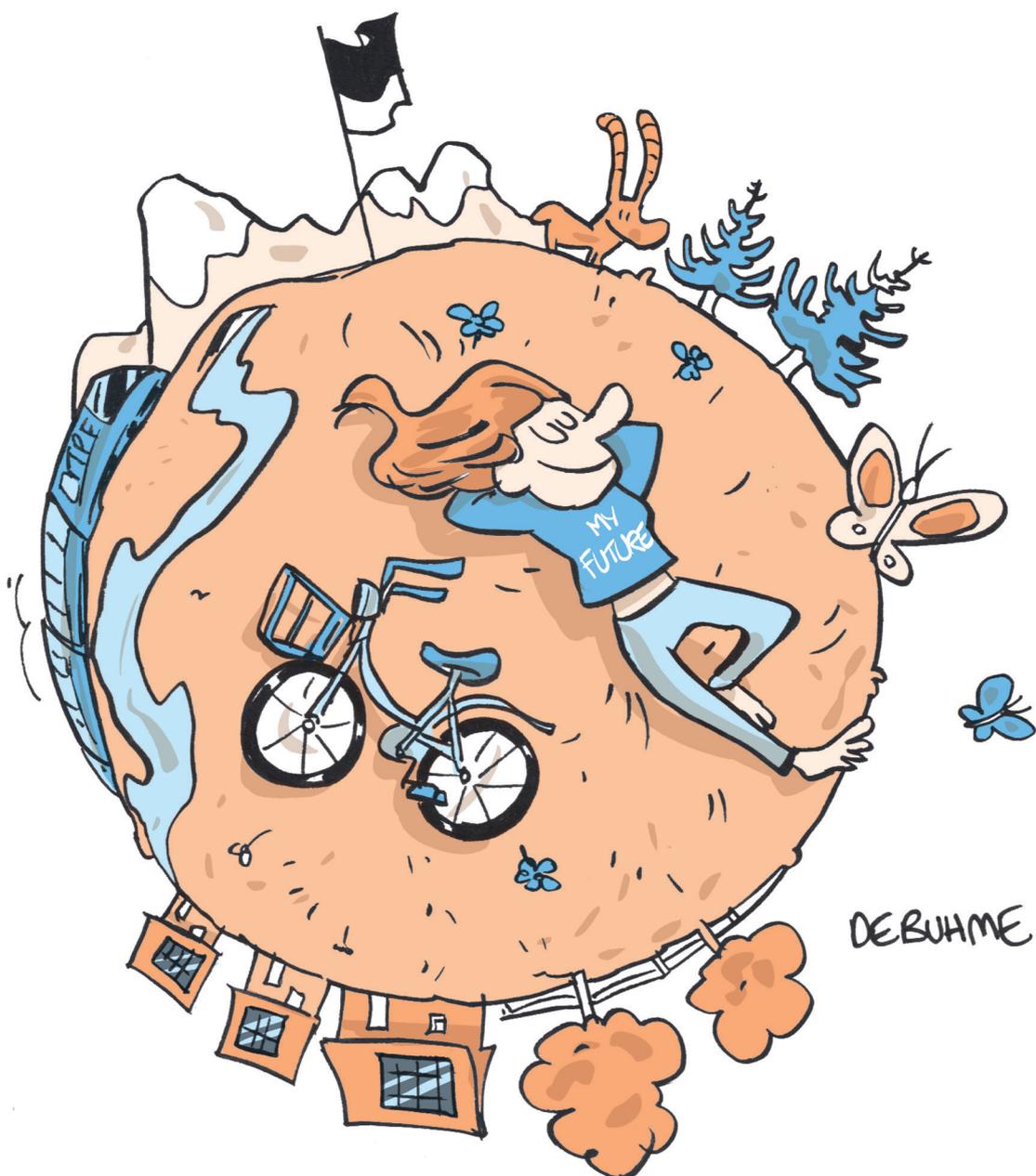


Plan financier 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Plan financier 2022–2026

—

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous remettre le plan financier de la législature 2022–2026 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président:
Olivier Curty

