsübertragung (Sacheinlage) ist der Grosse Rat zuständig, wenn davon ausgegangen wird, dass es sich um eine Veräusserung des Finanzvermögens handelt, die den oben erwähnten Betrag übersteigt. Im Jahr 2017 wurden die Gelände mit der Gründung des ABP-Fonds und der Genehmigung der Staatsrechnung 2016 vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen übergeführt (vgl. weiter oben). Mit dem vorliegenden Dekret werden sie zum Kaufwert von 37 020 299 Franken an die KAAB übertragen. Die Übertragung erfolgt zur Hälfte in Form eines Darlehens und zur Hälfte in Form einer Ausstattung der KAAB mit Eigenkapital:
   > *Darlehen:* In der Staatsrechnung wechselt der entsprechende Betrag die Art des Aktivpostens (Immobilienvermögen wird rückzahlbares Darlehen) und verfügt über ausreichend gesetzliche Garantieren (Art. 25 ABPG: Rückkaufsrecht; Art. 26 und 28: Vor-

kaufsrecht; Art. 43: Einzahlung der Erträge aus dem Verkauf von übertragenen Grundstücken), um keine Risiken bzw. potenzielle Kosten für die Allgemeinheit zu verursachen. Folglich darf davon ausgegangen werden, dass das Darlehen im Finanzvermögen des Staats bleibt.

> *Einlage ins Eigenkapital der KAAB*: Die Erhöhung des Eigenkapitals der KAAB kann mit einer Beteiligung des Staats gleichgesetzt werden, da es sich bei der KAAB und eine Organisation handelt, in die das öffentliche Gemeinwesen eingebunden ist, an die es massgebliche Betriebsbeiträge bezahlt, die es massgeblich beeinflusst und gegenüber der es haftet. Im vorliegenden Fall werden die Kostenüberschüsse der KAAB durch den Fonds gedeckt, bis sie die Gewinnschwelle erreicht hat. Dies ist ein massgebliche Beitrag des Staats, der als eine Beteiligung gilt und folglich in das Verwaltungsvermögen des Staats aufgenommen werden muss. Es handelt sich also um eine Anlageform, die nicht über die gleichen gesetzlichen Garantien wie das oben erwähnte Darlehen verfügt und grundsätzlich nicht veräussert werden kann. Die Beteiligung ist mit einem Risiko verbunden, das von der Entwicklung der KAAB abhängt. Allfällige Einnahmen (Vergütungen gemäss Artikel 34 ABPG) sind zwar erwünscht, aber bis heute nicht garantiert. Somit entspricht diese *Finanzbeteiligung* einer Art Subvention und gilt gemäss Doktrin gesamthaft, das heisst in der Höhe von **18 500 149.50 Franken,** als eine Ausgabe.

b) Die Zahlung von flüssigen Mitteln **(Kapitalausstattung)** ergänzt das ursprüngliche, in Artikel 47 ABPG vorgesehene Dotationskapital von 2 Millionen Franken für die Gründung der Anstalt mit einem zusätzlichen Betrag von 4 Millionen Franken, was einer Gesamtausgabe von 6 Millionen Franken entspricht. Doch nur die 4 zusätzlichen Millionen Franken können als neue Ausgabe gewertet werden und müssen zum Gesamtbetrag der Eigentumsübertragung hinzugerechnet werden.

Die gesamte neue Ausgabe, die dem Gesetzgeber zur Genehmigung unterbreitet wird, beläuft sich folglich auf **22 500 149.50** Franken.

Erforderliche Mehrheit

Gemäss Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 muss der Grosse Rat einmalige Bruttoausgaben, die wertmässig mehr als ⅛% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung ausmachen, mit qualifiziertem Mehr annehmen (GRG; SGF 121.1). Der massgebende Betrag beläuft sich auf 5 088 212 Franken. Dieser Artikel kommt im vorliegenden Fall zur Anwendung.

Art des Referendums

Artikel 46 Abs. 1 Bst. b der Verfassung vom 16. Mai 2004 des Kantons Freiburg (KV) in Verbindung mit Artikel 102 Abs. 1 Bst. f des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) sieht vor, dass die Erlasse des Grossen Rats, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung, also 10 176 425 gemäss der Staatsrechnung 2020, übersteigt, dem fakultativen Finanzreferendum unterstellt sind. Liegt der Betrag über 1% der Gesamtausgaben, das heisst 40 705 699 Franken, ist er dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt.

Da gemäss den obenstehenden Darlegungen das vorliegende Dekret eine neue Nettoausgabe von **22 500 149.50** Franken zur Folge hat, ist es dem fakultativen Finanzreferendum unterstellt.

4. Schluss

Der Staatsrat bittet den Grossen Rat, die Übertragung des Eigentums an den Industriearealen, die über den Fonds für aktive Bodenpolitik erworben wurden, an die KAAB im Wert von **37 000 299 Franken** zu genehmigen. Es handelt sich dabei um *AgriCo* in St-Aubin (mit Ausnahme der Liegenschaft Nr. 2242, die im Hinblick auf ihren Verkauf an die Micarna von der Liegenschaft Nr. 333 abgetrennt wird), *La Maillarde* in Romont und *Pré-aux-Moines* in Marly.

