



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Fribourg, le 11 novembre 2022

Communiqué de presse

Un plan financier « 2022-2026 » qui ose investir dans l'avenir

Malgré de nombreuses incertitudes liées au contexte national et international, le Conseil d'Etat présente un plan financier qui assume la mise en œuvre des projets qu'il a définis dans son programme gouvernemental. Si l'exercice n'atteint pas l'équilibre, ce qui est usuel pour un plan financier, la priorisation a permis de diminuer fortement le déficit initial tout en misant sur une politique d'investissements ambitieuse qui permet de réaliser les objectifs du programme gouvernemental.

Pour la première fois, le plan financier est présenté de manière distincte du programme gouvernemental, comme le permet la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration, modifiée sur ce point l'année dernière. Ainsi, le Conseil d'Etat a publié son programme gouvernemental avant la fin du premier semestre, afin de poser publiquement, sans attendre, les jalons de son action politique durant la législature. Il a construit son programme sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, la cohésion sociale et l'environnement, avec la volonté de fixer un cap à la fois ambitieux et réaliste, capable d'impulser un nouvel élan à notre canton.

1. Des perspectives incertaines dans un contexte instable

Les politiques et les décisions nationales et internationales engendrent des incidences croissantes sur les perspectives financières des cantons. Alors que les situations sanitaire et conjoncturelle montraient des signes encourageants au début de l'année 2022, le conflit en Ukraine a eu des répercussions majeures, notamment au niveau de la croissance mondiale et du risque de pénurie énergétique à court terme. Les besoins d'adaptation liés à l'évolution du climat impliquent en outre une réorientation des politiques publiques et des moyens additionnels afin d'intégrer et d'anticiper les impacts attendus.

Au plan national, plusieurs dossiers comportent une part d'incertitudes et présentent des risques potentiels. S'agissant de la fiscalité, un nouveau défi s'est fait jour avec les accords de l'OCDE, en particulier au sujet d'une imposition minimale des entreprises, projet qui comporte à ce stade encore de nombreuses inconnues pour les cantons. Les discussions actuelles devant le parlement fédéral concernant l'évolution des coûts de la santé, et plus particulièrement en ce qui concerne d'éventuelles mesures visant à réduire la charge que représentent les primes de l'assurance-maladie sur les ménages, pourraient conduire à de substantielles dépenses additionnelles de la part des pouvoirs publics, tant pour la caisse fédérale qu'au niveau des cantons.

En ce qui concerne les versements en faveur des cantons et de la Confédération par la BNS, de grosses incertitudes se sont fait jour depuis l'annonce des pertes importantes enregistrées par cette dernière à la mi-année 2022 et ses rappels quant à la fluctuation des montants versés et l'absence de toute garantie. Il faut là aussi s'attendre à des évolutions non linéaires et fortement dépendantes de conditions qui échappent au contrôle de l'Etat.

2. Oser investir dans l'avenir du canton

Malgré ce contexte incertain, le Conseil d'Etat a tenu à mener une politique soutenue d'investissements visant à moderniser, assainir et rationaliser les infrastructures et le fonctionnement de l'Etat :

	Budget 2023		Plan financier 2024		Plan financier 2025		Plan financier 2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations)	180,9	158,5	231,4	211,4	223,2	202,1	208,7	186,8
Subventionnement d'investissements	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

Parmi les projets les plus importants, on peut relever notamment :

- > l'achèvement de certaines réalisations importantes issues de la précédente législature : Bibliothèque cantonale et universitaire, Collège Ste-Croix, Campus Lac-Noir, Etablissement de détention fribourgeois (extension), Agroscope Liebefeld-Posieux ;
- > le début de travaux d'envergure : Musée d'histoire naturelle, Université, Prison centrale (déménagement), Grangeneuve, SIC, Château de Bulle ;
- > l'achat d'immeubles à vocation administrative ;
- > le lancement de plusieurs études qui devraient se concrétiser au-delà de la présente législature, comme celle du Collège St-Michel, du Collège du Sud ou celles relatives aux routes de contournement ou à l'assainissement de bâtiments ;
- > les prêts, en particulier celui prévu pour l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) ou l'HFR (investissements) ;
- > le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport, d'énergie, de formation professionnelle, en faveur du projet Smart Living Lab (SLL), pour la construction d'abris de protection civile ou en matière de trafic d'agglomérations.

3. Les résultats globaux du plan financier

Les principaux résultats du plan financier sont les suivants :

	Budget 2023	Plan financier 2024	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Période 2023-2026
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,1	- 37,6	- 169,4	- 164,7	- 371,6
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 232,6	- 286,0	- 256,5	- 250,8	- 1 025,9
Autofinancement	123,3	85,4	- 44,7	- 34,1	129,9
Insuffisance de financement	109,3	200,6	301,2	284,9	896,0
Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41 %)	40,7	41,9	42,6	42,9	.