La Chancelière:
Danielle Gagnaux-Morel

Fribourg, novembre 2022

Table des matières

1. Le plan financier 2022-2026 en bref	4
1.1 Des perspectives incertaines dans un contexte instable	5
1.2 Oser investir dans l'avenir du canton	6
1.3 Les résultats globaux du plan financier	7
1.4 Un effort important sur les ressources humaines	7
1.5 Des subventions consolidées	8
1.6 Poursuites des efforts dans le domaine de la digitalisation et du climat	8
1.7 Des revenus qui augmentent moins que les charges	9
1.8 Les diminutions par rapport à la version initiale du projet	9
1.9 Conclusion	10
<hr/>	
2. Le plan financier 2022-2026 dans le détail	11
2.1 Les incertitudes et les limites de la planification financière	11
2.2 Incertitudes en matière économique	11
2.2.1 Incertitudes au plan cantonal	12
2.2.2 Incertitudes internationales et nationales	12
2.3 Le contexte de l'élaboration du plan financier 2022-2026	14
2.4 L'établissement du plan financier 2022-2026	15
2.4.1 Les données de base	15
2.4.2 Les ajustements décidés par le Conseil d'Etat	16
2.5 Le contenu du plan financier 2022-2026 adopté par le Conseil d'Etat	23
2.5.1 Sur le plan du compte de résultats	23
2.5.2 En matière d'investissements	32
2.6 Conclusion	33
<hr/>	
3. Les grandes lignes du programme gouvernemental de la législature 2022-2026	39
Une vision	39
Des valeurs	39
Un programme gouvernemental à la fois ambitieux et réaliste	39
Un programme gouvernemental élaboré et publié avant le plan financier détaillé	41
Des thèmes prioritaires pour maximiser les impacts positifs dont pourra bénéficier notre jeunesse de demain	41
Conclusion	43

1. Le plan financier 2022-2026 en bref

Malgré de nombreuses incertitudes liées au contexte national et international, le Conseil d'Etat présente un plan financier qui assume la mise en œuvre des projets qu'il a définis dans son programme gouvernemental. Si l'exercice n'atteint pas l'équilibre, ce qui est usuel pour un plan financier, l'important travail de priorisation a permis de diminuer fortement le déficit initial et de miser sur une politique d'investissements ambitieuse. Des efforts importants devront toutefois encore être faits à l'avenir pour atteindre chaque année l'équilibre budgétaire exigé par la Constitution cantonale.

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

1.1 Des perspectives incertaines dans un contexte instable

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

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

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

1.2 Oser investir dans l'avenir du canton

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

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

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

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

1.3 Les résultats globaux du plan financier

Les principaux résultats du plan financier sont les suivants:

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

1.4 Un effort important sur les ressources humaines

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

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

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

1.5 Des subventions consolidées

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

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

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

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

1.7 Des revenus qui augmentent moins que les charges

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

Taux de variation des charges
et des revenus

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

Les prévisions relatives à la progression des revenus fiscaux sont optimistes en fonction des dernières informations connues tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées.

La tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale a été prise en compte. Enfin, les revenus de transferts progressent, en partie grâce à l'augmentation des contributions de la Confédération, des communes et des tiers pour des tâches qu'ils cofinancent avec l'Etat.

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

1.8 Les diminutions par rapport à la version initiale du projet

Lors de la présentation de son programme gouvernemental en juin dernier, le Conseil d'Etat a dévoilé les premières projections de son projet de plan financier. L'excédent de charges cumulé sur les années 2023 à 2026 dépassait à ce stade le montant de 1,45 milliard de francs. Le Conseil d'Etat a par la suite procédé à un travail important afin de réduire en particulier les excédents de charges, affiner les prévisions et présenter une évolution réaliste des perspectives financières de l'Etat, en tenant compte du contexte général.

Au terme de cet exercice difficile, le déficit initial a été ramené à 371,6 millions de francs. Cette amélioration a pu être réalisée grâce à:

- › une réduction de près de 890 millions de francs des charges;
- › une amélioration d'un peu plus de 190 millions de francs de prévisions de revenus.

1.9 Conclusion

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

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

2. Le plan financier 2022-2026 dans le détail

Conformément à 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 constitue un outil indispensable d'aide à la gouvernance. Il met en évidence les perspectives financières de l'Etat et il permet ainsi d'identifier et d'attirer l'attention des autorités politiques suffisamment tôt sur de potentielles difficultés financières à venir. Pour la première fois, le plan financier est présenté de manière distincte du programme gouvernemental, comme le permet la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA, art. 3 al. 1 let. b), modifiée sur ce point l'année dernière. Le programme gouvernemental de la législature n'est donc plus établi de manière concomitante avec le plan financier mais le précède. Il a fait l'objet d'une publication et d'une transmission au Grand Conseil en juin 2022. Un chapitre de ce document explicite les premiers chiffres du projet de plan financier. Le plan financier a par la suite fait l'objet de travaux intenses par le Conseil d'Etat afin de réduire en particulier les excédents de charges, d'affiner les prévisions et de présenter une évolution réaliste des perspectives financières de l'Etat, en tenant compte du contexte général.

