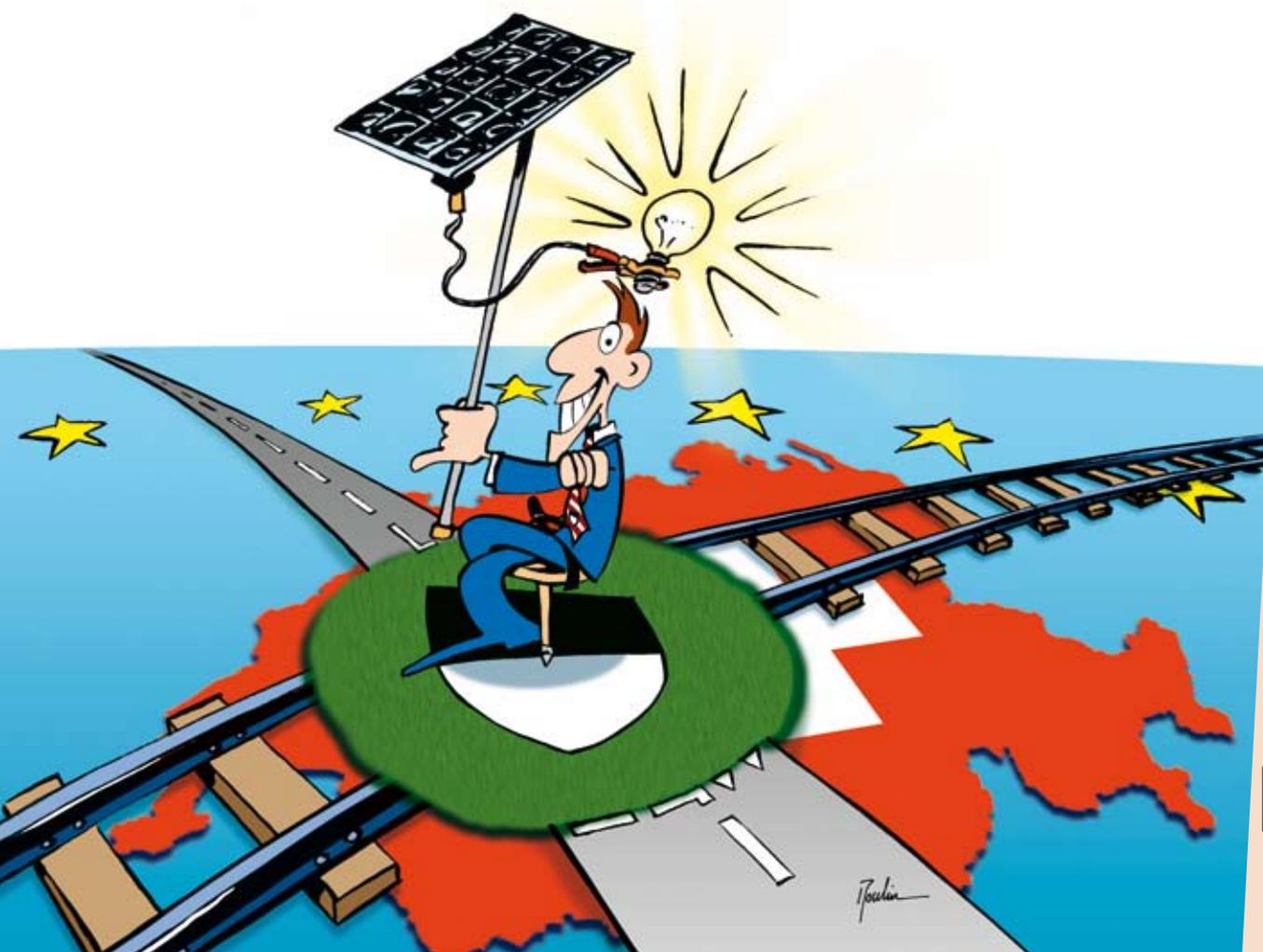


Programme gouvernemental

et plan financier de la législature 2007-2011



Rapport sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2007-2011

Le Conseil d'Etat au Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2007-2011 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

La Présidente:
Isabelle Chassot

La Chancelière:
Danielle Gagnaux

Fribourg, le 2 octobre 2007

Impressum

Illustrations: Marc Roulin, dessinateur fribourgeois.

© Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg

Conception graphique: Service d'achat du matériel et des imprimés, Granges-Paccot

» Créer des opportunités, saisir ses chances!

Un catalogue de rêves et de projets idéaux? Le Programme gouvernemental tient d'abord d'un outil de travail pour le Conseil d'Etat, d'une sorte de fil d'Ariane propre à lui permettre de se diriger dans le labyrinthe de la législature à venir. Et si ces pages sont d'abord marquées par le sceau du pragmatisme, c'est que le Conseil d'Etat fribourgeois est convaincu que pour gouverner, il faut d'abord choisir.

Mettre un tel programme sur le papier oblige à revenir à l'essentiel, à repenser le rôle de l'Etat, à réfléchir aux perspectives à plus long terme. L'exercice permet au collège de rassembler dans un projet commun des visions parfois divergentes. Il oblige surtout, au terme de choix souvent cornéliens, d'arbitrer entre le souhaitable et le possible, parfois aussi en rendant possible ce qui est souhaitable.

Les routes du possible sont marquées par les parapets du plan financier établi conjointement. Utile glissière de sécurité, ce cadre financier se nourrit de la même philosophie qui a permis au canton de Fribourg de recouvrer progressivement une pleine santé financière. Car gouverner, c'est aussi résister aux tentations qui pourraient mettre en péril, dans la durée, une situation patiemment conquise.



*Le Conseil d'Etat 2007 accompagné de la Chancelière et du Vice-Chancelier.
De g. à d.: Beat Vonlanthen, Danielle Gagnaux (Chancelière d'Etat), Pascal Corminboeuf, Georges Godel, Erwin Jutzet, Isabelle Chassot, Anne-Claude Demierre, Claude Lässer et Gérard Vaucher (Vice-Chancelier).*

Trois idées fortes charpentent ce programme: le souci de la cohésion sociale, primordiale dans une société en pleine mutation; la volonté de profiler la jeunesse comme la force vive du canton en lui offrant des instruments de formation de qualité; l'ambition d'améliorer la qualité de vie des citoyens à travers un développement durable qui passe de la théorie à la pratique.

L'action de l'Etat, aussi volontaire soit-elle, n'est pas le seul facteur de réussite. C'est dans un partenariat conduit avec la Confédération, avec les communes, les entreprises, les associations et, finalement, avec tous les citoyens que ces objectifs peuvent être atteints. Cet esprit partenaire doit en priorité se cultiver au sein même de l'administration cantonale; ce carnet de route est aussi une invitation à dépasser les cloisons des Directions et des services pour que la notion d'intérêt collectif guide le travail de tous les collaborateurs de l'Etat.

La législature qui s'ouvre sera marquée par de nombreux et passionnants enjeux. Le moindre n'est pas le positionnement de Fribourg sur l'échiquier fédéral, notamment dans le cadre des réformes de la RPT (répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). En s'appuyant sur la population la plus jeune de Suisse, Fribourg doit savoir créer des opportunités et saisir les chances qui s'offrent aujourd'hui à lui.

Les conditions cadres

Canton ouvert sur le monde

Situé au cœur de la Suisse, au milieu de l'Europe, à cheval sur la frontière linguistique et traversé par des axes de transport d'importance nationale et internationale, le canton de Fribourg est naturellement ouvert aux influences extérieures. La forte croissance de ses exportations et l'origine cosmopolite des étudiants de son université illustrent entre autres cette ouverture. Même de taille moyenne, notre région est stimulée par les forces de la globalisation et de l'interdépendance ainsi que par l'évolution géopolitique et la conjoncture mondiale. Les défis énergétiques et écologiques, la concurrence économique et les conflits qu'elle engendre, la politique budgétaire et monétaire des grandes puissances mondiales et de nos voisins européens, la vigueur de l'Union européenne et son extension sont autant de facteurs qui conditionneront dans une large mesure l'avenir du canton de Fribourg.

Grands projets politiques fédéraux

Ouvert, le canton de Fribourg l'est aussi sur la Suisse. Son bilinguisme, son taux de pendulaires émigrants et la forte proportion d'étudiants en provenance d'autres cantons en sont des exemples frappants. Le pilotage politique du canton doit s'inspirer de la situation et de l'évolution politique de la Confédération et des autres cantons. Durant la législature à venir, le Conseil d'Etat s'engagera pour les grands dossiers politiques nationaux, comme le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (projet RPT), qui devraient entrer en vigueur en 2008. Le canton entend également tirer le meilleur parti du nouveau cadre donné à la Nouvelle politique régionale (NPR) par la Confédération. Pour ce faire, il n'hésitera pas à soutenir les projets fédérateurs par-delà les découpages géographiques régionaux traditionnels.

Prévisions conjoncturelles favorables

Ces dernières années, en particulier depuis l'été 2003, la Suisse a largement profité de la bonne conjoncture mondiale. Ses exportations et son tourisme ont pu bénéficier d'un franc plutôt faible et d'une compétitivité en progrès. Grâce à la confiance retrouvée des consommateurs, la demande intérieure s'est maintenue à un bon niveau. Selon le Fonds monétaire international (FMI), l'économie mondiale devrait connaître une croissance de quelque 5% en 2007, ce qui constituerait la 5^e année consécutive de bonne conjoncture. Et même si la croissance économique est en train de ralentir aux Etats-Unis, elle devrait bien résister en Europe, au Japon et dans la plupart des pays émergents. Malgré une appréciation des perspectives entachée d'incertitudes, l'inflation ne devrait pas connaître de poussée importante. Sous réserve des risques concernant l'économie mondiale et européenne, il n'y a pas lieu de s'attendre à des changements majeurs de la conjoncture en Suisse dans les années à venir. Pour les années 2006 à 2011, les experts tablent sur une croissance moyenne située entre 1,6 et 2% par année.

Nouveaux enjeux planétaires

De façon générale, l'évolution de la conjoncture mondiale demeurera suspendue au cours du pétrole, volatile et difficilement prévisible en période de tensions politiques. L'approvisionnement en énergie et le développement durable seront d'ailleurs à l'avenir un souci quotidien pour l'économie mondiale, aussi bien dans le court terme, en raison des risques de conflits et d'instrumentalisation des marchés à des fins stratégiques, que dans le moyen et le long terme, pour des raisons d'épuisement des ressources et de nuisances écologiques.

L'écart économique toujours plus important entre les pays riches et pauvres, mais aussi l'accélération des changements climatiques, accentuent les problèmes migratoires et ceux qui sont liés aux brassages de population, dont la maîtrise constituera un des grands enjeux du futur. Le défi sera double. Il s'agit, d'une part, pour les pays occidentaux de contribuer, par une politique de coopé-

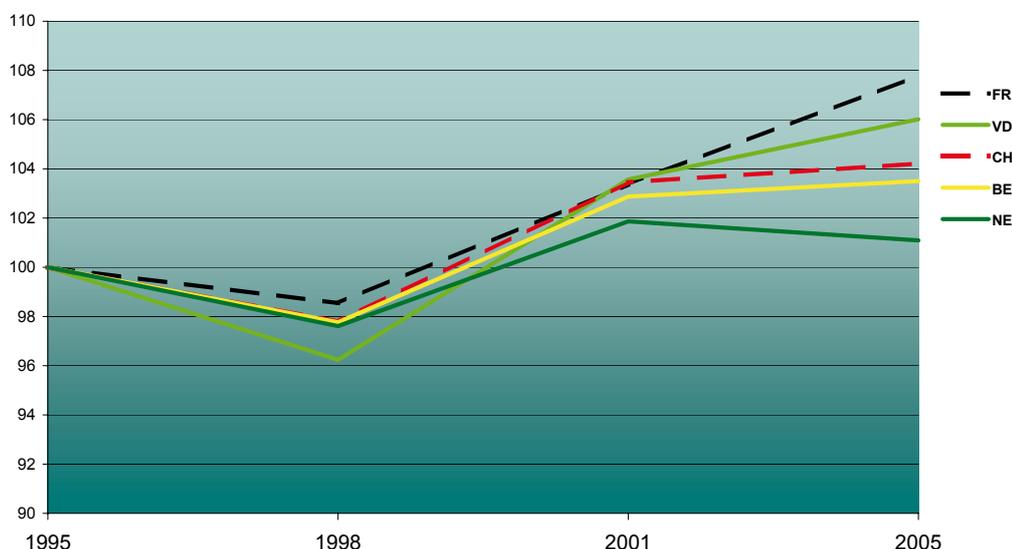


ration et d'aide au développement et par une politique de préservation de l'environnement, au maintien des populations dans leur pays. D'autre part, il faut veiller à l'intégration des populations immigrées. La connaissance et le respect mutuels des groupes culturels et modes de vie cohabitant dans notre pays et notre canton sont indispensables pour en garantir la cohésion.

Autre défi pour les économies occidentales: la globalisation de l'information et du savoir accélère les transferts technologiques et favorise l'émergence de nouvelles puissances industrielles. La concurrence internationale s'étend désormais non plus seulement au secteur industriel, mais aussi aux services, y compris les services de pointe. Ainsi, la valeur ajoutée d'une activité considérée aujourd'hui dans les économies occidentales comme activité de pointe peut rapidement s'effriter au contact d'une concurrence mondiale toujours plus agressive. Ce sont donc les économies les plus aptes à se réorienter et à innover qui résisteront le mieux à cette inexorable et permanente redistribution des cartes.

Profil économique caractéristique

L'évolution de l'économie fribourgeoise est étroitement liée à celle de l'économie nationale. Fribourg présente une structure économique relativement équilibrée. Comme particularité, on citera l'agriculture, dont la part relative en termes d'emplois est une des plus importantes de Suisse. Une analyse détaillée de la répartition des emplois selon les branches économiques fait en outre apparaître une certaine prépondérance de la construction, de l'industrie manufacturière et de certains services, notamment le commerce, l'éducation et l'administration publique. En revanche, les services financiers, les assurances, les autres services aux entreprises et les transports sont sous-représentés par rapport à la moyenne suisse.



Evolution de l'emploi dans les secteurs secondaire et tertiaire
Indice 1995 = 100

Source: OFS, Recensement fédéral des entreprises

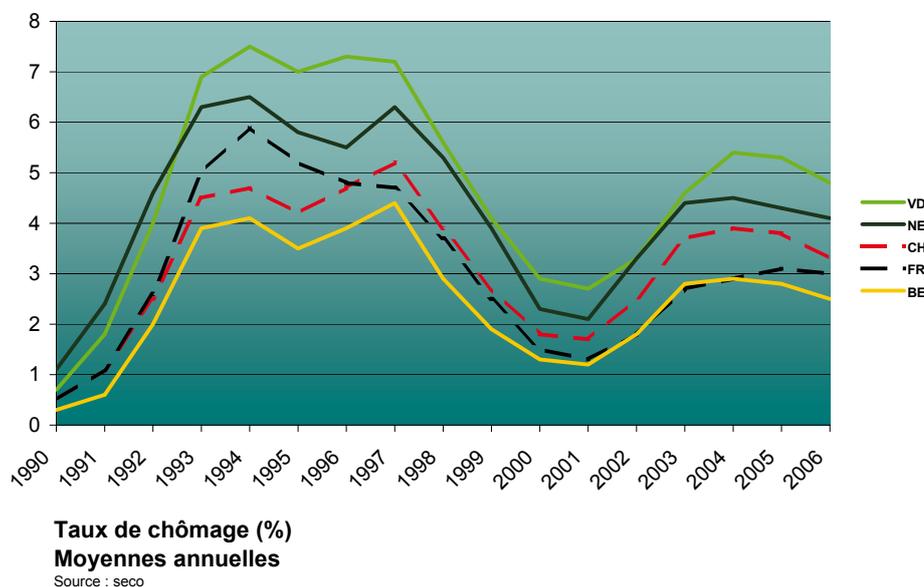
Ce profil économique s'explique notamment par le caractère plutôt résidentiel du canton. Le recensement fédéral de la population de 2000 a montré que 19% de la population active résidant dans le canton travaille à l'extérieur de ses frontières. En d'autres termes, Fribourg présente un solde pendulaire fortement négatif et, par conséquent, un nombre d'emplois localisés sur son territoire relativement faible par rapport à la population qui y réside. Par ailleurs, le canton de Fribourg connaît depuis plus de vingt-cinq ans l'une des plus fortes croissances démographiques du pays. On comprend dès lors que la construction de logements et d'équipements prenne également une importance supérieure à la moyenne nationale. Ce d'autant plus que la taille moyenne des ménages, encore relativement grande, tend à diminuer, ce qui contribue à maintenir une forte demande de nouveaux logements.