4. Un effort important sur les ressources humaines

Sur le plan du personnel, le Conseil d'Etat prévoit un renforcement significatif des effectifs, en retenant la création de près de 469 nouveaux postes au cours des quatre prochaines années. Pour la seule scolarité obligatoire, ce sont 165 nouveaux postes qui seront créés, dont plus de 40 postes pour les travailleurs sociaux voulus par le Grand Conseil et quelque 17 EPT pour l'éducation numérique. L'Université bénéficiera de 56 postes supplémentaires, soit près de 20 % des postes créés dans le secteur de l'enseignement.

Les effectifs de la police augmenteront de 12 % en raison de la mise sur pied d'une école d'aspirants et des engagements liés au concept « Momentum ». Au niveau du secteur de l'administration et des autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu plus de 125 nouveaux postes sur la période, ce qui correspond à 27 % du total des nouveaux postes.

L'évolution de la masse salariale représente, sur la période, près de 50 % de la croissance des charges totales. Hormis la création de postes et les crédits forfaitaires supplémentaires, l'indexation relativement importante dont il a fallu tenir compte, a renforcé l'augmentation de la masse salariale de façon conséquente. L'effet brut cumulé de l'indexation par rapport au budget 2022 est estimé à plus de 93 millions de francs sur la durée du plan financier.

5. Des subventions consolidées

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 37 % de l'accroissement des charges totales de l'Etat au cours de la législature, le Conseil d'Etat a privilégié la voie de la consolidation, voire du développement des prestations existantes. Les augmentations sur les subventions existantes sont concentrées sur un nombre restreint de secteurs, tous prioritaires, concernant les contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton, les institutions de pédagogie spécialisée, le financement hospitalier, les soins et aide familiale à domicile, les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées, les institutions spécialisées, l'assurance maladie, les prestations complémentaires AVS/AI ou encore les transports publics.

En ce qui concerne certains nouveaux projets, sans qu'ils aient été forcément écartés, leur mise en œuvre a en revanche souvent été différée dans le temps ou redimensionnée. En dépit des abattements conséquents opérés sur les demandes initialement présentées, des crédits substantiels ont malgré tout été retenus.

6. Poursuite des efforts dans le domaine de la digitalisation et du climat

Les coûts des charges de consommation (entretien des immeubles, informatique...) sont de façon générale assez stables. Les augmentations découlent principalement de la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre le déploiement de la stratégie de digitalisation du canton et de développer l'éducation numérique. Ainsi les dépenses dans le domaine de l'informatique continuent d'augmenter durant cette législature. S'ajoutent à cela la mise en œuvre de certains projets liés à la biodiversité et au climat ainsi que celle de la nouvelle loi sur la mobilité (entretien des routes). Le coût des énergies a été également revu quelque peu à la hausse au vu des perspectives annoncées.

7. Des revenus qui augmentent moins que les charges

L'évolution des revenus durant la législature demeure nettement plus faible que celle des charges, avec pour conséquence un creusement des déficits au cours de la législature.

Taux de variation des charges
et des revenus

	2023	2024	2025	2026
	en %	en %	en %	en %
Charges	+ 3,9	+ 3,2	+ 4,4	+ 0,2
Revenus	+ 3,9	+ 2,3	+ 1,2	+ 0,3

Les prévisions relatives à la progression des revenus fiscaux sont incertaines dans le contexte économique actuel. La tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale a été prise en compte. Enfin, les revenus de transferts progressent, en partie grâce à l'augmentation des contributions de la Confédération.

Le Conseil d'Etat prévoit par ailleurs de recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructures dont les prélèvements planifiés sur la période 2023-2026 atteignent presque 110 millions de francs.

8. Les diminutions par rapport à la version initiale du projet

Lors de la présentation de son programme gouvernemental en juin dernier, le Conseil d'Etat a dévoilé les premières projections de son projet de plan financier. L'excédent de charges cumulé sur les années 2023 à 2026 dépassait à ce stade le montant de 1,45 milliard de francs. Le Conseil d'Etat a par la suite procédé à un travail important afin de réduire en particulier les excédents de charges afin de prioriser les projets du programme gouvernemental.

9. Conclusion

L'élaboration du plan financier 2022-2026 a été réalisée dans un contexte marqué par un niveau particulièrement élevé d'incertitudes, complexifiant ainsi la tâche visant à atteindre un équilibre financier durable. Au terme de travaux d'envergure et au prix d'efforts soutenus de la part de toutes les Directions, le Conseil d'Etat présente, en l'état, un plan financier solide malgré des déséquilibres encore importants. Cet exercice reflète la stratégie de priorisation du Conseil d'Etat qui assume ainsi la mise en œuvre de son ambitieux programme gouvernemental ainsi qu'une politique d'investissements sur le long terme.

L'importance des excédents de charges annuels appelle cependant à une vigilance accrue quant à l'utilisation des deniers publics. Il sera essentiel, en vue des exercices budgétaires à venir, de continuer à définir clairement les priorités, voire de prendre des mesures particulières capables au besoin de rectifier les tendances financières qui se dessinent, afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales, en conformité avec les règles constitutionnelles.