2.1 Les incertitudes et les limites de la planification financière

L'exercice d'une projection dans un avenir de plusieurs années est un exercice indispensable mais difficile. Toutes les prévisions établies demeurent soumises à des impondérables et on ne saurait prétendre pouvoir influencer nombre de paramètres, et notamment les composantes externes qui prennent de plus en plus d'importance dans le ménage financier de l'Etat. Cela étant, la valeur de la planification financière tient davantage aux tendances générales qu'elle est en mesure de mettre en évidence qu'à la précision comptable des chiffres présentés. Les lignes suivantes évoquent le contexte général dans lequel a été construit le plan financier de législature, en soulignant en particulier l'importance élevée des incertitudes.

2.2 Incertitudes en matière économique

Le contexte de l'élaboration du plan financier de législature a été fortement marqué par des incertitudes importantes, qui se sont par ailleurs significativement intensifiées au fil des mois, tant sur le front de la pandémie de COVID-19 et de ses impacts que celui du conflit armé en Ukraine. S'ajoute à ces perturbations la problématique aiguë de l'approvisionnement énergétique. Dans le même temps, les perspectives conjoncturelles sont marquées par une forte recrudescence d'inconnues quant à l'avenir à court et moyen terme, alors que la sortie de la crise COVID semblait véritablement

se faire jour. La résurgence soudaine et rapide de l'inflation apporte en outre une pression additionnelle sur l'économie; ce qui a conduit la Banque Nationale Suisse (BNS) à reconsidérer sa politique relative aux taux d'intérêts, avec comme incidence un net renchérissement du loyer de l'argent.

Les prévisions de la croissance nationale, mesurée au travers du PIB en particulier, ont été revues à la baisse à plusieurs reprises durant l'année en cours, en fonction de l'évolution de la situation et en tenant compte des perspectives attendues. Les différentes évaluations convergent sur le fait que la croissance pour les années à venir sera plus modeste que ce qui était envisagé précédemment, dans le même sens que les économies des principaux partenaires commerciaux de notre pays. Toutes les prévisions relèvent toutefois une marge d'erreur élevée.

2.2.1 Incertitudes au plan cantonal

Le plan financier 2022-2026 a été établi en tenant compte des bases légales existantes et des projets retenus par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme gouvernemental. Seuls les engagements pris à ce jour par le gouvernement ont été considérés. Aussi, le plan financier ne tient pas compte des décisions qui pourraient être prises par le Grand Conseil tant sous l'angle des charges que sous l'angle des revenus. On ne peut dès lors exclure que les perspectives financières soient péjorées ou améliorées en fonction des décisions à venir.

2.2.2 Incertitudes internationales et nationales

Les politiques et les décisions nationales et internationales engendrent des incidences croissantes sur les perspectives financières des cantons. Au fil des années, elles ont gagné en importance et leurs conséquences sont toujours plus imprévisibles et rapides.

Au plan national, plusieurs dossiers comportent une part d'incertitudes et présentent des risques potentiels. S'agissant de la fiscalité, après la réforme fiscale des entreprises (RFFA) adoptée par le peuple, un nouveau défi s'est fait jour avec les accords de l'OCDE, en particulier au sujet d'une imposition minimale des entreprises. Le Conseil fédéral a émis des propositions dans le sens des attentes internationales en la matière; le texte est actuellement débattu au niveau des Chambres fédérales, avant qu'il ne soit soumis au peuple en raison de la modification de la Constitution fédérale. La traduction de ces nouvelles règles au niveau des cantons comporte à ce stade de nombreuses inconnues et dépend singulièrement de la situation de chacun d'eux. Pour Fribourg, le Conseil d'Etat est attentif et fera des propositions sitôt le contexte connu au plan fédéral.

Les discussions actuelles devant le parlement fédéral concernant l'évolution des coûts de la santé, et plus particulièrement en ce qui concerne d'éventuelles mesures visant à réduire la charge que représentent les primes de l'assurance-maladie sur les ménages, pourraient conduire à de substantielles dépenses additionnelles de la part des pouvoirs publics, tant pour la caisse fédérale qu'au niveau des cantons.

En ce qui concerne les revenus extérieurs, et plus particulièrement la péréquation financière fédérale, les recettes encaissées à ce titre sont non seulement influencées par l'évolution du potentiel fiscal de chacun des cantons, mais elles subiront également les répercussions des incidences liées à la RFFA, en lien avec l'abandon du statut fiscal des holdings, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes. La dernière révision légale relative à la RPT a également induit des changements dans la prise en considération de divers éléments entrant dans les calculs péréquatifs. En conséquence, des montants complémentaires seront alloués à certains cantons, dont Fribourg, pour des durées limitées. Par ailleurs, le système de la compensation des cas de rigueur est périodiquement remis en question par les cantons contributeurs; ce qui pourrait avoir un impact négatif significatif pour notre canton. En ce qui concerne les versements en faveur des cantons et de la Confédération par la BNS, de grosses incertitudes se sont fait jour depuis l'annonce des pertes importantes enregistrées par cette dernière à mi-année 2022 et ses rappels quant à la fluctuation des montants versés et l'absence de toute garantie. Il faut là aussi s'attendre à des évolutions non linéaires et fortement dépendantes de conditions qui échappent au contrôle de l'Etat.