Les conditions

cadres

Le taux de chômage du canton de Fribourg est, depuis plus d'une décennie, inférieur à la moyenne suisse et largement le plus faible de Suisse romande. Le recensement des entreprises de 2005 situe par ailleurs Fribourg parmi les cantons qui créent le plus d'emplois. Cette bonne performance s'explique en partie par la diversification de notre économie. Il importera qu'elle sache créer suffisamment d'emplois à l'avenir pour répondre à la croissance démographique. Elle devra veiller en outre à ce que cette création d'emplois ne se limite pas uniquement à des branches à faible valeur ajoutée – et donc à faible revenu –, mais concerne aussi des branches à plus forte valeur ajoutée. Or, les entreprises de ce secteur que tout le monde convoite et que tous les organismes de promotion économique se disputent sont particulièrement sensibles aux conditions cadres dans lesquelles elles peuvent évoluer. Cet aspect mérite donc une attention toute particulière de la part des autorités.



La plus jeune population de Suisse

Une spécificité de Fribourg par rapport aux autres cantons est sa forte croissance démographique. Un phénomène assez récent, puisque Fribourg était resté plutôt un pays d'exode jusque dans les années 60. C'est depuis les années 70, et surtout au cours de la décennie suivante, que la tendance s'est inversée. Désormais, la population croît d'environ 1,5% par an. Chaque année, plus de 3'500 personnes en moyenne naissent ou s'installent dans le canton. Le solde des mouvements naturels (naissances moins décès) reste ici positif, tandis que cette relation est déjà négative dans d'autres régions du pays. Le solde migratoire international, c'est-à-dire la différence entre personnes immigrées et émigrées, est également largement excédentaire, sans toutefois s'écarter de la moyenne nationale de manière significative. Mais c'est sur le plan de la migration intercantonale (personnes immigrant d'autres cantons moins celles qui émigrent ailleurs en Suisse) que la différence est la plus marquée. Fribourg accueille en particulier de nombreux ménages en provenance des cantons de Berne et de Vaud, ce qui est notamment dû au développement des centres métropolitains voisins bernois et lémanique. Ajoutée aux deux premiers facteurs, cette tendance permet à Fribourg de se ranger parmi les cantons les plus dynamiques en termes de démographie du pays.

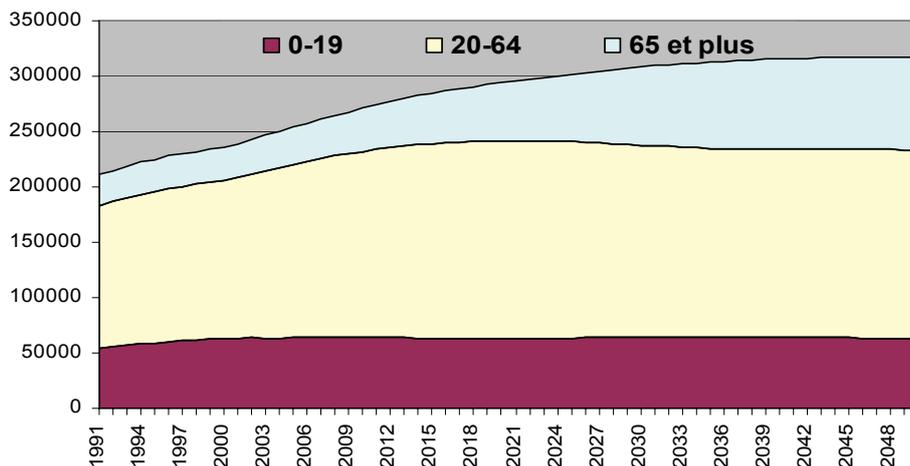
Autre particularité démographique du canton de Fribourg: sa population est la plus jeune de Suisse. Parmi les causes de cette situation, il y a la combinaison entre une fécondité relativement élevée et une espérance de vie légèrement inférieure à la moyenne. Ensuite, grâce à l'université avec ses plus de 10'000 étudiants sur quelque 250'000 habitants, Fribourg accueille traditionnellement une population estudiantine supérieure à la moyenne. Enfin, et c'est sans doute la principale raison, le canton jouit d'une situation et offre des conditions d'habitat qui conviennent particulièrement bien à des familles avec enfants.

Statistiques démographiques	Canton de Fribourg	Suisse
Accroissement de la population entre 2001 et 2006, %	+ 7,7	+ 3,5
Accroissement de la population selon scénario «moyen» de l'OFS, 2007-2025, %	+ 17,3	+ 7,6
Age moyen de la population en 2001	37,4	39,8
Age moyen de la population en 2006	38,5	40,9
Age moyen de la population en 2025 selon scénario «moyen» de l'OFS	42,7	44,5

300'000 habitants à l'horizon 2025

Parmi les scénarios publiés par l'Office fédéral de la statistique en 2007, celui dit «moyen» prévoit que la forte croissance démographique fribourgeoise se poursuivra tout au long des vingt-cinq prochaines années. Dans cette hypothèse, le canton de Fribourg compterait quelque 300'000 habitants à l'horizon 2025. Ensuite, la croissance devrait se tasser et la courbe, toujours ascendante, s'aplatir. Par rapport à l'âge de la population, le même scénario prévoit que – nonobstant l'accélération prévue, ici comme ailleurs, de la proportion des personnes âgées et du taux de dépendance (personnes actives par rapport aux personnes non actives) – Fribourg demeurera un canton relativement jeune par rapport à la moyenne suisse. A noter qu'à cet égard les différences entre cantons ont tendance à s'amenuiser.

Evolution de la population résidente permanente du canton de Fribourg, par groupe d'âges (scénario «moyen»)



Source : OFS, *Les scénarios de l'évolution démographique des cantons 2005-2050*, Neuchâtel 2007

Les conditions

cadres



Des chances à saisir

Durant la présente législature, le canton de Fribourg devrait donc bénéficier de conditions conjoncturelles favorables dans un contexte politique stimulant. La globalisation des économies accentuera encore les interdépendances et les fluctuations conjoncturelles se répercuteront de plus en plus vite aux différents échelons, régionaux, nationaux, des continents et du monde. La Confédération a engagé une série de projets politiques pour préparer le pays à ces changements. Au niveau du canton, la nouvelle Constitution ouvre pour sa part d'intéressants chantiers susceptibles de déboucher sur d'importantes réformes. Dans ces conditions conjoncturelles et institutionnelles, le canton de Fribourg peut affronter l'avenir, et plus directement la présente législature, avec sérénité et confiance. Tenant compte des choix opérés sur le plan national, il relèvera les défis, notamment économiques et sociaux, consécutifs aux bouleversements planétaires. Il pourra ainsi assurer son développement harmonieux et, pour sa population, une qualité de vie optimale et un avenir prometteur.



Une vision pour le canton de Fribourg



Fort d'une démographie dynamique, doté d'établissements de formation réputés et d'une économie performante, le canton de Fribourg ambitionne de promouvoir l'épanouissement de sa population et d'en augmenter la qualité de vie dans une optique de développement durable. En tant que canton bilingue, il développe et renforce son identité de pont entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.

Le Conseil d'Etat veut mettre en œuvre les mesures nécessaires pour tirer profit de l'évolution démographique favorable du canton. Cet objectif passe par une priorité accordée à la formation et à l'encadrement de la jeunesse et par la poursuite des efforts en vue de l'intégration des nouveaux habitants. Le Gouvernement veut promouvoir la qualité de vie des Fribourgeoises et des Fribourgeois et favoriser la cohabitation harmonieuse entre les différentes parties de la population.



Le Conseil d'Etat entend stimuler la croissance de l'économie selon le concept «High tech in the Green» en prenant appui sur un secteur primaire pérenne et sur des secteurs secondaire et tertiaire offrant des places de travail à haute valeur ajoutée.

Pour préserver la qualité du cadre de vie dans le canton, le Conseil d'Etat veut valoriser le riche paysage fribourgeois par une politique territoriale active visant une urbanisation intelligente des centres, le développement harmonieux des villages et la protection responsable de l'environnement. Le Conseil d'Etat nourrit son action d'un esprit de partenariat avec les communes, les composantes de la société civile et les cantons voisins. Il souhaite renforcer, en Suisse et à l'étranger, l'image d'un canton ouvert, dont le bilinguisme crée des liens entre les cultures francophone et germanophone. Ce renforcement passe par l'affirmation de son identité, imprégnée par la richesse de son passé et par l'image novatrice d'un canton en pleine métamorphose.

Le Conseil d'Etat assortit son action de la ferme volonté d'assurer un équilibre durable des finances cantonales et s'appuie sur une administration performante, dotée de méthodes et d'outils de travail modernes qui lui permettent d'offrir à la population un service de haute qualité.

Pour la législature 2007 - 2011, le Conseil d'Etat a décidé de décliner son action politique en sept défis pluridirectionnels.



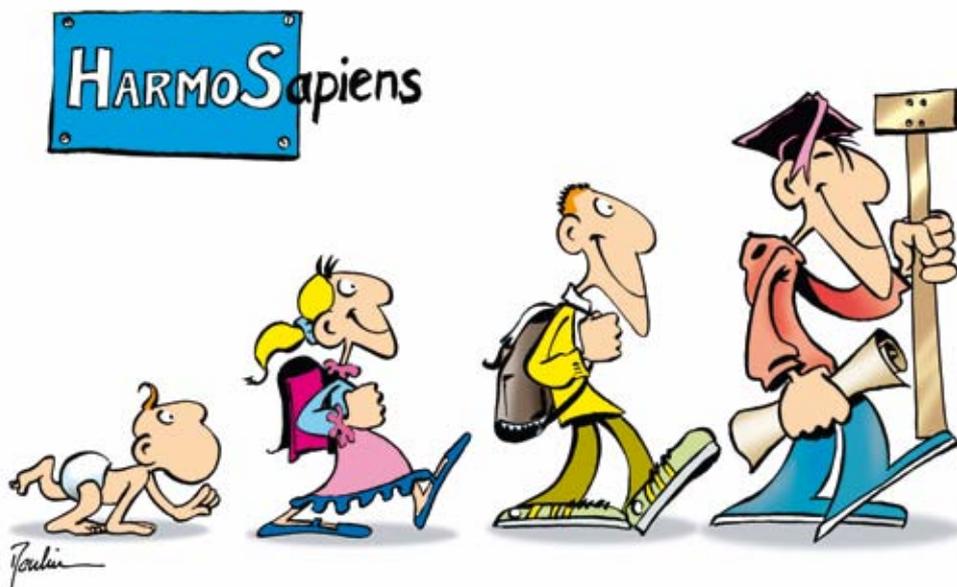
Profiler notre jeunesse

comme force vive de Fribourg



Poursuivre l'harmonisation de l'école obligatoire

Le milieu scolaire à tous ses niveaux traverse une période de mutation, notamment influencée par les nouvelles collaborations entre les cantons. A cet égard, l'harmonisation intercantonale de la scolarité obligatoire (HarmoS) exerce sur notre système éducatif une influence particulièrement importante. L'introduction de la deuxième année d'école enfantine entrera en vigueur à la rentrée scolaire 2008 déjà, avec une période transitoire de mise en œuvre. Cette deuxième année d'école enfantine est la partie avancée de la révision totale de la loi scolaire et deviendra réalité dès le milieu de l'année 2009. La généralisation de la gestion des établissements d'école enfantine et primaire par un responsable d'établissement figure aussi parmi les changements à opérer. Pratiquée depuis une dizaine d'années dans la partie alémanique du canton, cette forme de pilotage s'étendra à tous les cercles scolaires. Il s'agit également d'achever la mise en place du programme destiné aux élèves posant des problèmes graves de comportement. Autre réorganisation importante à réaliser au cours de la législature: la reprise par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport de tout l'enseignement spécialisé et des services auxiliaires, tâches transférées au canton dans le cadre du projet RPT. Fribourg s'appliquera à organiser l'aide aux enfants en difficulté d'apprentissage d'une manière globale (enseignement spécialisé et services auxiliaires scolaires) dans un souci de respect des personnes, d'efficacité et de maîtrise des coûts.



Moderniser les infrastructures du Secondaire II

C'est dans le Secondaire II (maturité gymnasiale, études commerciales à plein temps et certificat de culture générale) que se manifesteront de la manière la plus visible les conséquences de l'évolution démographique du canton. Après avoir concentré l'effort d'investissement sur les bâtiments de l'école primaire et du secondaire inférieur, il incombe maintenant de permettre au Secondaire II d'absorber la pression démographique. Il conviendra durant cette législature d'offrir de nouveaux murs au Collège de Gambach et des salles supplémentaires au Collège du Sud. L'Ecole professionnelle de Fribourg bénéficiera d'un agrandissement.



Améliorer les instruments pour l'aide aux jeunes en difficulté

L'insertion des jeunes en fin de scolarité obligatoire dans le monde du travail est un enjeu crucial. Un pourcentage encore trop élevé d'élèves ne trouve pas de places de formation à la sortie du CO. Depuis 2001, la Plate-forme Jeunes a permis d'offrir des solutions transitoires, s'appuyant sur une coordination entre plusieurs institutions. Un pas supplémentaire sera franchi en légitimant cette démarche par voie législative. L'ambition est ici d'améliorer le dispositif en place pour venir en aide aux jeunes en difficulté, notamment par le projet «Case management». Il sera piloté par une commission cantonale. L'information des jeunes en recherche d'une orientation professionnelle sera poursuivie, notamment par de nouvelles éditions du Forum des métiers, et les entreprises qui augmenteront leur offre de places d'apprentissage bénéficieront de mesures de soutien. Enfin, pour mettre tous les jeunes sur un pied d'égalité, il faudra harmoniser l'octroi des subsides de formation dont les montants diffèrent actuellement en fonction de la commune des bénéficiaires.

L'évolution favorable de la démographie fribourgeoise n'est pas sans imposer aussi son lot d'exigences qui place l'Etat face à de nouveaux besoins. L'école doit pouvoir répondre aux nécessités de son temps, permettre à la jeunesse fribourgeoise un développement harmonieux et favoriser l'intégration des nouveaux venus. Faciliter l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle et assurer aux hautes écoles du canton leur juste place dans le paysage helvétique en pleine mutation sont les enjeux majeurs de la législature.

Positionner les hautes écoles fribourgeoises

Le paysage helvétique des hautes écoles opère actuellement une mue en profondeur. Les mesures prises sur le plan national pour s'adapter à l'évolution tant mondiale que suisse, voire pour l'anticiper, ne restent évidemment pas sans conséquences pour le canton de Fribourg. Réussir le pilotage homogène et efficace de l'ensemble des établissements HES fribourgeois, leur conférer une identité commune et les positionner clairement au sein du système de formation: telle est l'ambition de la loi HES-SO Fribourg. De même, comme les disciplines artistiques seront progressivement introduites dans la HES-SO, il y a lieu de faire de Fribourg un site voué à l'enseignement musical. La Haute école pédagogique (HEP) se positionnera comme un centre de compétence dans le domaine de l'enseignement des langues. La révision de la loi HEP renforcera sa direction et rendra plus efficaces ses structures internes. L'Université de Fribourg sera quant à elle dotée des bases légales nécessaires pour refonder sa gouvernance, en revoyant notamment ses structures de pilotage. Ces objectifs, auxquels s'ajoute le positionnement adéquat de l'institution dans le paysage helvétique des hautes écoles, passent par une révision de la loi sur l'Université.



