



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Administration des finances AFin
Finanzverwaltung FinV

Rue Joseph-Piller 13, 1701 Fribourg

T +41 26 305 31 16, F +41 26 305 31 21
www.fr.ch/afin

—
Réf: DB/SP
T direct: +41 26 305 31 17
Courriel: afin@fr.ch

Fribourg, le 8 juillet 2013

Consultation relative au programme de mesures structurelles et d'économies 2013-2016 de l'Etat de Fribourg : synthèse des résultats

Le programme de mesures structurelles et d'économies (MSE) 2013-2016 de l'Etat de Fribourg a été mis en consultation publique du 15 mai au 14 juin 2013. Une prolongation de délai a été accordée jusqu'à la fin juin dans certains cas. Des réponses ont toutefois continué à parvenir à l'Administration des finances (AFin) au-delà de cette date. Elles ont été prises en compte jusqu'au 5 juillet 2013. Ce rapport résume les principaux résultats de la consultation, qui ont été analysés de manière approfondie par le Conseil d'Etat lors de ses séances des 2 et 8 juillet 2013. Il n'intègre pas les observations formulées par le personnel de l'Etat et ses représentants. Ces dernières sont traitées séparément, dans le cadre du rapport du 27 juin 2013 du Service du personnel et d'organisation.

1. Informations d'ordre statistique

Au total, 110 réponses ont été recensées. Elles peuvent être réparties de la manière suivante en fonction de leur provenance :

- > organes officiellement consultés : 20
- > Directions et services de l'Etat : 9
- > communes : 56
- > associations et groupements d'intérêt : 25

A l'exception du parti évangélique du canton de Fribourg, ayant renoncé à traiter le dossier en raison des délais de consultation jugés trop courts, tous les organes officiellement consultés ont répondu. La Conférence des préfets a signalé qu'elle avait étudié le programme mis en consultation et en avait délibéré, mais qu'elle renonçait à prendre position.

Au sein de l'Etat, des observations ont été formulées, que ce soit sur le programme dans son ensemble ou sur certaines des mesures envisagées, par le Secrétariat général de la DSJ, une partie des cadres de la DAE et 7 services (Bureau de l'égalité et de la famille, Police cantonale, Service de l'enfance et de la jeunesse, Service de la justice, Service des ressources de la DICS, Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, Service de l'égalité de l'Université).

56 communes ont répondu à la consultation. 36 d'entre-elles se sont ralliées à la prise de position de l'ACF sans autres commentaires. 20 communes ont souhaité mettre en évidence les mesures qui leur paraissaient les plus problématiques et approfondir, voire compléter l'argumentation de l'ACF sur certains points. Certaines prises de position soulignent en outre les problématiques particulières

auxquelles les communes de la même catégorie (grandes communes, communes de montagne) sont confrontées.

25 associations et groupements d'intérêts se sont prononcés, en focalisant en général leurs réponses sur les mesures les concernant directement ou qui pourraient avoir une incidence indirecte sur leurs domaines d'activités.

2. Appréciation générale

Il apparaît que le programme de MSE dans son ensemble est accueilli positivement, sous réserve de certains ajustements, par le PDC, le PLR, l'UDC, le parti vert libéral et le PBD. L'Union patronale et la Chambre de commerce et d'industrie saluent également les démarches du Conseil d'Etat et déclarent pouvoir les approuver, moyennant des adaptations au niveau des mesures portant sur les revenus notamment.

L'appréciation générale formulée par le PS, le PCS et les Verts est par contre négative dans les grandes lignes. Le FEDE, le SSP et Syna s'opposent également au programme de MSE, et plus particulièrement à toutes les mesures touchant au personnel, que ce soit au niveau de l'administration centrale, de l'enseignement, des institutions subventionnées ou du réseau hospitalier.

L'Association des communes fribourgeoises (ACF) indique qu'elle n'est à ce stade pas convaincue. Elle ne refuse pas d'entrer en matière mais demande notamment des garanties complémentaires quant aux incidences financières du projet sur les communes et à ses effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. L'ACF souhaiterait en outre que la question des exigences normatives et des standards appliqués dans divers domaines de l'action publique fasse l'objet d'un examen approfondi. Cette prise de position a induit des discussions complémentaires qui sont décrites au point 5 ci-dessous.

Les autres répondants ne s'expriment le plus souvent pas sur le projet dans sa globalité. Ils formulent des oppositions ou des réserves sur des mesures particulières, en demandant au Conseil d'Etat d'y renoncer ou d'en atténuer la portée.

3. Remarques par mesure

Pour mémoire, le Conseil d'Etat a retenu à ce stade 191 MSE, dont 131 applicables en 2014 et 60 nécessitant des analyses complémentaires. Le rapport de consultation en présente 137, considérées comme les plus importantes et pour lesquelles une estimation des incidences financières a pu en règle générale être effectuée. Sur les 137 mesures mises en consultation, 61 ont fait l'objet de réserves d'intensité variable, voire d'oppositions. Notons qu'il n'a pas toujours été évident de déterminer à quelle mesure exactement se référaient certaines remarques formulées en des termes relativement vagues.

Il apparaît clairement que les mesures les plus contestées sont celles concernant le personnel. Le frein à la croissance des effectifs récolte un grand nombre d'avis négatifs, suivi de près par les adaptations des indices de référence, puis par les mesures touchant aux augmentations annuelles et aux paliers. Le réexamen de la feuille de charge des employés des services auxiliaires scolaires est également contesté, en particulier par les associations professionnelles concernées.