Les incertitudes et les risques énumérés plus haut auraient pu inciter à faire l'impasse sur la projection des charges et revenus du ménage de l'Etat. Le Conseil d'Etat estime à contrario que l'exercice de planification financière s'avère d'autant plus important et gagne en intérêt en phase d'incertitudes et d'instabilité. L'énumération de ces aléas et de ces risques permet d'appréhender même grossièrement leurs influences potentielles sur les résultats des projections financières.

2.3 Le contexte de l'élaboration du plan financier 2022-2026

La précédente législature a confirmé la solidité et la santé des finances cantonales; ce qui a notamment permis de passer l'écueil inattendu provoqué par la crise sanitaire en 2020 et 2021. Ainsi, grâce à une politique financière constante et prudente durant ces dernières années, il a été possible de répondre rapidement aux besoins de la population et de l'économie et ce, sans péjorer de manière excessive la situation financière de l'Etat.

Cela se ressent en partie au travers de l'analyse de l'évolution des finances cantonales durant la période 2017-2021 qui permet les constats suivants:

- alors que l'indice suisse des prix à la consommation n'a progressé que de 2,5 % de janvier 2017 à fin 2021, les charges de fonctionnement ont, quant à elles, augmenté de 15,3 %, dépassant en outre pour la première fois un volume de 4 milliards de francs;
- la création de quelque 463 places de travail nouvelles entre 2017 et 2021, ce qui représente une moyenne annuelle supérieure à 100 nouveaux postes;
- le développement significatif (+ 246 millions de francs entre 2017-2021) des soutiens et subventions dans tous les domaines. Cela demeure sensiblement supérieur à l'évolution observée lors de la législature précédente, qui avait été marquée par l'application des mesures structurelles et d'économies décidées durant cette période. On se retrouve ainsi plus proche du niveau des années 2007 à 2011;
- la croissance des impôts, avec 3,5 %, est sensiblement inférieure à celle des charges en raison d'une part des effets des baisses fiscales décidées, en particulier celles liées à la RFFA, et d'autre part de la situation économique perturbée par la pandémie. Ainsi, en 2021, les revenus fiscaux ne couvrent plus entièrement les charges de personnel. Les comptes de l'Etat ont pu bénéficier de l'évolution très favorable des ressources extérieures, telles que la péréquation financière fédérale (+ 60 millions de francs), la part au bénéfice de la BNS (+ 107 millions de francs) ou la part à l'IFD (+ 51 millions de francs).

Le bilan financier s'avère satisfaisant; les résultats effectifs ayant été équilibrés, voire meilleurs que ceux prévus aux budgets, sous l'influence notamment des ressources extérieures évoquées plus haut. Quant à la fortune nette de l'Etat, elle est passée de 1083 millions de francs fin 2017 à 794 millions de francs fin 2021. Elle a été entamée de façon non négligeable suite à la réforme de la Caisse de prévoyance de l'Etat. Néanmoins, en regard des résultats positifs, il a été possible d'alimenter plusieurs provisions qui se sont révélées déterminantes, en fin de législature, afin de faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19, sans compter tous les autres défis que devra sans aucun doute relever le canton dans les années à venir.

En effet, l'inadéquation grandissante observée ainsi entre le rythme de croissance des besoins et celui des moyens financiers ne faisait qu'annoncer un creusement structurel des déficits pour les années à venir, sans compter les incertitudes qui pèsent à différents niveaux et qui pourraient encore péjorer la situation.