Défi n° 1

du programme gouvernemental 2007-2011



Projets législatifs du défi n° 1

- Loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (loi scolaire, RSF 411.0.1, révision totale)
- Loi sur l'enseignement spécialisé (RSF 411.5.1, révision totale)
- Loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire (nouveau)
- Loi cantonale sur le sport (nouveau)
- Loi sur les bourses et prêts de formation (RSF 44.1, révision totale)
- Loi d'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle (RSF 420.1, révision totale)
- Loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (RSF 413.1.1, révision totale)
- Loi sur l'Université (RSF 430.1, révision totale)
- Loi sur la Haute Ecole pédagogique (RSF 412.2.1, révision totale)
- Loi sur la Haute Ecole fribourgeoise de technique et de gestion (RSF 428.4, révision totale)
- Loi portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (nouveau)
- Loi portant adhésion du canton de Fribourg à la Convention scolaire romande (nouveau)



Améliorer notre qualité de vie

Préserver et promouvoir la santé de la population

La santé définie comme l'état de bien-être physique, psychique et social est un bien fondamental. Elle ne s'apprécie pas uniquement par opposition à la maladie ou au handicap. Le canton contribue activement à la promotion de tout ce qui concerne la protection, le maintien et le rétablissement de la santé de ses habitants. Les mesures prévues à cet effet visent d'une part à anticiper les problèmes et d'autre part à rendre les prestations de soin plus facilement accessibles. La promotion de la santé et de la prévention fera l'objet d'un plan d'action. Il comprendra des mesures de sensibilisation pour une alimentation équilibrée, et d'autres visant à améliorer la santé psychique ainsi que des conditions cadres favorisant une vie plus saine. Ce projet offrira aux acteurs œuvrant à la promotion de la santé et à la prévention un cadre de référence commun pour les années 2007 à 2011. Pour protéger la population dans les lieux publics, l'Etat mettra en œuvre des mesures de lutte contre la fumée passive donnant ainsi suite à diverses interventions parlementaires et citoyennes.

La qualité de vie n'est pas uniquement déterminée par le niveau matériel, mais aussi par des facteurs plus subjectifs, tels que la santé, la sécurité alimentaire, les loisirs et l'offre culturelle. Ces éléments contribuent au bien-être même des personnes, des plus aisées au plus démunies et des plus jeunes aux personnes en fin de vie. Ces éléments feront l'objet d'une attention particulière durant la législature.

Consolider les deux réseaux de soin

L'Etat poursuit la mise en place du Réseau hospitalier fribourgeois avec le souci d'augmenter la qualité des soins. En ce qui concerne les soins en santé mentale, ils seront structurés en trois secteurs. Cela permettra une prise en charge globale et pluridisciplinaire des patients. Des structures d'accueil de jour seront développées. Conformément à la politique décidée par le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat élabore une planification hospitalière cantonale ainsi qu'une nouvelle liste des hôpitaux du canton avec leurs mandats respectifs. La prise en charge préhospitalière sera réexaminée par les différents partenaires sous l'aspect de son amélioration et de son harmonisation. Le projet d'organisation des urgences préhospitalières comprend notamment la mise en place d'un service mobile d'urgence et de réanimation pour l'ensemble du canton.

Unifier la gestion de la sécurité alimentaire

Une alimentation saine contribue au bien-être et à la qualité de vie. Le domaine de la sécurité alimentaire et vétérinaire revêt un caractère d'autant plus important dans le canton de Fribourg, qu'il accueille sur son territoire une industrie agroalimentaire bien développée. Soucieux de participer à la protection des consommateurs contre les denrées alimentaires pouvant menacer la santé, le Conseil d'Etat réorganisera les entités actives dans ce domaine conformément aux décisions du Grand Conseil. Dans un premier temps, il s'agira de concrétiser la nouvelle loi sur la sécurité alimentaire et de fusionner les services du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal. Les parties laboratoires du Laboratoire cantonal, du Service de l'environnement et de l'Etablissement d'assurance des animaux de rente seront groupées de manière à optimiser les synergies entre leurs activités. Le contrôle vétérinaire sera professionnalisé, conformément aux dispositions légales fédérales concernant la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans les services vétérinaires publics.

« Revisiter le soutien aux personnes fragilisées

Pour contribuer à la qualité de vie des personnes fragilisées, il y a lieu de mener une politique active et de prendre des mesures adaptées à leur situation particulière. Selon l'article 35 de la Constitution cantonale, les personnes âgées ont droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité. En vue de l'élaboration d'une éventuelle loi, des travaux préparatoires (inventaire des mesures en faveur des personnes âgées, définition des besoins) pour le concept concernant le troisième âge sont en cours. Le transfert des compétences et du financement liés à la prise en charge des personnes handicapées dans le cadre du projet RPT se fera dès le 1er janvier 2008. Le Gouvernement saisira cette occasion pour réorganiser l'accès des personnes handicapées aux prestations, pour réexaminer le cadre législatif sur lequel va se greffer la politique fribourgeoise et pour redéfinir les missions et les prestations des institutions et autres organismes privés travaillant dans ce domaine. Le Revenu déterminant unique (RDU), qui sera mis en œuvre dès 2010, permettra de définir de façon unique les modalités de calcul du revenu déterminant l'accès aux prestations sociales, en se fondant toujours sur les mêmes éléments pertinents en termes de revenus, de fortune et de charges. Afin de prévenir l'exclusion sociale et de favoriser la réinsertion socioprofessionnelle, un dispositif de collaboration interinstitutionnelle (CII) sera progressivement étendu à l'ensemble du canton pour les personnes momentanément ou durablement écartées du marché du travail. Les problèmes liés à la prostitution, notamment celui des prostituées étrangères en situation irrégulière, particulièrement exposées aux abus et à la violence, exigent l'adoption de mesures de protection et de contrôle. A cet effet, un concept et une loi seront élaborés. Ce projet comportera également la mise en place d'un mécanisme de coopération intercantonale de lutte contre la traite d'êtres humains, en vue d'améliorer la protection des victimes et la poursuite des délinquants.





Favoriser la création artistique et le sport

L'Etat de Fribourg favorise les sports, les loisirs et la culture. Il contribue en particulier à la promotion des activités culturelles, principalement dans le domaine de la création. Grâce aux initiatives cumulées de l'Etat et de plusieurs associations de communes, le canton a connu, ces dernières années, un réel progrès en la matière. Pour cette législature est prévue une double action prioritaire dans le prolongement de ce qui a été réalisé dans un passé récent. D'une part, il s'agira de mettre en place des mesures incitatives en vue de favoriser la diffusion des créations fribourgeoises, tant dans le réseau des salles du canton que dans le reste de la Suisse et à l'étranger; d'autre part, de combler des carences sur le plan musical par l'appui à la création et au développement d'un orchestre de chambre cantonal de niveau professionnel, appelé à rayonner autant dans le canton qu'à l'extérieur. Un premier projet de concept du sport a été élaboré et mis en consultation au cours de la législature précédente. Le Conseil d'Etat entend maintenant finaliser le document, qui constituera la référence pour la promotion du sport dans le canton et servira de base à une législation sportive cantonale. Pour chacun des trois domaines que sont le sport scolaire, le sport loisir et le sport de performance, des objectifs explicites seront fixés et une organisation appropriée définie. Cela, sans oublier le soutien actuel et futur du canton à des manifestations sportives et à la réalisation d'installations sportives.

Projets législatifs du défi n° 2

- Loi d'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (RSF 32.4, révision partielle)
- Loi sur la prophylaxie et les soins dentaires scolaires (RSF 413.5.1, révision totale)
- Loi d'application de la législation fédérale sur la protection des animaux (RSF 725.1, révision totale)
- Loi sur la santé (RSF 821.0.1, révision partielle)
- Loi sur l'eau potable (RSF 821.32.1, révision totale)
- Loi sur la prostitution (nouveau)
- Loi d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (nouveau)
- Loi relative aux personnes en situation de handicap (nouveau)
- Loi relative aux personnes âgées (nouveau)



3

Mieux vivre ensemble

Consolider la politique familiale

Le canton de Fribourg a opté pour une approche globale, transversale et coordonnée de la politique familiale. Son objectif est de contribuer à la sécurité matérielle des familles et de faciliter la conciliation entre le travail et la vie de la famille. Durant la législature, l'accent sera mis sur l'introduction d'un régime cantonal d'allocations de maternité et d'adoption (art. 33 al. 1 Cst), sur la généralisation des allocations familiales (art. 60 al.1 Cst), sur la réorganisation de l'accueil de la petite enfance et sur l'encouragement des accueils extrascolaires par le biais de structures locales. Sur le plan de l'égalité homme-femme, seront proposées des mesures pour faciliter la conciliation entre travail et famille pour les femmes comme pour les hommes, notamment au sein de l'administration cantonale et par l'harmonisation des horaires scolaires. L'élaboration d'une nouvelle loi instituant un régime de prestations complémentaires a pour but d'apporter un soutien aux familles de condition modeste. Un nouveau projet de loi sera proposé pour régler la question des pensions alimentaires. Une structure sera mise en place pour prévenir la violence dans les familles et soutenir les victimes. Un concept global en faveur de la jeunesse sera développé. La mise en place d'un «guichet de la famille» vise à rendre l'information destinée aux familles aussi accessible que possible.



Profilier le bilinguisme comme atout du canton

La Constitution fait du bilinguisme un élément constitutif de notre canton. Au cours de cette législature, le Conseil d'Etat portera ses efforts sur le renforcement de la compréhension entre les communautés linguistiques en favorisant les échanges et l'apprentissage des langues. C'est ainsi qu'il entend promouvoir la bonne entente et les échanges dans l'ensemble de la société fribourgeoise. Durant la législature, le Conseil d'Etat adoptera un concept général de l'enseignement et de l'apprentissage de la langue partenaire et des langues étrangères durant la scolarité obligatoire. Le Gouvernement se donnera ainsi les moyens de renforcer la compréhension et l'utilisation de la langue partenaire en commençant par l'école. Les mesures qui seront mises en place rendront d'autant plus attractives et efficaces les possibilités offertes aux degrés scolaires subséquents, telles que les maturités bilingues, dont l'offre est systématique dans les collèges, ou les opportunités données dans les Hautes écoles fribourgeoises, qui font que, par exemple, l'Université de Fribourg se profile comme l'Université bilingue suisse. C'est également durant cette législature que seront mis en place les outils favorisant l'apprentissage de l'anglais dès la 5^e année primaire.



Intégrer les migrants

La forte évolution démographique que connaît le canton de Fribourg va de pair avec un afflux important de personnes étrangères. Ces personnes doivent pouvoir s'intégrer dans la société et dans le monde du travail. La nouvelle loi fédérale sur les étrangers prévoit que la Confédération, les cantons et les communes créent des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la vie publique (encouragement de l'apprentissage de la langue, promotion professionnelle, mesures de prévention en matière de santé, soutien aux efforts déployés en vue de favoriser la compréhension mutuelle entre populations suisse et étrangère). A Fribourg, l'accent sera d'abord mis sur l'élaboration d'un schéma directeur qui offrira une vue d'ensemble et qui précisera la politique du canton en matière d'intégration des migrants. Cette politique trouvera son fondement dans une loi cantonale sur l'intégration des migrants. Les structures créées au cours de la législature 2001-2006 (Délégué à l'intégration des migrants, Commission cantonale pour l'intégration des migrants et contre le racisme) seront renforcées et pourront ainsi apporter un soutien accru aux principaux acteurs concernés (communes, associations d'étrangers, œuvres d'entraide, employeurs...).

Veiller à la cohésion dans le respect de la diversité est un des buts assignés à l'Etat par la Constitution. La politique familiale, l'intégration des migrants, la coexistence entre les deux communautés linguistiques et l'adaptation des structures cantonales aux besoins de notre temps sont quatre domaines dans lesquels ce principe sera concrétisé durant la législature 2007 -2011.

Ajuster les structures territoriales à l'évolution de la société

Le fonctionnement des institutions doit être adapté à l'évolution de la société. Le projet de mise en œuvre de la Constitution sur le réexamen des structures territoriales, initié lors de la précédente législature, sera concrétisé. Il s'agira de définir de quelle organisation spatiale l'Etat de Fribourg a besoin pour remplir au mieux les missions et les tâches étatiques du XXI^e siècle. Faut-il les exécuter de manière centralisée ou faut-il au contraire définir des circonscriptions administratives déconcentrées? La question du redécoupage des districts, éventuellement des cercles électoraux, sera examinée. Les structures territoriales doivent ainsi pouvoir être le support d'un maximum de tâches déconcentrées. Parallèlement, il s'agira de définir les tâches des agents de l'Etat, en particulier celles des préfets, et le statut qu'il y aura lieu de leur accorder.

Renforcer le centre du canton

La création, dans le Grand-Fribourg, d'une agglomération au sens de la loi cantonale y relative constituera une réalisation importante pour la cohésion fribourgeoise. Elle a pour but de doter le centre du canton d'un support juridique régional, réunissant diverses communes francophones et germanophones et permettant de coordonner encore mieux la collaboration intercommunale. La révision partielle de la loi facilitera l'adhésion des représentants des deux communautés linguistiques. Il sera ensuite possible de mettre l'accent sur les travaux de mise en œuvre sur les plans régional et communal. La future agglomération est également destinée à servir de support juridique pour le projet d'agglomération au sens de la législation fédérale sur le fonds d'infrastructure. Le plan directeur régional devra être retravaillé et déposé auprès des autorités fédérales. Il sera avalisé par l'Etat et l'agglomération avant de pouvoir être mis en œuvre sous la responsabilité de chaque collectivité et autorité concernée.

Au sud du canton, un projet d'agglomération est également à l'étude et pourrait voir le jour durant la législature.



Défi n° 3

du programme gouvernemental 2007-2011



Réduire les disparités financières entre les communes

La réforme de la péréquation financière intercommunale s'inscrit dans une plus vaste perspective qui doit conduire l'Etat à réduire les disparités financières entre communes, permettant ainsi aux collectivités locales de disposer de moyens suffisants et donc à chaque habitant de bénéficier d'un service public de qualité. Il s'agit d'abord d'un acte de solidarité des communes à forte capacité financière envers celles qui, pour différentes raisons, ne disposent pas des mêmes ressources. Mais il s'agit aussi de reconnaître que certaines communes, voire certaines régions, peuvent connaître des besoins spécifiques qui doivent être, dans une certaine mesure, compensés. Le nouveau système sera adopté par le Grand Conseil et mis en œuvre durant la présente législature.

L'entrée en vigueur du projet RPT le 1^{er} janvier 2008 nécessite différentes adaptations légales pour éviter une dégradation de la situation financière des communes. Compte tenu des incertitudes liées aux chiffres disponibles, ces modifications seront rediscutées en cours de législature. A la suite de la cantonalisation des hôpitaux, le Conseil d'Etat entend poursuivre l'examen de la répartition des tâches entre le canton et les communes, notamment dans le domaine des EMS.

Projets législatifs du défi n° 3

- Loi sur le régime cantonal d'allocations de maternité et d'adoption (RSF 836.3, révision totale)
- Loi sur l'accueil de la prime enfance (RSF 835.1, révision totale)
- Loi cantonale sur les allocations familiales (RSF 836.1, révision totale)
- Loi instituant un régime de prestations complémentaires en faveur des familles de condition modeste (nouveau)
- Loi sur les pensions alimentaires (nouveau)
- Loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5, révision totale)
- Loi sur les préfets (RSF 122.3, révision totale)
- Loi sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1, révision partielle)
- Loi sur la péréquation financière intercommunale (nouveau)
- Loi sur l'intégration des migrants (nouveau)
- Adaptation des lois dans les domaines touchés par le projet RPT





Moderniser les bases légales de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire vise à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation judicieuse du sol. Pour atteindre ces objectifs, la législation doit s'adapter aux conditions de la vie collective. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions sera soumise au Grand Conseil et mise en œuvre durant la présente législature. Les principales modifications portent sur le renforcement du caractère stratégique de l'aménagement du territoire, l'amélioration du déroulement des procédures et une meilleure gestion des dossiers relatifs à l'exploitation des matériaux. Simultanément à ce projet de loi, l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) sera soumis pour adhésion au Grand Conseil. Cet accord vise à simplifier les prescriptions relatives à la police des constructions de tous les cantons.

L'augmentation de la population exige que des mesures soient prises dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et de l'environnement, de l'énergie et de la mobilité des personnes et des biens. L'action de la présente législature s'inscrit dans le contexte du développement durable et de la promotion des énergies renouvelables et de la mobilité douce.

Protéger l'environnement et la nature

L'action gouvernementale dans le domaine de la protection de l'environnement durant la législature se concrétisera notamment par un projet de loi sur les eaux, un nouveau plan de mesures sur la protection de l'air, des mesures de protection contre le bruit le long des routes cantonales et l'élaboration et l'exécution du cadastre sur les sites pollués. L'élaboration d'une loi sur la protection de la nature permettra d'organiser la protection sur le plan cantonal, de répondre aux impératifs du subventionnement et de concrétiser le projet RPT. Il y a également lieu de mettre en œuvre la protection et l'entretien des nombreux biotopes, zones alluviales et marais inventoriés par la Confédération et d'envisager la création d'un parc naturel régional Gruyère-Pays d'Enhaut. Il s'agit également de favoriser la qualité d'accueil des forêts, où la fonction sociale est prioritaire. Les dispositions fédérales et cantonales en matière de protection contre les dangers naturels nécessitent la coordination des démarches entre services de l'Etat, communes et propriétaires concernés pour assurer la cohérence et l'efficacité des mesures.