En ne considérant que le nombre de commentaires (cinq et plus pour fixer une limite arbitraire), sans se prononcer sur le poids relatifs de leurs auteurs, les mesures suivantes sont également fréquemment contestées : réduction des subventions dans le domaine de la formation professionnelle, plafonnement des aides annuelles et pluriannuelles dans le domaine de la culture, réduction des mesures de promotion de la santé et de prévention, plafonnement du prix de pension et limitation du nombre de lits en EMS, réduction des subventions dans le domaine des bourses d'études, réduction de la participation de l'Etat dans le domaine de l'aide et des soins à domicile, réexamen des écolages pour les écoles du secondaires 2 et le conservatoire.

Au-delà de ces exemples, force est de constater que de nombreuses mesures sont contestées uniquement par les associations et groupes d'intérêts qui seraient directement ou indirectement touchés.

Il ressort enfin de la lecture des prises de position que les propositions en cours d'analyse dans le domaine de l'enseignement suscitent un intérêt certain. D'une manière générale, les intervenants regrettent que ces propositions n'aient pas encore pu être incluses dans le programme mis en consultation et qu'ils aient donc à se prononcer sans avoir une vision d'ensemble des mesures envisagées par le Conseil d'Etat. Les avis divergent ensuite grandement, d'aucuns exprimant leurs craintes, voire leur refus à titre préventif, d'autres demandant au contraire que des décisions complémentaires soient prises pour assurer une mise à contribution suffisante du secteur de l'enseignement.

4. Alternatives et nouvelles mesures

Plusieurs intervenants ont formulé des propositions concrètes, en guise d'alternatives à des mesures contestées ou de nouveaux moyens à étudier par le Conseil d'Etat pour atteindre les objectifs poursuivis. Certaines d'entre-elles sont évoquées ci-dessous à titre d'exemple.

En matière de revenus, la proposition la plus fréquemment évoquée consiste à augmenter les impôts directs cantonaux, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Il est également proposé au niveau de la fiscalité de s'attaquer aux exemptions, exonérations et autres forfaits, d'examiner les conséquences de l'introduction d'une imposition sur les successions en ligne directe et d'engager des inspecteurs fiscaux supplémentaires. L'idée d'une taxe de solidarité sur les hauts revenus et les bénéfiques est également évoquée.

En ce qui concerne le personnel, plusieurs répondants proposent d'introduire un système de salaire au mérite plutôt que toucher à la rémunération de tous les collaborateurs. D'autres préféreraient recourir à une contribution de solidarité allant de sens de la « participation à l'effort de redressement » qui avait été demandée aux personnel de l'Etat dans les années nonante. L'idée d'une augmentation des heures de travail hebdomadaire, sans toucher aux salaires, est une autre option évoquée.

En matière de subventionnement, les seules propositions concrètes qui induiraient une réduction des charges concernent le fonds de la faune et le domaine des routes. Plusieurs répondants ont en outre suggéré de manière générale de procéder à des priorisations plus claires et d'accorder un poids plus important aux économies à réaliser en matière de subventionnement, comparativement à celles exigées du personnel notamment.

En ce qui concerne les réformes et projets, l'idée d'une révision à la baisse des exigences normatives est notamment évoquée. Plusieurs propositions appellent par ailleurs à envisager la suppression de certaines unités administratives ou d'une partie de leurs activités (Service dentaire scolaire, Bureau de l'égalité et de la famille, promotion économique exogène). Certaines adaptations à la baisse et une réorientation de la politique d'investissements de l'Etat sont également suggérées. Pour donner un dernier exemple, des possibilités de synergies inexploitées sont signalées en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

5. Discussions avec l'Association des communes fribourgeoises

Sur la base à la prise de position du 12 juin 2013 de l'ACF et des discussions complémentaires qui ont eu lieu avec la DFIN, il s'avère que les communes restent sceptiques sur le bilan financier du programme de MSE. Après les avoir fait contrôler, elles ne contestent pas les chiffres présentés par l'Etat, mais craignent les effets « collatéraux » des mesures et d'éventuelles remises en question de certaines d'entre-elles (en particulier en matière de personnel) qui seraient de nature à péjorer le bilan financier. Le comité de l'ACF souligne aussi les risques d'inégalités de traitement entre communes, notamment dans le domaine des transports publics.

Les communes appellent notamment à une analyse approfondie et à une révision à la baisse des normes, exigences et standards fixés par l'Etat. Elles souhaitent de plus qu'un bilan financier du programme de MSE soit établi et qu'une compensation leur soit accordée au cas où le bilan s'avérerait finalement moins bon qu'annoncé. La DFIN, par lettre du 21 juin 2013, a proposé qu'une nouvelle évaluation soit faite en 2017, après l'établissement de bilans intermédiaires en 2015 et 2016. Si nécessaire, la compensation demandée prendrait la forme d'une adaptation de la part des impôts sur les véhicules rétrocédée aux communes. L'ACF demande en outre que le Conseil d'Etat s'engage dans le cadre du message relatif aux MSE à présenter le projet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes au Grand Conseil dans un délai de 3 ans.

En date du 3 juillet 2013, le comité de l'ACF a informé le Conseil d'Etat qu'il soutenait sur le principe les propositions faites quant au mécanisme d'évaluation et de correction des incidences financières du programme de MSE. Le comité de l'ACF demande toutefois que l'objectif visé soit celui d'une conséquence financière positive pour chaque commune, et ce quelles que soient les décisions du Grand Conseil. Ces exigences complémentaires doivent encore faire l'objet de discussions.