2.4 L'établissement du plan financier 2022-2026

2.4.1 Les données de base

Les résultats initiaux de la planification financière sont à considérer d'abord comme le reflet de l'ensemble des demandes des services et établissements. Ainsi, les premiers résultats du plan financier 2022-2026 se présentaient de la manière suivante:

Plan financier de base (estimations de départ)				
	2023	2024	2025	2026
	mios	mios	mios	mios
Déficit du compte de résultats	205,7	293,4	436,6	515,5
Investissements nets	311,8	409,6	399,3	391,0
Insuffisance de financement	361,4	526,0	643,1	702,0

Ces données attestent d'une détérioration sérieuse de la situation financière générale:

- › le déficit cumulé 2023-2026 du compte de résultats s'élève à un peu plus de 1,45 milliard de francs, soit environ 12 % supérieur au chiffre comparable du précédent plan financier 2017-2021;
- › le découvert du compte des investissements 2023-2026 s'inscrit à un peu plus de 1,5 milliard de francs, également en hausse de près de 66 % par rapport au point de départ 2018-2021;
- › l'insuffisance de financement atteint au total plus de 2,2 milliards de francs, alors qu'elle n'atteignait pas 1,8 milliard de francs à ce même stade lors de la législature antérieure.

Les comparaisons avec le précédent plan financier de législature démontrent que les excédents 2023-2026 sont largement plus conséquents. Ils s'approchent en cela de l'exercice 2013-2016, qui, rappelons-le, avait abouti, au vu des fortes évolutions négatives constatées, sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures structurelles et d'économies afin d'assurer l'équilibre des finances cantonales sur la période considérée ou encore également des résultats initiaux de l'actualisation du plan financier 2020-2023.

Ces premières propositions, fondées sur les prévisions initiales des services et établissements, se devaient notamment d'être examinées en considération des impératifs financiers fixés dans la Constitution, en particulier le principe du respect de l'équilibre budgétaire. Le Conseil d'Etat a, en conséquence, procédé dès lors à de nombreux arbitrages pour arrêter sa planification financière 2022-2026.

2.4.2 Les ajustements décidés 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 en priorité à garantir les niveaux quantitatifs et qualitatifs des prestations existantes et à assurer un développement équilibré des tâches jugées primordiales de l'action gouvernementale. Son analyse et ses décisions ont porté sur les différents plans d'intervention étatique.

Dans le domaine des investissements

Tous les projets proposés ont été examinés sous l'angle de la meilleure adéquation possible de quatre critères déterminants : caractère de nécessité, degré d'urgence, réalisme du planning envisagé, existence de capacité de réalisation et de suivi. Il a également été tenu compte d'une durée toujours plus longue de maturation des projets et des reports de crédits existants. 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 ou à la prochaine, l'exécution de plusieurs réalisations d'importance, à l'exemple de celles qui concernent le Collège St-Michel, la construction d'un centre logistique et d'instruction de la protection civile, la rénovation de la tour du BAD, l'achat de divers immeubles ou surfaces destinés à l'administration;
- réduire certaines tranches annuelles de crédits d'investissements, à l'instar de celles relatives au nouveau bâtiment de la Faculté de droit de l'Université et du Musée d'histoire naturelle, aux projets sur le site de l'Etablissement de détention fribourgeois et à l'extension de la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture, à divers projets sur le site de Grangeneuve, ou à la transformation du Château de Bulle;
- limiter l'importance des crédits pour les travaux routiers ou pour les subventions d'investissements, en lien avec la nouvelle loi sur la mobilité ainsi qu'en matière d'améliorations foncières et de protection de l'environnement notamment. Le subventionnement destiné au financement de piscines a été redimensionné en fonction de l'avancement des procédures et des travaux;
- agencer différemment, en les décalant dans le temps, les montants nécessaires pour certaines études;
- renoncer à certains projets moins prioritaires.

L'ensemble de ces mesures a permis de réduire de quelque 486 millions de francs le découvert du compte des investissements sur la période 2023-2026, avec pour conséquence un allègement des charges d'amortissements de quelque 134 millions de francs durant la même période sur le compte de résultats.

En ce qui concerne les charges et les revenus du compte de résultats

L'analyse critique par le Conseil d'Etat des propositions émanant des services et établissements a porté sur toutes les composantes du compte de résultats. Au terme de cet exercice difficile, le déficit initial cumulé 2023-2026, quelque 1,45 milliard de francs, a été réduit d'un peu moins des trois-quarts et ramené à 371,6 millions de francs. Cette amélioration s'est opérée par:

- › une réduction de près de 890 millions de francs des charges;
- › une amélioration d'un peu plus de 190 millions de francs de prévisions de revenus.