Zudem will der Staatsrat die KAAB mit Kapital in der Höhe von **4 Millionen** Franken ausstatten, das dem ABP-Fonds entnommen wird. Er will damit das Dotationskapital von 2 Millionen Franken ergänzen, um die Aufwandüberschüsse (Ausgaben für den Betrieb der KAAB und der Areale unter Berücksichtigung der Einnahmen aus den Arealen) ab dem 1. Januar 2022 zu decken, bis die Anstalt die Gewinnschwelle erreicht hat. Dies wird voraussichtlich 2029 der Fall sein.

Die Eigentumsübertragung und die zusätzliche Kapitalausstattung werden es der KAAB ermöglichen, ihrem Auftrag gerecht zu werden, und die Ziele, die ihr der Staat in Bezug auf die aktive Bodenpolitik gesetzt hat, zu erfüllen.

Das Dekret hat keine direkten personellen Auswirkungen. Es hat auch keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Es ist mit dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

Aus all diesen Gründen laden wir Sie ein, dieses Vorhaben zu unterstützen und das vorliegende Dekret zu genehmigen.

Décret relatif au transfert de propriété des sites industriels AgriCo à St-Aubin, La Maillarde à Romont et Pré-aux-Moines à Marly, ainsi qu'à l'octroi d'une dotation en capital complémentaire en faveur de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (Décret relatif au transfert de propriété et à la dotation en capital de l'EPCF)

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu la loi du 18 octobre 2019 sur la politique foncière active (LPFA);

Vu le message 2021-DEE-9 du Conseil d'Etat du 31 août 2021;

Décrète:

I.

Art. 1 Transfert de propriété

[1] Le transfert de propriété des immeubles acquis à des fins de politique foncière et libres d'engagement en faveur de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) est approuvé. Il concerne les sites industriels (SI) suivants:

Dekret über die Eigentumsübertragung der Industrieareale AgriCo in St-Aubin, La Maillarde in Romont und Pré-aux-Moines in Marly an die kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik und ihre Ausstattung mit zusätzlichem Kapital (Dekret über die Eigentumsübertragung und die Kapitalausstattung zugunsten der KAAB)

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf das Gesetz vom 18. Oktober 2019 über die aktive Bodenpolitik (ABPG);

nach Einsicht in die Botschaft Nr. 2021-DEE-9 des Staatsrats vom 31. August 2021;

beschliesst:

I.

Art. 1 Eigentumsübertragung

[1] Die Übertragung des Eigentums an den Grundstücken, die zum Zweck der aktiven Bodenpolitik erworben wurden und frei von Verpflichtungen sind, zugunsten der kantonalen Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) wird genehmigt. Von der Eigentumsübertragung betroffen sind die folgenden Industrieareale:

a) SI AgriCo: les articles 213, 333, 339, 344 et 345 RF de la commune de St-Aubin et l'article 3027 RF de la commune d'Avenches;

b) SI La Maillarde: les articles 767, 775, 785 et 2179 RF de la commune de Romont;

c) SI Pré-aux-Moines: les articles 1252, 1254, 1255 et 1256 RF de la commune de Marly.

[2] Ce transfert est réalisé à la valeur d'acquisition des immeubles.

[3] Le Conseil d'Etat règle les conditions et modalités du transfert des immeubles concernés.

Art. 2 Dotation en capital complémentaire

[1] En plus de la dotation initiale de 2 millions de francs prévue par l'article 47 alinéa 1 LPFA, une dotation en capital complémentaire de 4 millions de francs est allouée en faveur de l'ECPF afin de couvrir les excédents de charges de celui-ci pour les années à venir, selon le plan financier déterminé par son conseil d'administration.

[2] Elle est prélevée sur le Fonds de politique foncière active (Fonds PFA).

[3] Le Conseil d'Etat règle les conditions et modalités de la dotation.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

a) AgriCo: Grundstücke Nr. 213, 333, 339, 344 und 345 des Grundbuchs der Gemeinde St-Aubin und Grundstück Nr. 3027 des Grundbuchs der Gemeinde Avenches;

b) La Maillarde: Grundstücke Nr. 767, 775, 785 und 2179 des Grundbuchs der Gemeinde Romont;

c) Pré-aux-Moines: Grundstücke Nr. 1252, 1254, 1255 und 1256 des Grundbuchs der Gemeinde Marly.

[2] Die Eigentumsübertragung erfolgt zum Kaufwert der Grundstücke.

[3] Der Staatsrat legt die Bedingungen und Modalitäten für die Übertragung des Eigentums an den Grundstücken fest.

Art. 2 Ausstattung mit zusätzlichem Kapital

[1] Zusätzlich zum Dotationskapital von 2 Millionen Franken gemäss Artikel 47 Abs. 1 ABPG wird die KAAB mit Kapital in der Höhe von 4 Millionen Franken ausgestattet, um ihre Aufwandüberschüsse in den kommenden Jahren gemäss dem vom Verwaltungsrat aufgestellten Finanzplan zu decken.

[2] Die entsprechenden Mittel werden dem Fonds für die aktive Bodenpolitik entnommen.

[3] Der Staatsrat regelt die Bedingungen und Modalitäten der Kapitalausstattung.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.