Encourager les énergies renouvelables

Notre canton dispose d'un potentiel important à exploiter dans le cadre de la production d'énergies renouvelables et dans l'utilisation rationnelle de l'énergie. La législation sur l'énergie et le plan sectoriel visent à augmenter le degré d'autonomie énergétique du canton. La législature sera l'occasion de promouvoir ces potentialités par une action coordonnée des services administratifs, un soutien aux projets pilotes, aux programmes de promotion des énergies renouvelables, du biogaz et de l'énergie éolienne, la formation et la sensibilisation des professionnels et des particuliers ainsi que la réduction de la consommation énergétique des bâtiments publics.



Repenser la mobilité des Fribourgeois

La gestion de la mobilité prend de plus en plus d'importance vu l'essor de la population et de l'économie. Elle a de nombreux impacts sur l'environnement, la santé et l'économie. Les structures administratives seront adaptées pour permettre une gestion plus efficace des questions complexes liées à la mobilité. La sécurité du réseau routier cantonal sera améliorée par des aménagements ciblés et par l'assainissement des carrefours dangereux. Le programme de réalisation du plan cantonal des transports sera mis en œuvre. L'offre en transports publics sera développée de manière à améliorer l'intégration du canton dans le réseau ferroviaire national et international et à assurer à la population fribourgeoise une mobilité adéquate sur l'ensemble du territoire. Dans ce contexte, le rôle de la mobilité douce sera renforcé.





Créer une structure cantonale pour le développement durable

Le développement durable est une tâche des pouvoirs publics et de la population dans son ensemble. Les nombreux défis qui vont se poser dans les années à venir exigent une approche transversale (développement économique, préservation des ressources naturelles, maîtrise du développement territorial et de la mobilité, promotion des énergies renouvelables, exemplarité des collectivités publiques, gestion des enjeux sociaux etc.). Le canton de Fribourg créera une structure organisationnelle et élaborera au besoin des bases légales spécifiques pour assurer l'intégration du développement durable dans l'administration et apporter un soutien aux acteurs cantonaux, régionaux et communaux.

Projets législatifs du défi n° 4

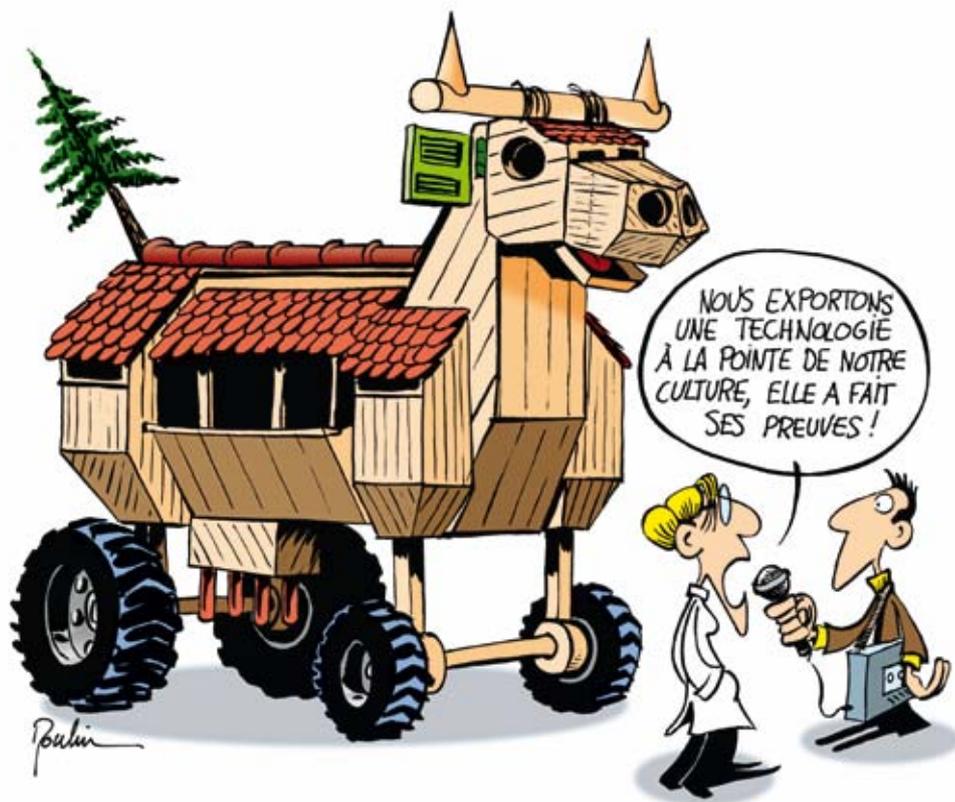
- Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1, révision totale)
- Loi sur la protection de la nature (nouveau)
- Législation sur le transport et la distribution du gaz naturel (RSF 775.2, révision totale)
- Loi sur les routes (RSF 741.1, révision totale)
- Loi sur les transports (RSF 780.1, révision totale)
- Loi sur les eaux (RSF 812.1, révision totale)



5 **Renforcer notre économie** et positionner notre canton

» **Consolider le concept «High tech in the Green»**

Pour développer sa politique de croissance qualitative selon le concept «High tech in the Green», le Conseil d'Etat va progressivement renforcer les moyens de la promotion économique et de la promotion touristique. La législation cantonale relative à la promotion économique sera révisée conformément aux exigences de la nouvelle politique régionale de la Confédération. Un programme pluriannuel de politique régionale sera établi, en collaboration avec les régions du canton et les partenaires des projets qui feront l'objet de demandes de subventionnement par la Confédération. On veillera à favoriser l'innovation, notamment en renforçant la collaboration entre les hautes écoles et les entreprises. Par une politique foncière active, les pouvoirs publics veulent mettre à disposition des entreprises des surfaces ou des locaux de qualité en quantité suffisante. Des actions ciblées de promotion seront organisées pour consolider l'image d'un canton dynamique, orienté vers les nouvelles technologies et partisan résolu du développement durable.





Pérenniser le secteur primaire

La loi sur l'agriculture vient d'être adoptée par le Grand Conseil. Il y aura donc lieu de poursuivre sa mise en œuvre en mettant un accent particulier sur le développement des énergies renouvelables et en favorisant les interactions entre l'agriculture et l'environnement dans l'optique du développement durable. Comme la diversité biologique dépend fortement de la qualité biologique de nos forêts, une sylviculture proche de la nature contribue à la protéger. La mise en place de structures forestières économiquement viables, commencée lors de la précédente législature, sera poursuivie. Il s'agira également de concrétiser les mesures de promotion de l'utilisation du bois comme matière première indigène et renouvelable, prévues par la loi cantonale sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles.

Afin d'attirer de nouvelles entreprises créant des places de travail hautement qualifiées, le canton de Fribourg veut renforcer son esprit d'innovation et affirmer son rôle de canton pont en intensifiant ses collaborations intercantionales et internationales. Cette politique doit aussi contribuer à une augmentation du revenu moyen par habitant.

Réintégrer les demandeurs d'emploi

Préserver l'équilibre du marché du travail et lutter contre le chômage et ses conséquences néfastes demeurent un souci important du Conseil d'Etat. Il s'agit en premier lieu de réintégrer rapidement et durablement dans le monde du travail les personnes ayant perdu leur emploi. La législation cantonale relative au travail sera révisée. On y intégrera les dispositions d'application de la loi fédérale en matière de conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et de lutte contre le travail au noir.



Défi n° 5

du programme gouvernemental 2007-2011



Intensifier la collaboration intercantonale et internationale

Le projet RPT encourage les coopérations intercantionales visant à la réalisation en commun de tâches ou leur délégation. Les membres du Conseil d'Etat, très actifs dans les conférences intercantionales sectorielles et dans les conférences gouvernementales (Conférence des Gouvernements cantonaux [CdC], Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale [CGSO]), poursuivront leur action. La révision de la Convention des conventions sous l'égide de la CGSO facilitera l'implication des parlements dans l'adoption et l'exécution des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger. S'agissant de la collaboration internationale, la participation du canton à des projets de l'Assemblée des régions d'Europe (projet Eurodyssée, etc.) et à des programmes européens de développement régional (projets Interreg) sera développée. Dans le sens de l'article 70 de la Constitution, la participation du canton à des projets de coopération au développement sera également renforcée.

Projets législatifs du défi n° 5

- Loi sur la promotion économique (RSF 900.1, révision partielle)
- Loi sur l'emploi et le marché du travail (RSF 866.1.1, révision totale)
- Convention des conventions (RSF 121.4, révision totale)



Assurer la sécurité de proximité et une organisation judiciaire performante



Généraliser la police de proximité

Après avoir regroupé les effectifs de la police pour assurer une intervention rapide en toute circonstance, le Conseil d'Etat veut faire évoluer l'organisation de cette dernière pour lui permettre de rester proche du citoyen et de ses préoccupations. Le projet de police de proximité comporte une action dans trois directions: présence accrue dans les lieux à risques; augmentation des contacts avec la population et les milieux concernés; démarche partenariale de résolution des problèmes de sécurité. D'abord mis en œuvre, depuis 2004, dans l'agglomération du Grand-Fribourg, le concept «police de proximité» sera progressivement étendu à tout le canton. A cet effet, l'actuelle police territoriale sera transformée. Ses tâches et son concept d'engagement seront redéfinis, ses effectifs seront renforcés, et une formation spécifique sera donnée à ses agents.

Vivre en sécurité est un droit essentiel de chacun. Durant la législature, les structures et les modes d'action dans les domaines de la police, de l'organisation judiciaire, des institutions de détention et dans celui de la protection de la population poursuivront leur mutation afin de mieux répondre à l'évolution des risques et des attentes de la population.

Réorganiser la justice et unifier les procédures

La réorganisation du pouvoir judiciaire prévue par la Constitution cantonale comprend trois volets dont chacun demande à être concrétisé par une loi. Le Conseil de la magistrature exercera la surveillance des autorités judiciaires et de leurs membres. Les juges seront élus par le Grand Conseil, sur préavis du Conseil de la magistrature. Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif seront réunis en une seule autorité. Il est également prévu d'étudier l'opportunité de créer un tribunal spécial pour les affaires familiales, dans le but de confier ces affaires à des juges spécialisés et d'en accélérer le traitement. Dans la seconde partie de la législature, il s'agira d'introduire dans le canton les procédures unifiées que la Confédération est sur le point d'adopter en matière civile et pénale. Cette introduction comportera notamment, sur le plan pénal, la suppression de la fonction de juge d'instruction et un élargissement des attributions du Ministère public. A cela s'ajoutera une révision de l'organisation tutélaire, rendue nécessaire par l'adoption, sur le plan fédéral, d'une nouvelle législation sur la protection de l'enfant et de l'adulte, qui remplacera l'actuel droit de la tutelle.

Adapter les structures de détention à l'évolution des besoins

L'augmentation du nombre des personnes à placer, la diversification des régimes de détention et le renforcement de l'encadrement des détenus entraînent des besoins accrus aussi bien dans le domaine de la détention avant jugement que dans celui de l'exécution des sanctions pénales. Pour faire face à cette évolution, les cantons romands ont décidé d'étendre et d'intensifier leur collaboration. En exécution de concordats récemment conclus, le canton de Fribourg va réaliser à Bellechasse un nouvel établissement de 40 places, destiné à l'exécution anticipée des peines. On permettra ainsi à des prévenus, qui doivent s'attendre à être condamnés à une peine ferme, de bénéficier d'un régime adapté à leur situation, tout en libérant un nombre correspondant de places dans les prisons préventives. En outre, un secteur semi-ouvert sera réalisé à la Prison centrale, pour répondre à l'extension, par le nouveau code pénal, des possibilités d'exécution des peines en régime facilité (semi-détention; exécution par journées séparées). Enfin, l'encadrement socioéducatif et thérapeutique des détenus sera adapté aux exigences actuelles.





Prévenir les catastrophes et se préparer aux situations d'urgence

La Constitution cantonale et la législation fédérale sur la protection de la population chargent le canton et les communes de prendre les mesures nécessaires pour faire face aux catastrophes et aux situations d'urgence. Un projet de loi sur la protection de la population sera présenté au Grand Conseil. Fondé sur une analyse des dangers et sur un concept de gestion intégrée des risques, il mettra l'accent sur la coordination des mesures de prévention, sur l'organisation de la préparation ainsi que sur la formation des organes de conduite et des services d'intervention. Parallèlement, des dispositions légales relatives aux séismes, telles que l'insertion de normes parasismiques dans la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions ou l'inclusion du risque sismique dans l'assurance des bâtiments, seront adoptées. Par ailleurs, la structure et le fonctionnement de la défense contre l'incendie seront réorganisés. Dans le but d'augmenter leur efficacité et de réduire les coûts, il est prévu de grouper les corps de sapeurs-pompiers et d'en définir les effectifs et les moyens ; la formation des sapeurs-pompiers sera également réorganisée et développée.





Projets législatifs du défi n° 6

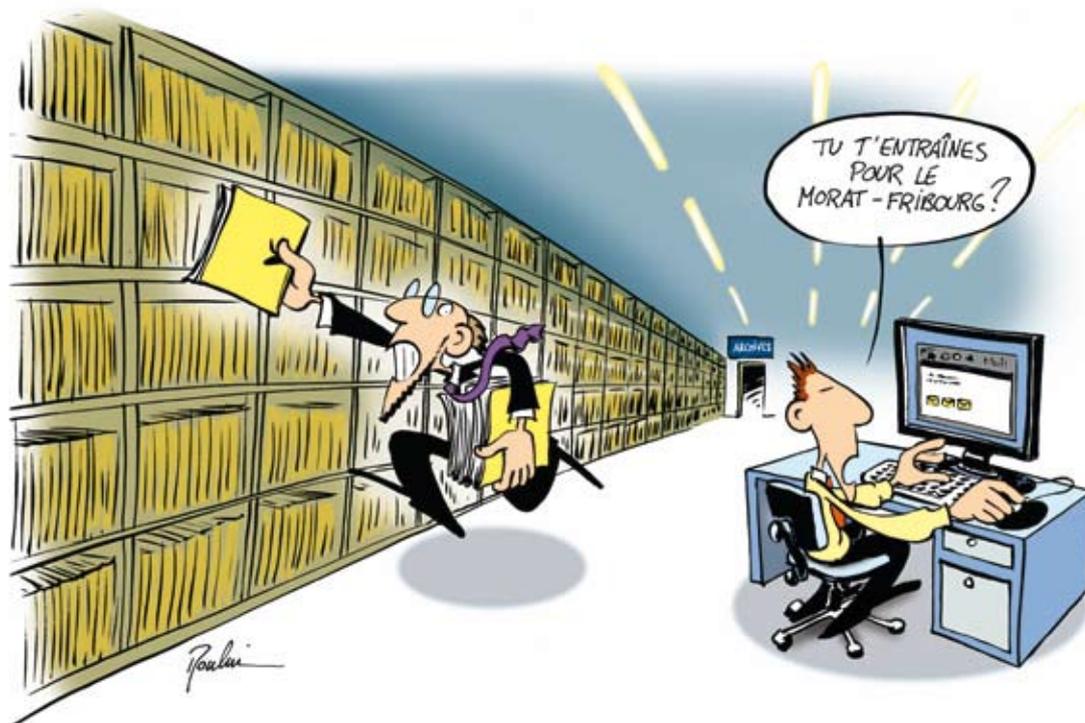
- Loi sur l'élection et la surveillance des juges (RSF 131.0.2, nouveau)
- Loi sur l'organisation du Tribunal cantonal (nouveau)
- Loi d'introduction de la procédure civile fédérale (nouveau)
- Loi d'introduction de la procédure pénale fédérale (nouveau)
- Loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection de l'enfant et de l'adulte (révision totale du droit de la tutelle) (nouveau)
- Loi d'introduction de la loi sur le Tribunal fédéral (juridiction administrative) (nouveau)
- Loi portant création d'un tribunal des affaires familiales (nouveau)
- Loi d'application du code civil suisse (RSF 210.1, révision totale)
- Loi sur la protection des données (RSF 17.1, révision partielle)
- Loi sur la vidéosurveillance (nouveau)
- Loi sur le contrôle des habitants (RSF 114.21.1, révision totale)
- Loi d'application de la législation fédérale sur les étrangers (RSF 114.22.1, révision totale)
- Loi sur la protection de la population (nouveau)
- Loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (RSF 731.0.1, révision partielle)



7 Se rapprocher du citoyen et alléger la fiscalité

Améliorer les prestations pour les administrés et les communes

Plusieurs projets visent l'amélioration des relations avec les administrés et le renforcement des relations avec les communes. On en attend une augmentation de l'efficacité et un rapprochement entre l'Etat et ses citoyens. L'intensification de la collaboration avec les communes par l'harmonisation des systèmes informatiques en vue de faciliter les échanges d'informations va se poursuivre. Ces projets impliquant pour la plupart une utilisation accrue des moyens informatiques concernent notamment l'harmonisation des registres des habitants, le suivi des demandes de permis de construire, la poursuite de l'établissement du registre foncier fédéral et l'informatisation généralisée des données de ce même registre. En matière d'information et de transparence, une loi sur l'information du public et l'accès aux documents officiels verra le jour, tandis que la loi sur la protection des données devra être révisée à la suite de l'Accord Schengen/Dublin. Le projet de mise en place d'une unité de médiation administrative, pour contribuer à éviter ou à régler de façon simple des conflits entre les autorités ou l'administration et les administrés ou autres usagers, est également à l'ordre du jour.