Selon les différentes catégories de charges et de revenus, les adaptations ont été les suivantes:

	Plan financier initial 2023-2026	Budget 2023 Plan financier final 2024-2026	Variation
	mios	mios	mios
Charges	17 858,6	16 969,7	- 888,9
Charges de personnel	6 181,8	6 182,2	+ 0,4
Charges de consommation	1 934,5	1 713,9	- 220,6
Charges financières	61,4	35,7	- 25,7
Charges d'amortissements	799,0	665,4	- 133,6
Charges de transferts	8 240,3	7 782,5	- 457,8
Financements spéciaux	373,2	323,0	- 50,2
Charges extraordinaires	80,0	80,0	-
Imputations internes	188,4	187,0	- 1,4
Revenus	16 407,4	16 598,1	+ 190,7
Revenus fiscaux	5 511,7	5 614,6	+ 102,9
Revenus des biens	1 773,2	1 779,1	+ 5,9
Péréquation financière fédérale	2 391,6	2 425,3	+ 33,7
Revenus de transferts	6 037,0	5 968,8	- 68,2
Financements spéciaux	505,5	623,3	+ 117,8
Imputations internes	188,4	187,0	- 1,4

Dans tous les domaines les ajustements ont été multiples. Les principales mesures décidées ont concerné les domaines suivants:

› Charges de personnel

La quasi-stagnation des charges de personnel provient de différents facteurs. L'effet de la réduction de quelque 39 % du nombre de nouveaux postes sollicités initialement a été annihilée en partie par le coût de l'indexation dont les taux ont été revus sensiblement à la hausse durant la procédure (passant de 0,8 % à 2,5 % pour 2023, de 0,7 % à 1,9 % pour 2024, de 0,6 % à 1,6 % pour 2025 et de 0,5 % à 0,9 % pour 2026). Le coût cumulé sur 4 ans de ces places de travail additionnelles est ainsi passé de 283 millions de francs à 179 millions de francs. D'autre part, malgré la volonté du Conseil d'Etat dans ses directives de stabiliser le volume annuel des montants forfaitaires au niveau du budget 2022, celui-ci a augmenté de 19,4 millions de francs sur la période, en raison de l'ajout de 2 millions de francs par an pour les business analysts et d'une mise à niveau effectuée à la HES-SO//FR pour 25 millions de francs sur la période. Défalcation faite de cette dernière opération, entièrement compensée par des revenus supplémentaires, les crédits forfaitaires initialement demandés ont été en fait réduits de 5,6 millions de francs. Au final, néanmoins, ces éléments ont contribué à annuler les efforts réalisés sur la masse salariale.

› Charges courantes de fonctionnement

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a procédé à de nombreux abattements, pour plus de 220 millions de francs. Pour partie, cela a concerné une limitation des acquisitions d'équipements, de matériel et des divers entretiens (bâtiments et autres). Une grande partie (plus de 53 %) de l'amélioration est due à l'ajustement de l'enveloppe informatique afin de se rapprocher des objectifs initiaux fixés par le Conseil d'Etat. Ainsi, au départ des discussions, les dépenses informatiques sont passées, pour la période, de 380,8 millions de francs à 263 millions de francs, soit une réduction de 117,8 millions de francs. De plus, une attention particulière a été portée sur les prestations de service par des tiers afin de contenir leur croissance autant que faire se peut.

› Charges financières

La réduction de ces charges est directement en lien avec la diminution des déficits planifiés.

› Charges d'amortissements

La diminution de ces charges comptables est consécutive au réexamen à la baisse du programme des investissements.

› Charges de transferts

Entre la version initiale du plan financier et la version finalement adoptée par le Conseil d'Etat, le volume des transferts a été réduit de près de 460 millions de francs sur la période 2023-2026. L'axe principal d'action du Conseil d'Etat a consisté en l'application systématique d'un frein à la croissance des subventions dans tous les domaines. Néanmoins, les ajustements effectués ont été amoindris dans les secteurs subventionnés, tels que les EMS, les institutions et les écoles spécialisées, en raison de la hausse des taux d'indexation. Dans ces trois domaines, le réexamen des propositions faites a tout de même permis de revoir à la baisse la planification financière pour quelque 73 millions de francs sur la période 2023-2026. Par ailleurs, une réévaluation du coût des hospitalisations hors canton, des prestations des hôpitaux (y compris des mesures de soutien COVID) ainsi que des cliniques privées fribourgeoises a permis de réduire les estimations de financement de plus de 101 millions de francs par rapport aux chiffres initiaux. Le report, en fin de législature, de la mise en œuvre d'un régime de prestations complémentaires pour les familles ainsi que la réévaluation de ses coûts ont, quant à eux, entraîné une réduction du volume des subventions cantonales de près de 31 millions de francs. On constate également des ajustements importants sur la période par rapport aux estimations initiales dans certaines subventions, en particulier dans le domaine de l'assurance maladie (y compris contentieux) pour près de 30 millions de francs, dans celui des transports publics (indemnités y compris pour le trafic d'agglomération) pour plus de 110 millions de francs et au niveau des contributions pour les établissements d'enseignement hors canton pour un peu moins de 48 millions de francs.

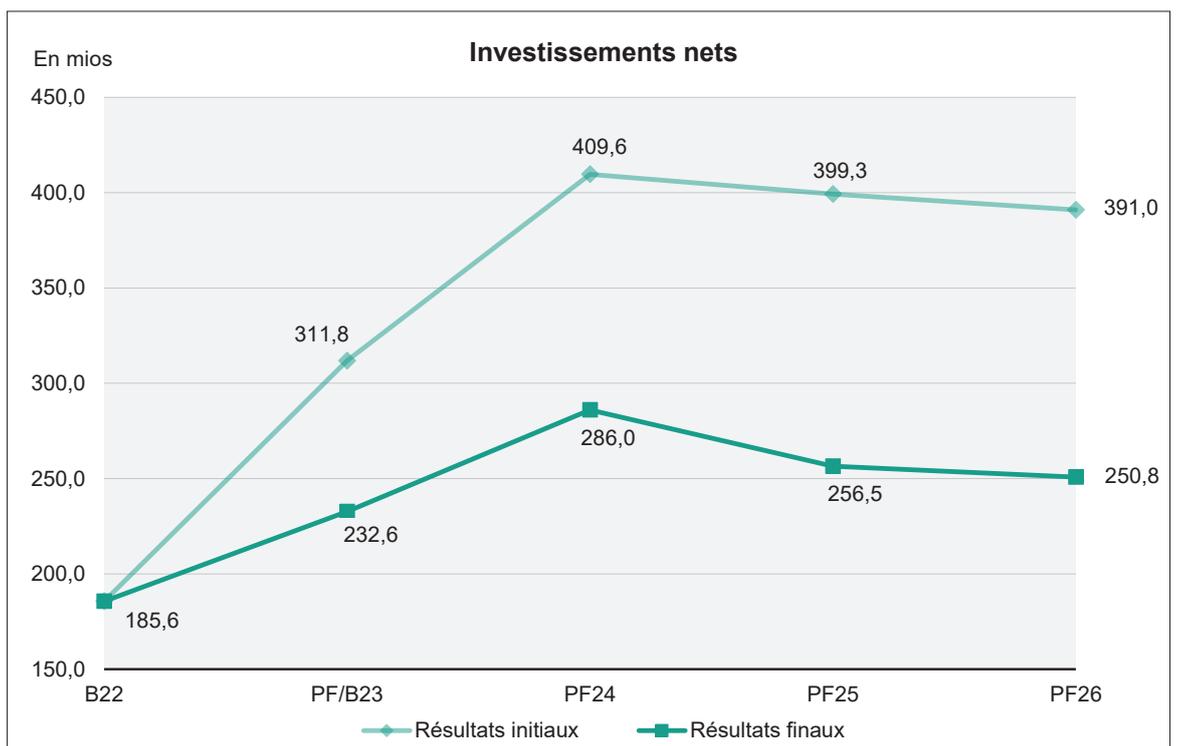
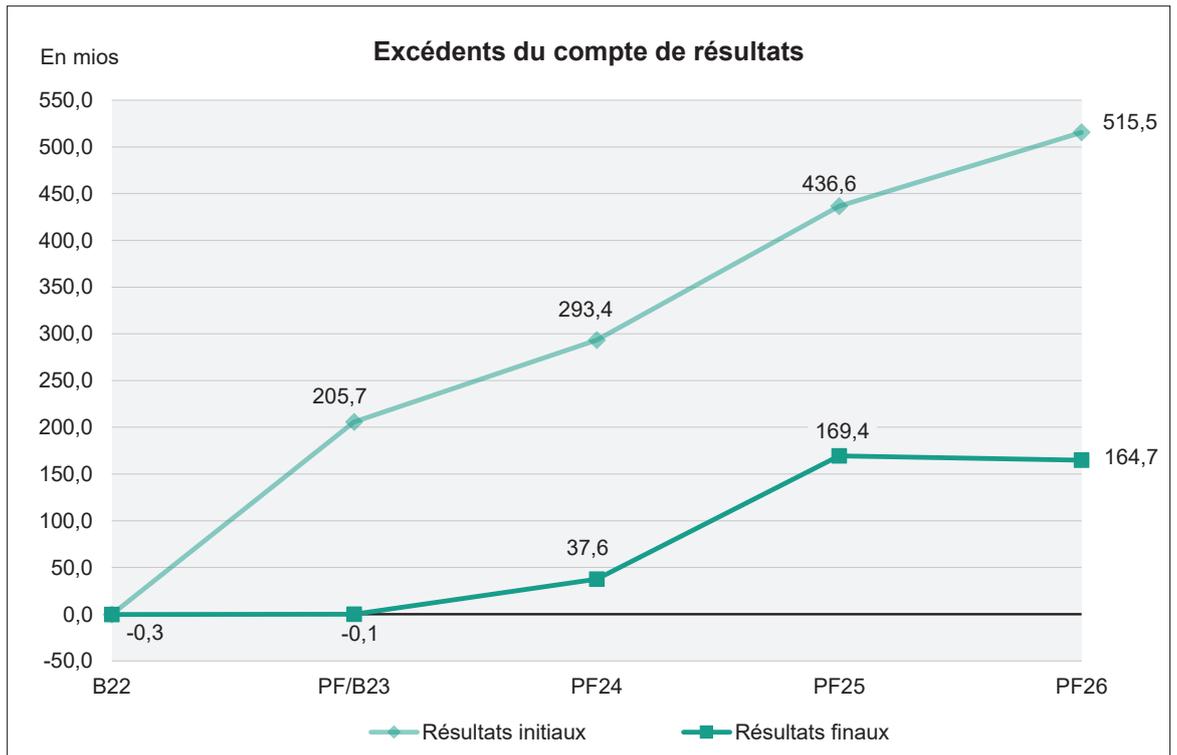
› Revenus