Optimiser le fonctionnement interne de l'administration

L'optimisation des structures et du fonctionnement de l'administration dans les domaines de la gestion informatique, des instruments de gestion du personnel, des instruments financiers et des prestations est un souci permanent. Plusieurs projets dans différents domaines sont prévus pour la présente législature.



Rester un employeur attractif

Durant la législature le Conseil d'Etat donnera suite à différentes interventions relatives au temps de travail du personnel de l'Etat. Il s'agit à la fois de permettre au personnel de mieux concilier travail et temps libre et à l'employeur de mieux coordonner la présence des ressources en fonction de la masse de travail. La révision totale en cours de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat a pour but de garantir des prestations à long terme avec une situation financière saine limitant la garantie de l'Etat, et d'introduire des modalités en vue d'une flexibilisation accrue des conditions de la prise de la retraite. L'amélioration des conditions salariales et/ou des conditions de travail du personnel de l'Etat fait également partie des objectifs de la législature.

Le Gouvernement doit veiller à l'équilibre des finances de l'Etat. Mais pour la présente législature, il s'est aussi donné pour but de rendre le canton plus attractif par une baisse mesurée de la fiscalité. Il veut également poursuivre ses efforts pour améliorer en permanence les prestations aux administrés et aux communes, pour optimiser le fonctionnement interne de l'administration et pour rester un employeur attractif.

Assurer un équilibre durable des finances de l'Etat

La Constitution fribourgeoise exige un équilibre durable du compte de fonctionnement de l'Etat. Des finances publiques saines sont une composante essentielle du développement durable. Elles garantissent une croissance économique équilibrée et une offre performante de services publics sur le long terme. Ces prochaines années, la démographie va exercer une influence toujours plus forte sur les dépenses de formation, de santé et de prévoyance. De plus, la concurrence fiscale entre les cantons et le poids de notre fiscalité exigent une nouvelle étape d'allègement de la fiscalité fribourgeoise. Pour toutes ces raisons, il est indispensable, durant cette législature, non seulement de développer de nouveaux projets mais de mener en parallèle des réflexions critiques afin de pouvoir encore mieux maîtriser l'évolution des charges dans certains secteurs. De telles mesures sont une condition indispensable pour pouvoir assumer le financement des nouvelles tâches et priorités de la législature et pour garantir, sur la durée, l'équilibre des finances cantonales ainsi qu'un climat politique serein. L'anticipation des situations à problème a été une raison essentielle des succès de la politique financière de notre canton.

Abaisser la fiscalité

Le Conseil d'Etat s'est donné pour but de rendre le canton plus attractif par une baisse mesurée de la fiscalité pour les personnes physiques et les entreprises. Compte tenu de la moyenne suisse et de la situation dans les cantons voisins, il prévoit notamment la réduction du coefficient cantonal de l'impôt pour le ramener progressivement à 100.



Défi n° 7

du programme gouvernemental 2007-2011



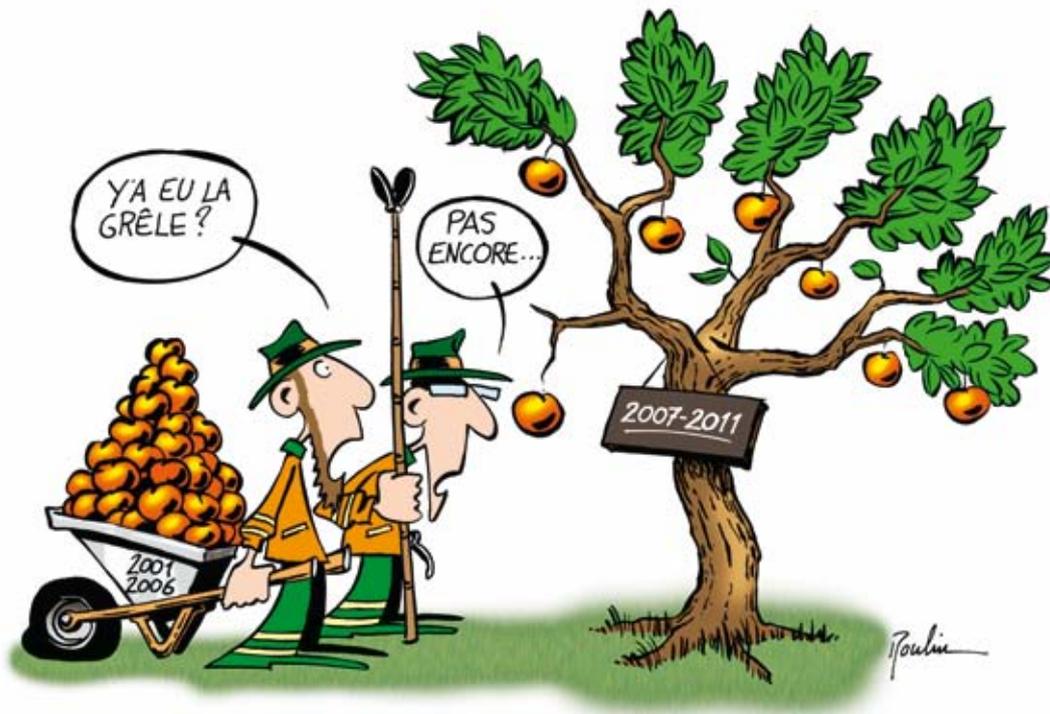
Projets législatifs du défi n° 7

- Loi sur le contrôle des habitants (RSF 114.21.1, révision totale)
- Loi sur l'information (nouveau)
- Loi sur la protection des données (RSF 17.1, révision partielle)
- Loi sur les finances de l'Etat (RSF 610.1, révision partielle)
- Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (RSF 122.73.1, révision totale)
- Loi sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1, révisions partielles)
- Loi sur l'impôt sur les successions et les donations (RSF 635.2.1, révision totale)
- Loi sur la mensuration officielle (RSF 214.6.1, révision partielle)
- Loi modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations (nouveau)
- Lois annuelles fixant les coefficients cantonaux des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et sur le bénéfice et le capital des personnes morales (RSF 631.12, révision totale)
- Décret pour la réorientation de la production agricole aux Etablissements de Bellechasse (nouveau)
- Décret pour le réaménagement du Foyer de la Sapinière aux Etablissements de Bellechasse (nouveau)
- Décret pour une buanderie pour les hôpitaux publics du canton (nouveau)
- Accord intercantonal relatif à la surveillance des fondations (nouveau)
- Dispositions légales concernant la médiation administrative (nouveau)



Plan financier

2007-2011



En application de l'article 112 de la Constitution du canton de Fribourg «le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le programme de législature et le plan financier». Le plan financier est l'expression chiffrée du programme de législature. Il met en évidence les perspectives financières de l'Etat et il permet ainsi, suffisamment tôt, d'attirer l'attention des autorités politiques sur les éventuelles difficultés financières futures.

L'évolution récente des finances de l'Etat

► Au cours de la dernière législature, les finances de l'Etat ont connu une évolution exceptionnelle due principalement, en 2005, au versement du produit de la vente des 1300 tonnes d'or excédentaire de la BNS. La part cantonale s'est élevée à 757 millions de francs. Ce versement a contribué de manière importante au redressement des finances de l'Etat.

L'analyse de l'évolution des finances cantonales durant la période 2001-2006 permet encore de faire les principaux constats suivants :

- entre la fin 2001 et la fin 2006, la dette brute a baissé de 434,7 millions de francs. Sur la même période, la dette nette de 780,1 millions de francs à fin 2001 s'est transformée en une fortune nette de l'ordre de 310 millions de francs à fin 2006;
- sur toute la période 2002-2006, les résultats du compte de fonctionnement ont été équilibrés;
- le volume des investissements nets s'est élevé en moyenne annuelle sur la période 2002-2006 à 90 millions de francs. Il a été inférieur à celui de la législature précédente;
- le degré d'autofinancement moyen des investissements nets a été supérieur à 100% sur toute la période à l'exception de 2002 (95,4%);
- alors que l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de 5% de janvier 2001 à fin 2006, les charges de fonctionnement ont progressé de 22,1%. Les dépenses de consommation, de transferts et de personnel ont connu une progression particulièrement soutenue. Entre 2001 et 2006, les effectifs du personnel ont augmenté de 580 postes équivalent plein-temps;
- les revenus ont connu une croissance exceptionnellement élevée (+ 26,5%). Malgré les réductions de la fiscalité décidées de 2001 à 2006 (incidences cumulées estimées à 50 millions de francs), les produits de la fiscalité cantonale ont progressé de plus de 26%. Nos parts aux recettes fédérales, aux bénéfices de la BNS, de la BCF et du Groupe E SA ont aussi connu un développement remarquable durant la dernière législature (+ 117 millions de francs ou + 51%).

La période 2002-2006 a été marquée par une évolution exceptionnelle des revenus encaissés par l'Etat. Il est d'ores et déjà certain que ce rythme ne se poursuivra pas durant les années 2007-2011.

Incertitudes et limites *liées au plan financier*

Il est important de rappeler que les résultats du plan financier présentés par le Conseil d'Etat sont soumis à des incertitudes et à des limites inhérentes aux prévisions à établir sur plusieurs années.

Les incertitudes portent en particulier sur le niveau d'inflation qui prévaudra sur la période planifiée. Les calculs du plan financier, notamment ceux qui sont relatifs aux charges salariales, reposent sur une hypothèse d'inflation relativement faible, soit de 1,5%. Le plan financier table sur une légère augmentation des taux d'intérêt et sur le maintien d'une bonne situation économique. Il faut savoir qu'une hausse d'un point du niveau prévu de l'inflation se traduirait, pour les seules dépenses salariales, par une charge supplémentaire de plus de 10 millions de francs par année.

Le plan financier ne prend évidemment pas non plus en considération les interventions parlementaires qui pourraient nécessiter des modifications complémentaires de la fiscalité cantonale ou qui pourraient entraîner la mise sur pied de tâches nouvelles non inventoriées dans le programme gouvernemental.

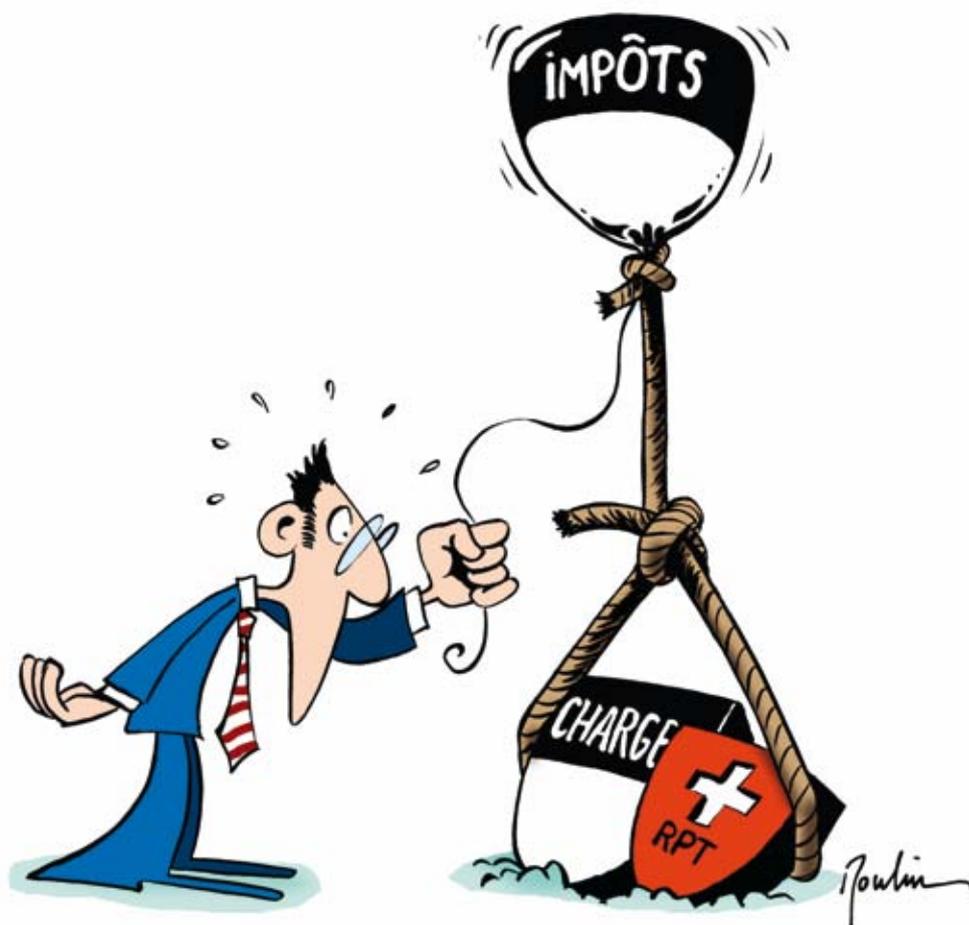
Il est important d'attirer l'attention sur une autre limite des résultats actuels du plan financier, à savoir celle qui est liée aux incertitudes se rapportant à la politique fédérale.

Diverses mesures importantes sont à l'étude ou en discussion sur le plan fédéral. Compte tenu de leur caractère incertain ou provisoire, elles n'ont pas été prises en compte dans le plan financier alors même qu'elles pourraient avoir des effets, en règle générale négatifs, non négligeables sur les perspectives financières du canton. Parmi ces mesures, on peut citer:

- le rythme et l'ampleur de l'allègement de la fiscalité fédérale qui se répercutent notamment sur notre part à l'impôt fédéral direct et, dans certains cas, sur notre propre législation fiscale;
- le réexamen prévu des tâches relevant actuellement de la responsabilité de la Confédération. Dans le plan financier 2008-2010, la Confédération retient à ce titre des économies s'élevant à 1,2 milliard en 2010;
- le projet fédéral de versement de prestations complémentaires destinées aux familles;
- les modifications de la loi fédérale sur l'assurance-maladie: ce domaine important est actuellement en discussion aux Chambres fédérales. Plusieurs mesures pourraient modifier les règles de financement actuelles et aggraver les perspectives financières de l'Etat en fin de législature, en particulier:
 - le niveau de prise en charge des frais hospitaliers par les collectivités publiques, qui pourrait être supérieur au taux actuel de 50 %;
 - l'extension du financement hospitalier aux cliniques privées figurant sur la liste des hôpitaux établie par le canton alors que ces dernières ne sont actuellement pas subventionnées;
 - l'instauration pour l'assuré du libre choix de l'hôpital dans toute la Suisse même sans disposer d'une assurance complémentaire adéquate. Cette règle remet totalement en question le système pratiqué jusqu'à présent.

L'application éventuelle de ces trois dernières mesures aurait des incidences financières aggravantes très importantes pour les finances cantonales. Elles pourraient se chiffrer en dizaines de millions de francs.

- Signalons encore une dernière incertitude importante, à savoir celle qui se rapporte aux conséquences financières effectives de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'année 2008 étant la première année de mise en œuvre de cette réforme, les chiffres pris en considération dans le plan financier reposent sur des estimations qui demandent à être confirmées lors des comptes. De plus, il faut rappeler que le bilan financier du canton de Fribourg est fortement dépendant de la compensation des cas de rigueur (à hauteur de 133 millions de francs en 2008), instrument correcteur provisoire qui peut être partiellement ou totalement aboli tous les quatre ans par le Parlement fédéral. Le plan financier a été construit en se basant sur le maintien des montants annoncés pour l'année 2008 sur toute la période de planification.



Les résultats du plan financier

► *Le point de départ*

Les premiers résultats du plan financier 2007-2011, **fondés sur les prévisions initiales des services, établissements et directions**, se présentaient de la manière suivante:

	Plan financier de base (estimations de départ, en millions de francs)			
	2008	2009	2010	2011
Déficit du compte de fonctionnement	98,7	171,1	258,8	311,2
Investissements nets	155,3	169,3	206,1	177,8
Endettement supplémentaire	149,6	227,9	344,8	363,6

Les évaluations opérées ont été rendues difficiles du fait de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En effet, au moment de l'établissement du plan financier, soit en avril 2007, tous les éléments de ce dossier complexe n'étaient pas encore définitivement arrêtés sur le plan fédéral. Par ailleurs, la RPT impliquait non seulement des modifications importantes des flux financiers Confédération-cantons, mais elle nécessitait également, à titre de mesures compensatoires, une adaptation des relations financières Etat-communes.

Cela dit, les résultats initiaux du plan financier sont à considérer d'abord comme le reflet des attentes des services et établissements. Ces propositions se devaient notamment d'être examinées à l'aune des impératifs financiers fixés dans la Constitution, en particulier le principe du respect de l'équilibre budgétaire. Le Conseil d'Etat a procédé à l'arbitrage nécessaire pour arrêter sa planification financière 2007-2011.

► *Les principales adaptations apportées par le Conseil d'Etat*

Dans le cadre de son examen et de sa détermination quant aux projections des services et établissements, le Conseil d'Etat s'est attaché à améliorer les résultats initiaux du plan financier en observant les axes principaux suivants:

- révision du programme des investissements;
- limitation de la création des nouveaux postes de travail au strict nécessaire, tout en tenant compte des exigences liées à l'évolution démographique ainsi qu'à la mise en place des projets retenus;
- action restrictive en matière de consommation de biens et services;
- adaptation du volume des subventions cantonales à l'évolution de la fiscalité, afin de respecter les dispositions légales en la matière;
- détermination d'une politique d'allègement fiscal adaptée aux nécessités financières du canton;
- recherche d'amélioration du potentiel de recettes;
- prise en compte des données définitives liées à la RPT.

▼ **En matière d'investissements**

Tous les projets proposés ont été examinés sous l'angle de la meilleure adéquation possible de quatre critères déterminants: caractère de nécessité du dossier, son degré d'urgence, le réalisme du planning envisagé, l'existence de capacités de réalisation et de suivi. Il a également été tenu compte d'une durée toujours plus longue de maturation des projets. En fonction de quoi, le Conseil d'Etat a principalement pris les dispositions suivantes:

- Différer dans le temps, voire repousser à la fin de la législature, l'exécution de plusieurs réalisations d'importance, à l'exemple de celles qui concerne la Villa Gallia, le Collège Ste-Croix, la Bibliothèque cantonale et universitaire, le nouveau bâtiment de commandement de la Police, le projet Polycom, l'Hôpital psychiatrique de Marsens, ainsi que des extensions à l'Ecole d'ingénieurs;
- Redimensionner à la baisse d'autres crédits d'investissements, à l'instar de ceux qui sont relatifs aux remontées mécaniques ou aux Hautes écoles santé et de travail social;
- Opérer de nouveaux choix, soit quant aux modalités d'exécution, dans le cas du projet relatif au Tribunal réunifié, soit quant aux modes de financement, dans le cas de celui de la Buanderie de Marsens (participation au capital de la société à créer, au lieu d'une réalisation propre);
- Limiter l'importance des crédits, aussi bien pour les travaux (routes) que pour les acquisitions d'équipement (Réseau hospitalier fribourgeois), ou même le subventionnement d'investissements (principalement dans le domaine des transports);
- Lisser sur la période le volume des crédits annuels de construction;
- Renoncer enfin à réaliser certains projets moins prioritaires.

L'ensemble de ces mesures a permis de réduire de près de 230 millions de francs le découvert du compte des investissements sur la période 2008-2011; avec pour conséquence un allègement des charges d'amortissements de plus de 75 millions de francs durant la même période sur le compte de fonctionnement.

▼ **En matière de charges de personnel**

La marge de manœuvre pour contenir l'évolution des dépenses de personnel est relativement étroite. Elle porte avant tout sur la question de l'augmentation des effectifs.

On ne peut en effet que souligner le poids des automatismes dans la croissance de la masse salariale. En dépit d'une très grande retenue dans les hypothèses admises à cet égard (+ 1% en 2008, puis + 1,5% par an de 2009 à 2011 pour la compensation du renchérissement; + 1% par an pour les paliers légaux), les dépenses de personnel croissent à ce seul titre de quelque 30 millions de francs par an.

En conséquence de cela, l'attention du Conseil d'Etat s'est focalisée sur l'examen des demandes de création de nouveaux postes de travail. Ces requêtes portaient sur un total de quelque 704 postes nouveaux pour un coût initial de l'ordre de 70 millions de francs et un coût cumulatif, sur la période 2008-2011, de près de 215 millions de francs.

Les choix, très difficiles, opérés par le Conseil d'Etat ont permis de réduire de 40% le nombre de postes à créer au cours de la législature à venir et d'alléger ainsi d'environ 100 millions de francs le coût supplémentaire cumulatif de la masse salariale. La diminution du nombre de postes supplémentaires se répartit de la façon suivante par secteur:

	Postes sollicités	en EPT	Postes retenus
Administration	209.07		113.50
Police	97.00		56.00
Enseignement	314.37		227.70
Réseau hospitalier et Réseau de santé mentale	83.50		24.00 ¹⁾
Total	703.94		421.20

¹⁾ diminution due notamment au report/étalement de la mise en place du réseau de santé mentale.

Des «économies» sur les charges de personnel ont également été obtenues en étalant davantage le rythme de mise en œuvre des améliorations éventuelles des conditions de travail.

▼ **En matière de charges courantes de fonctionnement**

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a procédé à de nombreux abattements, à hauteur de plus de 82 millions de francs sur la période 2008-2011, ceci, tout en absorbant un surplus de charges, par rapport aux premières prévisions, de quelque 23 millions de francs pour couvrir le coût des produits médicaux à l'Hôpital fribourgeois.

Les principales réductions ont porté sur:

- l'informatique pour 35 millions de francs;
- les achats de mobilier, machines, matériel, appareils, véhicules pour 10 millions de francs;
- l'entretien des immeubles et des routes pour près de 10 millions de francs également;
- les prestations de service par des tiers (hors informatique) pour 25 millions de francs.

Ces restrictions ont notamment permis d'adopter une planification de ces dépenses en rapport avec les moyens à disposition, de mieux répartir dans le temps les efforts à fournir en les adaptant également aux possibilités effectives de réalisation et de suivi des différents projets.

▼ **En matière de subventionnement**

Entre la version initiale du plan financier et la version finalement adoptée par le Conseil d'Etat, le volume des subventions cantonales a été réduit de 200 millions de francs sur la période 2008-2011.

L'adaptation de la planification financière a, dans ce cas aussi, consisté à renoncer purement et simplement à certains projets, à différer la mise en œuvre d'autres dispositifs, à prévoir une entrée en vigueur progressive de bases légales nouvelles, à limiter strictement la croissance du volume d'aides existantes, à adopter d'autres modalités de soutien.

Près de la moitié de la diminution du volume des aides cantonales prévues initialement par les services et établissements a été obtenue en différant quelque peu la mise en œuvre de nouveaux types de soutien envisagés en ce qui concerne la péréquation financière, les prestations complémentaires pour la famille, les allocations de maternité, ainsi que les structures d'accueil de la petite enfance.

L'autre axe principal d'action du Conseil d'Etat a consisté en l'application systématique d'un frein à la croissance des subventions qui a concerné tous les domaines. Cela a logiquement affecté les principaux secteurs subventionnés, tels que les services auxiliaires, les transports, les soins spéciaux, les institutions spécialisées, les aides sociales, l'assurance-maladie, les prestations complémentaires. Dans ces sept seuls domaines, le réexamen des propositions faites a permis de revoir à la baisse la planification financière pour plus de 80 millions de francs sur la période 2008 à 2011.

A cela s'est aussi ajoutée la transformation d'aides directes en prêts en matière de nouvelle politique régionale, ce qui a dégagé une «économie» de près de 5 millions de francs sur le compte de fonctionnement.

▼ *En matière de revenus*

Sur le plan des recettes de fonctionnement, l'évolution de la planification financière entre les projections initiales et les prévisions finalement admises a été fortement influencée par l'évolution du dossier RPT, tant sur le plan du flux financier entre la Confédération et le canton qu'en ce qui concerne les relations financières Etat-communes (pour l'aspect des compensations RPT). Ont finalement été prises en compte les dernières décisions du Parlement fédéral et du Grand Conseil intervenues juste avant l'été 2007.

D'un autre côté, les mutations effectuées sur le plan des charges ont affecté à la baisse certains revenus, essentiellement lorsque ces dépenses sont co-financées par l'Etat et les communes.

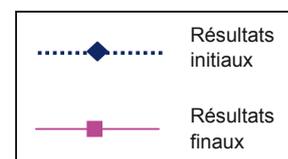
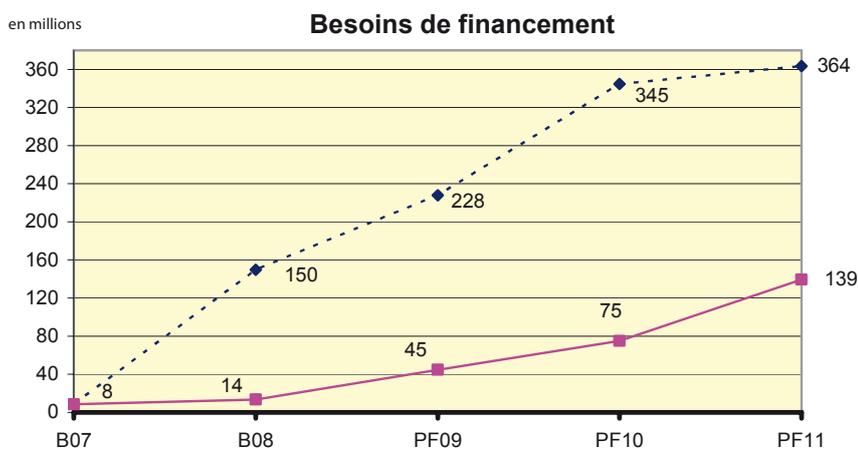
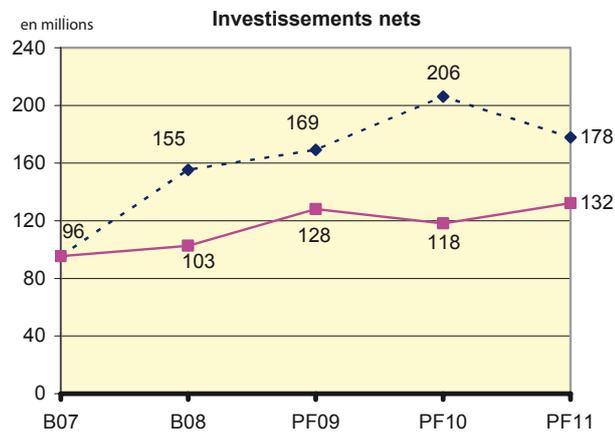
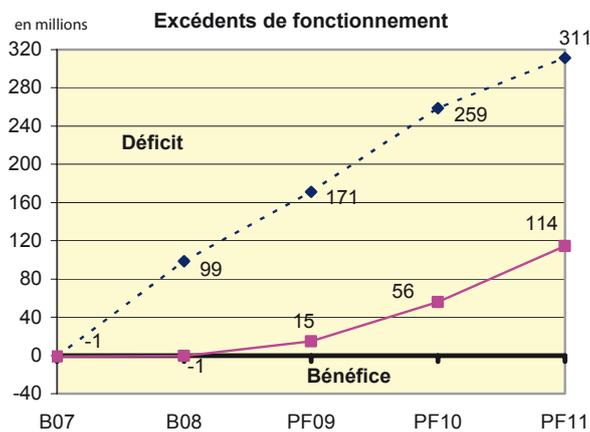
C'est donc avant tout sur le plan de la fiscalité cantonale que le Conseil d'Etat a pu intervenir pour améliorer le potentiel de recettes. Sa marge de manœuvre était cependant très restreinte, dans la mesure où il convenait de prendre en considération les nombreuses requêtes visant à réduire la pression fiscale. S'en tenant à l'objectif fixé au départ, à savoir de ramener le coefficient d'impôt à 100 % au terme de la législature, le Gouvernement a retenu un programme d'allègement moins rapide qu'envisagé initialement, permettant d'atteindre l'objectif, voire d'agir également de manière ciblée sur les familles. Il a en outre tenu compte de la nécessité de procéder à une compensation des effets de la progression à froid en cours de période.

▼ Améliorations globales des résultats

Au total, au cours de son examen du plan financier, le Conseil d'Etat a apporté les modifications suivantes sur la période 2008-2011:

- sur le plan du **fonctionnement**: une réduction de charges de l'ordre de 568 millions de francs, une augmentation de revenus de plus de 87 millions de francs, pour un abaissement net du déficit de quelque 655 millions de francs;
- sur le plan des **investissements**: une réduction du découvert de quelque 227 millions de francs;
- sur le plan du **financement**: une baisse des besoins de près de 815 millions de francs.

Cette évolution de la planification financière sous ces trois aspects est synthétisée avec les graphiques ci-après:



► **Les résultats après examen par le Conseil d'Etat**

Suite aux adaptations auxquelles il a procédé, le Conseil d'Etat a adopté sa planification financière 2007-2011 qui présente les résultats principaux suivants, en millions de francs:

	Projet de Budget 2008	2009	Plan financier 2010	2011
Excédent du compte de fonctionnement (+ = bénéfice) (- = déficit)	+ 0,5	- 14,7	- 55,8	- 114,4
Découvert du compte des investissements (investissements nets)	- 102,7	- 128,1	- 118,1	- 132,2
Autofinancement				
- en millions de francs	89,2	83,5	43,2	-
- en % des investissements nets	86,9 %	65,2 %	36,6 %	-
Besoins de financement (endettement supplémentaire)	13,5	44,7	74,9	139,3
Quote-part des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale: 41 %)	40,23 %	40,80 %	42,10 %	44,10 %

Ces données générales appellent les remarques suivantes:

- Sur une période de quatre ans, le plan financier 2007-2011 connaît une situation globale, certes négative, mais toutefois moins obérée que ne l'était le plan financier précédent 2002-2006, si l'on en juge sur les principaux critères financiers:

	Plan financier 2007-2011 Période 2008-2011 en millions de francs	Plan financier 2002-2006 Période 2003-2006 en millions de francs
Déficit global du compte de fonctionnement	184,4	295,4
Investissements nets	481,1	434,9
Autofinancement		
- millions de francs	215,9	77,4
- % moyen	45 %	18 %
Besoins de financement	272,4	372,4

- Comme ceux qui l'ont précédé, le plan financier 2007-2011 présente des résultats déséquilibrés. En outre, la détérioration de ceux-ci s'accroît à mesure que l'on s'approche de la fin de la législature. L'exercice 2008, correspondant au projet de budget du Conseil d'Etat, est équilibré et respecte les dispositions légales. Pour l'exercice 2009, la résorption du faible déficit existant encore au plan financier ne devrait pas s'avérer trop difficile. S'agissant des années 2010 et 2011, elles enregistrent une nette dégradation des résultats, se traduisant par d'importants déficits, une réduction significative puis une absence d'autofinancement, un besoin de financement accru et un dépassement de la limite légale des subventions cantonales. Une telle évolution requiert la prise de mesures (cf. page 43ss).

▼ **Le compte de fonctionnement**

A. Les revenus

La projection des grandes catégories de revenus se présente ainsi durant la législature 2007-2011:

	Projet de budget 2008	2009	Plan financier 2010	2011	Variation 2008-2011
	en millions de francs		en millions de francs		en %
Impôts	971,1	1'007,3	1'016,2	1'023,2	+ 5,4
Revenus des biens, taxes, contributions	510,9	526,1	534,5	541,1	+ 5,9
Transferts	1'309,8	1'325,1	1'351,6	1'376,6	+ 5,1
Financements spéciaux	34,6	34,9	37,2	38,5	+ 11,3
TOTAL	2'826,4	2'893,4	2'939,5	2'979,1	+ 5,4

En regard des besoins et de l'évolution soutenue des charges, la croissance des différentes ressources, au demeurant très comparables, apparaît modeste et, pour tout dire, insuffisante. Plusieurs explications peuvent être avancées quant aux causes de la modestie de l'augmentation des revenus:

- Il y a tout d'abord le frein à la hausse des recettes d'impôts induit par la nécessité de réduire la pression fiscale cantonale. Principalement, il s'agit de ramener à 100 % le coefficient d'impôt cantonal d'ici à la fin de la législature, fixé actuellement à 106,6 pour le revenu des personnes physiques et à 108,9 pour les autres catégories (personnes morales, fortune). Le rythme d'abaissement définitif sera déterminé annuellement dans le cadre des discussions budgétaires. A cela, et toujours dans le domaine des impôts, il est prévu également d'autres baisses particulières, notamment en matière de successions et donations. En revanche, les impôts sur les véhicules à moteur seront indexés.
- Une deuxième cause de la faible croissance des revenus de l'Etat est à rechercher du côté de la grande difficulté de pouvoir ajuster, systématiquement et intégralement, l'évolution des taxes, émoluments et autres contributions au rythme de progression des charges correspondantes. Un exemple peut être évoqué ici avec le cas des recettes hospitalières: ainsi ces dernières augmentent de 7,5 % de 2008 à 2011 alors que, dans le même temps, les dépenses brutes de fonctionnement (notamment les charges salariales) de l'Hôpital fribourgeois s'accroissent de 8,3 %.
- Enfin, la mise en œuvre de la RPT conduit à stabiliser le montant des flux financiers en provenance de la Confédération. Ainsi, les montants transmis par celle-ci au titre de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur passeront de 384,9 millions de francs en 2008 à 386,9 millions de francs, soit une quasi-stagnation durant quatre ans. Parallèlement, et toujours en liaison avec ce dossier RPT, on ne saurait oublier qu'en raison des mesures compensatoires décidées par le Grand Conseil, plusieurs participations des communes à des charges cantonales (en forte progression) ont été supprimées. Il en va ainsi notamment du financement des dépenses d'assurance-maladie, des prestations complémentaires et des allocations familiales fédérales dans l'agriculture. Au total, pour ces trois domaines, ce sont quelque 36 millions de francs encaissés en 2007 qui n'entrent plus dans les caisses de l'Etat.

A cette «atonie» de la progression générale des revenus se juxtapose en revanche un dynamisme soutenu des charges.

B. Les charges

Selon leur nature, les principaux types de dépenses de fonctionnement devraient évoluer de la manière suivante au cours des prochaines années:

	Projet de budget 2008	Plan financier			Variation 2008-2011
	en millions de francs	2009	2010 en millions de francs	2011	en %
Personnel	1'248,2	1'290,4	1'332,5	1'376,3	+ 10,3
Consommation de biens et services	369,9	378,5	382,5	389,3	+ 5,2
Amortissements	105,4	114,0	115,3	124,2	+ 17,8
Transferts	1'041,9	1'070,4	1'109,4	1'148,7	+ 10,3
Charges financières et comptables	60,5	54,8	55,6	55,0	- 9,1
TOTAL	2'825,9	2'908,1	2'995,3	3'093,5	+ 9,5

Deux constats généraux peuvent être tirés de ce tableau:

- malgré la forte inflexion à la baisse donnée par le Conseil d'Etat au cours de son examen, le rythme de croissance des charges est supérieur de 4 points à celui des revenus. Il est même quasiment double pour ce qui concerne les deux principales catégories de dépenses de l'Etat, à savoir les charges de personnel et celles de transferts;
- le volume global des charges de fonctionnement de l'Etat devrait franchir la barre des 3 milliards de francs en 2011, dix ans seulement après avoir passé le cap des 2 milliards.

Des précisions doivent être apportées au sujet de l'évolution de différentes natures de dépenses:

- Pour ce qui concerne les charges de personnel, tout d'abord. En dépit de la prise en considération d'hypothèses limitatives de croissance liée aux automatismes de l'indexation et des paliers (+ 2% en 2008, puis 2,5% par an de 2009 à 2011), et malgré aussi de sévères restrictions mises à la création de nouveaux postes (+ 421.20 EPT sur les quatre années de planification, incluant notamment les postes nécessaires à la mise en place de la 2^e année d'école infantine), la masse salariale progresse de plus de 42 millions de francs en moyenne par an. L'octroi définitif de postes supplémentaires devra être rediscuté à l'occasion des travaux budgétaires annuels, comme devra l'être la question de l'importance des moyens à retenir en définitive pour ce qui concerne les améliorations en faveur du personnel et pour lesquelles des sommes ont été réservées au plan financier.
- Après les multiples réductions décidées par le Conseil d'Etat par le biais notamment de la fixation d'enveloppes financières réduites, la progression des frais de consommation de biens et services reste dans les limites de la croissance moyenne des ressources de l'Etat. Les montants retenus en la matière au plan financier ne sont évidemment pas intangibles et ils feront l'objet d'un réexamen critique chaque année dans le cadre des discussions budgétaires.

- Les amortissements correspondent précisément aux investissements planifiés. Leur progression découle de l'accroissement attendu de ces derniers au cours des prochaines années. Le volume des investissements nets retenus pour la législature 2007-2011 est en effet supérieur de 30 % au volume des réalisations effectives de la période 2002-2006.
- Quant à l'augmentation importante du volume des transferts (+ 10,3 % entre 2008 et 2011), ses causes sont avant tout de deux ordres. Il y a tout d'abord le dynamisme propre à certaines charges, notamment dans le domaine de la santé et du social. Un exemple significatif à cet égard concerne les secteurs des institutions spécialisées, des soins spéciaux, des prestations complémentaires et de l'assurance-maladie. Entre 2008 et 2011, ces quatre domaines connaissent un accroissement de 48 millions de francs du montant des aides cantonales. Les subventions progressent aussi en raison de la mise en œuvre – parfois de façon progressive et en fin de législature - de nouveaux projets, tels la nouvelle politique régionale, la péréquation intercommunale, le nouveau régime des allocations familiales, les prestations complémentaires pour famille, les structures d'accueil de la petite enfance, sans parler d'autres dispositions nouvelles de moindre portée. Les cinq projets susmentionnés nécessitent à eux seuls quasiment 30 millions de francs de moyens financiers supplémentaires en 2011.

C. Les priorités

Sur la base des données arrêtées à ce jour et par rapport à l'exercice 2007, l'Etat devrait consacrer en 2011 quelque 395 millions de francs de moyens financiers supplémentaires nets aux différentes tâches qu'il assume. Cette somme se répartit ainsi entre les différentes fonctions:

Administration	+ 50 millions
Sécurité publique	+ 14 millions
Enseignement et formation	+ 107 millions
Culture et loisirs	+ 8 millions
Santé	+ 31 millions
Prévoyance sociale	+ 148 millions
Trafic	+ 34 millions
Protection et aménagement de l'environnement et Economie publique	+ 3 millions

Ainsi, au cours de la législature 2007-2011, en partie il est vrai sous l'effet de la mise en œuvre de la RPT, une certaine réorientation dans l'utilisation des moyens devrait intervenir, avec notamment un très important renforcement de la fonction «Prévoyance sociale».

▼ **Le compte des investissements**

Le Conseil d'Etat a tenu à mener une politique active d'investissements. Il en a fait une priorité de la législature. C'est ainsi que les investissements bruts projetés devraient atteindre un volume de 975 millions de francs au cours des cinq ans de la législature 2007-2011, en augmentation de 18%. Durant la précédente législature 2002-2006, les dépenses effectives en la matière se sont en effet situées à un niveau légèrement supérieur à 825 millions de francs. Sur le plan des investissements nets, à charge exclusive de l'Etat, la croissance est encore plus marquée. Le total des crédits prévus à cet effet devrait s'élever durant la période 2007-2011 à 585 millions de francs, soit une hausse de 30% par rapport à la précédente législature (450 millions de francs). La répartition dans le temps de ces investissements est planifiée de la manière suivante:

	Projet de budget 2008		2009		Plan financier 2010		2011	
	en millions de francs				en millions de francs			
	<u>Brut</u>	<u>Net</u>	<u>Brut</u>	<u>Net</u>	<u>Brut</u>	<u>Net</u>	<u>Brut</u>	<u>Net</u>
Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations)	156,5	74,2	168,8	96,7	145,8	87,9	139,4	101,6
Subventionnement d'investissements	43,4	28,5	46,0	31,4	42,9	30,2	42,1	30,6
TOTAL	199,9	102,7	214,8	128,1	188,7	118,1	181,5	132,2

La liste qui figure en annexe (page 50) détaille l'ensemble de ces investissements. Parmi les principales réalisations qui devraient avoir lieu durant cette législature ou démarrer au cours de celle-ci, on citera notamment les projets suivants: Collège de Gambach (47 millions de francs prévus entre 2008 et 2011), Hautes Ecoles Spécialisées santé et travail social (21,5 millions de francs), Polycom (14,5 millions de francs), Bellechasse (23,2 millions de francs), Ecole des métiers (26 millions de francs), Hôpital fribourgeois (34,2 millions de francs), routes cantonales (253,5 millions de francs) et le Service des bâtiments pour divers objets (26,5 millions de francs).

Pistes de réflexions et mesures

en vue de permettre un équilibre durable des finances de l'Etat

► ***En général***

La Constitution fribourgeoise à son article 83 relatif à l'équilibre budgétaire ne donne guère de marge de manœuvre au Conseil d'Etat: «*L'Etat équilibre son budget de fonctionnement. Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels. Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes*». Dans ses lignes directrices de la politique financière pour les années 2007-2011, le Conseil d'Etat a retenu un objectif ambitieux, à savoir présenter un budget équilibré pour les exercices 2008 et 2009 et un excédent de charges de 25 millions de francs par an pour 2010 et 2011. L'actualisation du plan financier en cours de législature devait permettre d'atteindre l'équilibre également pour ces deux derniers exercices de la législature.

Les résultats définitifs du plan financier indiquent qu'un pas important dans cette direction a été fait, au prix toutefois d'un effort exigeant de toutes les Directions du Conseil d'Etat et moyennant des renoncements, reports et restrictions parfois douloureux. En l'état, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en mesure de présenter un plan financier conforme à l'exigence constitutionnelle pour toute la durée de la législature. Le Conseil d'Etat n'a pas voulu se contenter de ce constat. En effet, compte tenu de la nécessité d'anticiper les situations difficiles et avec la volonté de mener activement la conduite du changement indispensable dans un contexte fait de ressources limitées et de besoins nouveaux, il a d'ores et déjà dégagé plusieurs pistes de réflexions et envisagé des mesures susceptibles de corriger les perspectives financières annoncées. Elles nécessitent toutefois encore des études complémentaires avant de pouvoir être décidées et finalisées. Le Conseil d'Etat a l'intention d'approfondir ces analyses en 2008 et 2009.

► ***Les pistes de réflexions et les mesures envisagées***

Le Conseil d'Etat a envisagé plusieurs mesures structurelles ou organisationnelles susceptibles de contribuer à l'atteinte d'un équilibre durable des finances de l'Etat, plus particulièrement pour les années 2010-2011. Ses propositions et réflexions s'articulent autour des six axes suivants:

- une évaluation plus fine des besoins;
- une amélioration du potentiel de recettes du canton;
- une intensification de mesures de réorganisation et de collaboration;
- une évolution maîtrisée des effectifs en personnel et de la masse salariale;
- une amélioration des méthodes et procédures de travail;
- une maîtrise des coûts.

▼ ***Une évaluation plus fine des besoins***

L'évaluation plus pointue des besoins à couvrir signifiera notamment l'instauration d'un moratoire dans la création de nouvelles structures ou institutions dans l'attente des résultats d'une actualisation des besoins, d'un réexamen de leurs missions et de la définition d'une planification stratégique. Seront en particulier touchés par ces mesures: les écoles spécialisées, les maisons d'éducation, les ateliers protégés et les institutions en charge du traitement des addictions. L'offre existante fera l'objet d'un examen critique, des comparaisons intercantionales de dotation seront établies et une évaluation des besoins futurs sera réalisée.

La planification des besoins en EMS, en appartements protégés et en foyers de jour, sera aussi actualisée. Il sera en particulier tenu compte des possibilités ouvertes par l'offre en soins et aide à domicile et des conséquences de son développement.

Dans la ligne du message du Conseil d'Etat du 13 mars 2006 accompagnant le projet de loi concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (RHF), le Conseil d'Etat a l'intention, au terme des travaux menés à l'interne, d'attribuer un mandat externe préalable à la finalisation du mandat de prestations au RHF. Il s'agira, en particulier, d'examiner des propositions portant sur le réexamen de certaines missions ainsi que les opportunités offertes par le réseau en matière de rationalisation et de synergie.

▼ **Une amélioration du potentiel de recettes**

La nécessité de procéder à un allègement de la fiscalité directe des personnes physiques et morales en raison de la concurrence intercantonale de plus en plus aiguë exige que l'on exploite encore mieux le potentiel des autres recettes. L'examen va notamment porter sur les pistes suivantes:

- une meilleure couverture des coûts de certaines prestations, en particulier de la police du commerce, de la police (on procédera notamment à l'examen des possibilités de financement par l'OCN de certaines tâches exercées par la police), du service de surveillance des fondations;
- l'élargissement de la vente de prestations offertes par le service de la géomatique, le service de l'informatique et des télécommunications, le service du personnel;
- une adaptation régulière des contributions versées à l'Etat par la BCF et le Groupe E SA;
- une modification de la base de calcul des droits de mutation en cas de contrat d'entreprise (la date de référence sera celle du jour du dépôt de l'acte au registre foncier et non la date du jour de la conclusion de l'acte).

▼ **Une intensification des mesures de réorganisation et de collaboration**

Les réorganisations demandent souvent plusieurs années pour être mises en œuvre. Elles nécessitent des études préalables et parfois des mesures d'accompagnement. C'est pourquoi, il est particulièrement important de les décider suffisamment tôt. A ce titre, le Conseil d'Etat va se concentrer sur les principaux domaines suivants:

- la réorganisation des cercles scolaires;
- l'accélération des travaux du comité de projet «structures territoriales». En parallèle, le Conseil d'Etat entend mener une étude sur la réorganisation territoriale de la justice de première instance ainsi que sur le regroupement régional des offices des poursuites. La place du district et le rôle de Préfet seront au centre de ces examens;
- une optimisation de l'organisation est envisagée pour le service dentaire scolaire ainsi que pour le planning familial et l'information sexuelle. De même, une clarification des compétences sera recherchée entre différents services de la Direction de la santé publique et des affaires sociales. De plus, une collaboration encore plus efficace devra s'instaurer entre les services s'occupant des forêts et de la faune, de l'environnement, de la nature et du paysage et des lacs et cours d'eau;
- les possibilités de réaliser des synergies et des économies d'échelle en regroupant, sous une même entité, les activités du service informatique et des télécommunications et celles du service d'achat du matériel et des imprimés seront examinées. Dans un deuxième temps, l'analyse portera sur une intégration éventuelle du service des bâtiments;
- une étude sera menée afin d'examiner les mesures permettant de garantir la pérennité de la formation professionnelle dispensée actuellement par l'école privée de multimedia et d'art de Fribourg SA, subventionnée de façon importante par l'Etat;

Pistes de réflexions et mesures

en vue de permettre un équilibre durable des finances de l'Etat

- les synergies et les collaborations entre les hautes écoles à l'extérieur et à l'intérieur du canton vont être intensifiées. Elles prendront notamment les formes suivantes:
 - diplômes communs;
 - chaires complémentaires avec la reconnaissance des cours suivis dans l'autre Haute école;
 - cursus partagé entre deux institutions;
 - admissions privilégiées des diplômés Bachelor d'une HES au Master universitaire;
 - projet de collaboration entre les Universités de Fribourg et Berne portant actuellement sur les facultés des sciences et qui pourrait être étendu à d'autres domaines ;
 - dans le domaine de la formation des enseignants, collaboration entre la HEP et l'Université sous la forme de conventions ou de projets de travaux communs, par exemple, pour la pédagogie curative, la didactique générale, la didactique des langues, les arts visuels. Un rapprochement institutionnel sous la forme d'un centre ou institut commun est aussi envisagé à terme.



▼ **Une évolution maîtrisée des effectifs et de la masse salariale**

En 2006, le canton de Fribourg a connu la plus forte croissance démographique de tous les cantons suisses. Cette évolution exerce une forte pression sur les besoins en service public. Malgré cela, grâce – il faut le relever – à une fonction publique dévouée et efficace et à une augmentation des effectifs en personnel, diverses enquêtes ont démontré la qualité de nos services publics. Ces prochaines années, le canton devra encore faire face à des besoins élevés en nouveaux postes. Compte tenu de l'importance des charges salariales dans le budget et du poids des automatismes sur la masse salariale, le Conseil d'Etat estime que la maîtrise des finances de l'Etat passe par une évolution contenue des charges salariales et de la croissance des effectifs. C'est pourquoi, en sus des réductions des demandes de nouveaux postes déjà opérées lors de l'examen de détail du plan financier, le Conseil d'Etat a encore décidé des mesures complémentaires, en particulier:

- une diminution supplémentaire des nouveaux postes de 10 unités répartie entre toutes les Directions dans le but de s'approcher de l'objectif de la création d'environ 400 nouveaux postes équivalent plein-temps sur la période 2008-2011;
- sur la durée de la législature, attribution par les Directions, sur la base d'une clé de répartition, d'une vingtaine de postes de travail au pool des postes libérés;
- afin de mieux «valoriser» les propositions retenues par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'analyse des prestations, les Directions sollicitant un nouveau poste devront, lors de la procédure budgétaire, faire rapport sur la suite donnée aux propositions acceptées par l'unité ayant réalisé l'analyse de ses prestations;
- dès le budget 2009, les demandes de nouveaux postes de toutes les institutions pour handicapés mineurs ou adultes suivront la même procédure et le même calendrier que les autres demandes de nouveaux postes de l'Etat. Elles seront soumises à une limitation.

▼ **L'amélioration des méthodes et procédures de travail**

L'amélioration des méthodes et des procédures de travail est une tâche permanente du Conseil d'Etat et de l'administration. Au cours de la prochaine législature, le Conseil d'Etat entend introduire ou étendre certaines méthodes de travail susceptibles de contribuer à ménager les dépenses de l'Etat. Les mesures porteront en particulier sur:

- un examen préalable systématique de la détermination du for intercantonal pour la poursuite, le jugement et l'exécution des peines dans des affaires de grande ampleur;
- une application élargie de la gestion par prestations et de la comptabilité analytique dans les unités administratives de l'Etat;
- une imputation plus systématique des coûts informatiques aux unités demanderesse afin d'accroître la transparence et la prise de conscience des coûts;
- l'amélioration du suivi des actes de défaut de biens par l'examen de la possibilité de mettre en place un organe centralisé;
- la présentation systématique au Conseil d'Etat d'un rapport évaluant et justifiant la clause du besoin avant le lancement des travaux d'études et de planification des projets immobiliers importants;
- la mise en place, pour les chantiers routiers coûteux, d'une commission chargée du suivi des travaux et du contrôle des crédits alloués.

▼ ***Des mesures contribuant à la maîtrise des coûts***

Les pistes à même de contribuer à un équilibre durable des finances de l'Etat comprennent également un volet portant sur la réduction des coûts. Il s'agit notamment:

- dans le domaine immobilier: de procéder à une analyse critique de nos contrats de location, le cas échéant en recourant à un organe externe. A cette occasion, un inventaire des possibilités d'acquisition des surfaces louées indispensables au fonctionnement à long terme de l'Etat sera également dressé. Des négociations seront aussi reprises avec les propriétaires de bâtiments abritant des services de l'Etat afin de procéder à des achats ou en vue de rediscuter certaines clauses des contrats de location;
- dans le domaine des frais de fonctionnement: pour le pouvoir judiciaire, de faire l'inventaire des mesures organisationnelles et légales permettant d'enrayer la dynamique des coûts, en particulier en matière d'expertises, de facturation des frais d'instruction et d'assistance judiciaire. En vue de réduire la consommation d'énergie dans l'ensemble de l'administration et des établissements mais aussi afin d'abaisser les coûts, un programme d'efficacité énergétique sera préparé;
- dans le domaine du subventionnement: l'examen périodique des subventions se poursuivra selon la planification arrêtée par le Conseil d'Etat en mettant un accent particulier sur la maîtrise des coûts. Lors de cet examen, il sera procédé à l'inventaire des domaines où l'aide cantonale allouée est potestative. Il s'agira également de stabiliser la charge financière et d'améliorer la gestion des subventions allouées aux services auxiliaires par l'introduction de forfaits. Des améliorations permettant de mieux maîtriser les dépenses seront aussi apportées dans le subventionnement des transports scolaires. Une discussion aura lieu avec les TPF au sujet du financement des investissements futurs en matière de transports publics. Dans le domaine de l'assurance-maladie, un groupe de travail examinera les moyens de contenir la hausse future des coûts. En matière d'aide sociale, le controlling des services sociaux et la mise en place d'un inspectorat chargé de «contrôler», par sondage, les bénéficiaires de l'aide sociale devraient garantir une utilisation encore plus judicieuse des moyens financiers. Dans le secteur des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire, une meilleure gestion des locaux et un accent porté sur l'intégration et l'aide au retour devraient permettre de limiter la hausse de la charge financière assumée par l'Etat.



Conclusion

Le plan financier dessine, compte tenu des objectifs et projets du Conseil d'Etat exposés dans le programme gouvernemental, les contours des perspectives financières de l'Etat jusqu'en 2011. Même si nous savons que ces dernières peuvent être influencées par des événements imprévisibles, cet exercice prospectif est éclairant et indispensable. Il montre que l'exigence de l'équilibre budgétaire devrait pouvoir être tenue en 2008 et 2009 mais que, les années suivantes, l'horizon financier va s'assombrir. Ces perspectives justifient la poursuite d'une politique financière rigoureuse et elles expliquent aussi pourquoi le Conseil d'Etat a déjà dégagé plusieurs pistes et mesures susceptibles de corriger les tendances financières annoncées. L'équilibre durable des finances de l'Etat exigera toutefois l'appui de toutes les forces politiques du canton.



INVESTISSEMENTS PROPRES

(en millions de francs)

	Budget 2008		2009		Plan financier 2010		2011	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DICS								
Matériel scolaire	0,8	-	1,6	-				
Collège de la Broye	-	-0,2						
Collège Gambach	2,0	2,0	12,0	12,0	15,0	15,0	18,0	18,0
Collège Ste-Croix	0,5	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	2,0	2,0
Collège St-Michel			0,4	0,4	0,2	0,2		
Collège du Sud	0,2	0,2	3,0	3,0	3,0	3,0		
Haute école pédagogique					0,2	0,2		
Haute école spécialisée santé	0,5	0,5			4,0	3,0	4,0	3,0
Haute école travail social					5,0	3,7	8,0	6,0
Université	6,2	4,0	0,6	0,2			1,0	0,7
Archives							0,1	0,1
Bibliothèque cantonale et universitaire			0,5	0,5	0,8	0,8	5,0	5,0
DSJ								
Police: immeubles	1,3	1,3	0,9	0,9	0,9	0,9	1,5	1,5
Police: Polycom					0,5	0,5	14,0	13,0
Service des prisons	0,6	0,6						
Etablissements de Bellechasse	9,2	5,9	11,0	7,2	2,5	2,0	0,5	0,5
DIAF								
Institut agricole Grangeneuve			0,3	0,3	1,1	1,1	1,1	1,1
Forêts	0,7	0,6	0,8	0,6	0,8	0,6	0,8	0,6
DEE								
Ecole des métiers	14,0	9,0	12,0	9,0	-	-2,4		
Haute école de technique et de gestion					1,0	1,0	2,0	1,4
DSAS								
Hôpital fribourgeois: immeubles	7,0	1,9	11,4	5,3	11,0	5,4	4,8	4,2
Hôpital fribourgeois: équipement	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Hôpital psychiatrique cantonal			3,0	3,0	2,5	2,5	0,3	0,3
Laboratoire cantonal							0,3	0,3
DFIN								
SITel: câblage informatique	1,5	1,5	1,4	1,4	0,8	0,8	0,6	0,6
Site St-Léonard	2,0	-						
DAEC								
Routes cantonales	77,0	29,5	69,2	29,0	62,0	28,0	45,3	25,8
Dépôt de cantonniers	0,8	-	0,9	-				
Routes nationales	5,7	0,5	8,0	2,7	4,0	0,3	3,4	0,3
Service des bâtiments: Laboratoires cantonaux, Tribunal cantonal unifié	5,5	5,5	9,0	9,0	7,0	7,0	5,0	5,0
TOTAL	139,5	67,3	150,4	88,9	126,5	77,8	121,7	93,4

PRÊTS ET PARTICIPATIONS

(en millions de francs)

	B 2008		2009		Plan financier 2010		2011	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DICS								
Prêts de formation	0,5	0,1						
DIAF								
Prêts du fonds rural	4,9	1,5	4,5	1,0	4,5	1,0	4,6	1,0
Prêts aux exploitations paysannes			0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
DEE								
Prêts pour les remontées mécaniques			2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Prêts LIM	2,2	0,2	1,7	0,2	1,3	-0,2	0,8	-0,8
Prêts pour les projets d'infrastructures	2,5	2,5	2,6	2,6	2,8	2,8	3,0	3,0
Transports	-	-1,2	-	-1,2	-	-1,2	-	-1,2
DSAS								
Pensions alimentaires	5,8	3,0	5,9	3,0	6,0	3,0	6,1	3,0
DFIN								
Prêts pour les réserves de terrains	-	-0,3	-	-1,5	-	-	-	-
Achats de titres	1,1	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	0,1	0,1
TOTAL	17,0	6,9	18,4	7,8	19,3	10,1	17,7	8,2

SUBVENTIONNEMENT D'INVESTISSEMENTS

(en millions de francs)

	B 2008		2009		Plan financier 2010		2011	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DICS								
Bâtiments affectés à la culture	0,8	0,8	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
DSJ								
Protection civile	0,5	-						
DIAF								
Améliorations foncières	15,2	8,6	15,4	8,6	15,4	8,6	15,4	8,6
Forêts	1,7	1,0	1,7	1,0	1,7	1,0	1,7	1,0
DEE								
Transports	5,5	5,5	6,7	6,7	6,4	6,4	6,2	6,2
Energie	1,3	0,9	1,3	0,9	1,4	1,0	1,4	1,0
DSAS								
Hôpitaux	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0
DAEC								
Passages à niveaux	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Lacs et cours d'eau	4,3	1,7	4,5	1,8	4,6	1,8	4,4	1,8
Protection de l'environnement	5,7	1,6	5,9	1,9	3,0	1,0	1,5	0,5
Constructions scolaires primaires	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Constructions scolaires CO	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
TOTAL	43,4	28,5	46,0	31,4	42,9	30,2	42,1	30,6
TOTAL DES INVESTISSEMENTS	199,9	102,7	214,8	128,1	188,7	118,1	181,5	132,2

Table

des matières

Préambule.....	1
Les conditions cadres.....	2
Une vision pour le canton de Fribourg.....	7
Les défis du programme gouvernemental 2007 – 2011.....	8
Défi n° 1: Profiler notre jeunesse comme force vive de Fribourg.....	8
Poursuivre l’harmonisation de l’école obligatoire.....	8
Moderniser les infrastructures du Secondaire II.....	8
Améliorer les instruments pour l’aide aux jeunes en difficulté.....	9
Positionner les hautes écoles fribourgeoises.....	9
<i>Projets législatifs du défi n° 1.....</i>	<i>10</i>
Défi n° 2: Améliorer notre qualité de vie.....	11
Préserver et promouvoir la santé de la population.....	11
Consolider les deux réseaux de soin.....	11
Unifier la gestion de la sécurité alimentaire.....	11
Revisiter le soutien aux personnes fragilisées.....	12
Favoriser la création artistique et le sport.....	13
<i>Projets législatifs du défi n° 2.....</i>	<i>13</i>
Défi n° 3: Mieux vivre ensemble.....	14
Consolider la politique familiale.....	14
Profiler le bilinguisme comme atout du canton.....	14
Intégrer les migrants.....	15
Ajuster les structures territoriales à l’évolution de la société.....	15
Renforcer le centre du canton.....	15
Réduire les disparités financières entre les communes.....	16
<i>Projets législatifs du défi n° 3.....</i>	<i>16</i>
Défi n° 4: Préserver notre cadre de vie.....	17
Moderniser les bases légales de l’aménagement du territoire.....	17
Protéger l’environnement et la nature.....	17
Encourager les énergies renouvelables.....	17
Repenser la mobilité des Fribourgeois.....	18
Créer une structure cantonale pour le développement durable.....	19
<i>Projets législatifs du défi n° 4.....</i>	<i>19</i>
Défi n° 5: Renforcer notre économie et positionner notre canton.....	20
Consolider le concept «High tech in the Green».....	20
Pérenniser le secteur primaire.....	21
Réintégrer les demandeurs d’emploi.....	21
Intensifier la collaboration intercantonale et internationale.....	22
<i>Projets législatifs du défi n° 5.....</i>	<i>22</i>
Défi n° 6: Assurer la sécurité de proximité et une organisation judiciaire performante.....	23
Généraliser la police de proximité.....	23
Réorganiser la justice et unifier les procédures.....	23
Adapter les structures de détention à l’évolution des besoins.....	23
Prévenir les catastrophes et se préparer aux situations d’urgence.....	24
<i>Projets législatifs du défi n° 6.....</i>	<i>25</i>
Défi n° 7: Se rapprocher du citoyen et alléger la fiscalité.....	26
Améliorer les prestations pour les administrés et les communes.....	26
Optimiser le fonctionnement interne de l’administration.....	26
Rester un employeur attractif.....	27
Assurer un équilibre durable des finances de l’Etat.....	27
Abaisser la fiscalité.....	27
<i>Projets législatifs du défi n° 7.....</i>	<i>28</i>

Plan financier	29
L'évolution récente des finances de l'Etat de Fribourg	30
Incertitudes et limites liées au plan financier	31
Les résultats du plan financier	33
Le point de départ.....	33
Les principales adaptations apportées par le Conseil d'Etat.....	33
En matière d'investissements	34
En matière de charges de personnel.....	34
En matière de charges courantes de fonctionnement	35
En matière de subventionnement	35
En matière de revenus	36
Améliorations globales des résultats.....	37
Les résultats après examen par le Conseil d'Etat.....	38
Le compte de fonctionnement.....	39
A. Les revenus.....	39
B. Les charges	40
C. Les priorités.....	41
Le compte des investissements.....	42
Pistes de réflexions et mesures en vue de permettre un équilibre durable des finances de l'Etat	43
En général	43
Les pistes de réflexions et les mesures envisagées	43
Une évaluation plus fine des besoins.....	43
Une amélioration du potentiel de recettes	44
Une intensification des mesures de réorganisation et de collaboration	44
Une évolution maîtrisée des effectifs et de la masse salariale	46
L'amélioration des méthodes et procédures de travail.....	46
Des mesures contribuant à la maîtrise des coûts	47
Conclusion	49
Annexe	50

Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS)

Rue de l'Hôpital 1 Tél. +41 (0)26 305 12 02
1701 Fribourg dics@fr.ch

Direction de la sécurité et de la justice (DSJ)

Grand-Rue 26 Tél. +41 (0)26 305 14 03
1701 Fribourg dsj@fr.ch

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF)

Ruelle Notre-Dame 2 Tél. +41 (0)26 305 22 05
1701 Fribourg diaf@fr.ch

Direction de l'économie et de l'emploi (DEE)

Rue Joseph-Piller 13 Tél. +41 (0)26 305 24 02
1701 Fribourg dee@fr.ch

Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)

Route des Cliniques 17 Tél. +41 (0)26 305 29 04
1701 Fribourg dsas@fr.ch

Direction des finances (DFIN)

Rue Joseph-Piller 13 Tél. +41 (0)26 305 31 02
1701 Fribourg dfin@fr.ch

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC)

Rue des Chanoines 17 Tél. +41 (0)26 305 36 05
1701 Fribourg daec@fr.ch

Chancellerie d'Etat (CHA)

Rue des Chanoines 17 Tél. +41 (0)26 305 10 45
1701 Fribourg chancellerie@fr.ch