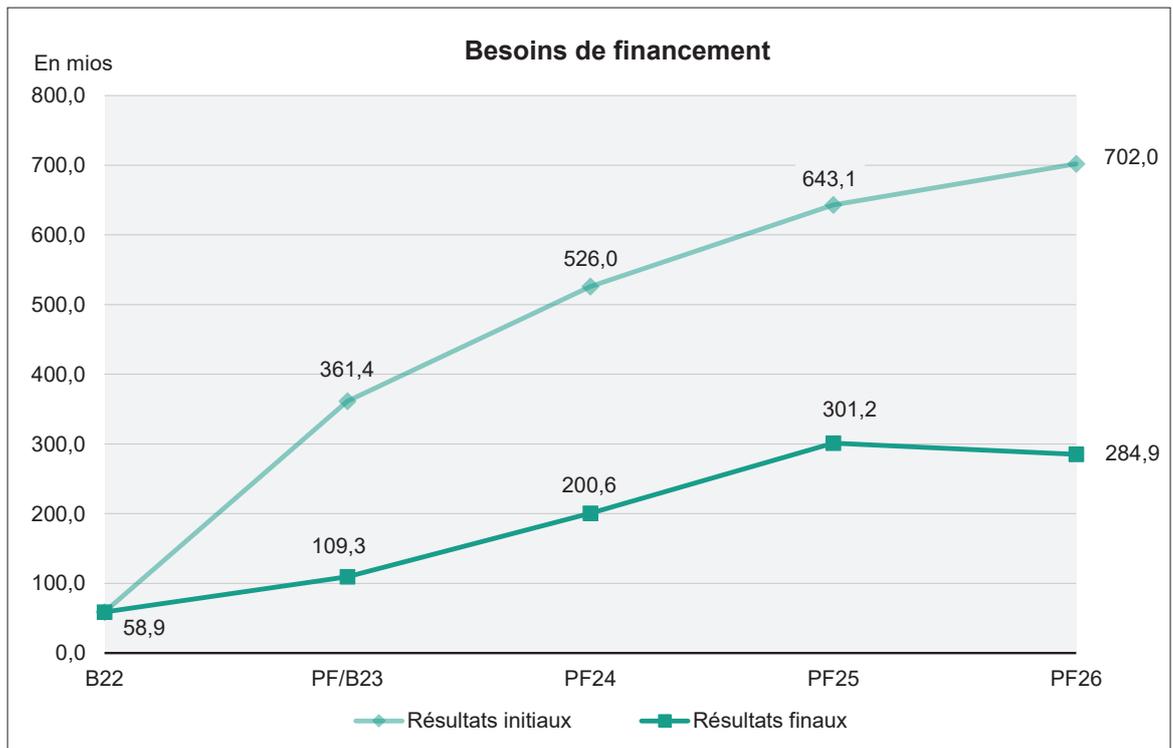
Sur ce plan, les ajustements du Conseil d'Etat ont notamment consisté à:

- › réévaluer les estimations des revenus fiscaux en fonction des dernières informations connues et du contexte économique, tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées;
- › corriger à la hausse (+ 33,7 millions de francs) les prévisions de rentrées au titre de la péréquation financière fédérale, ceci sur la base des derniers chiffres obtenus de la part de la Confédération;
- › recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructures dont les prélèvements planifiés sur la période 2023-2026 atteignent presque 110 millions de francs, allégeant d'autant le compte de résultats.

A relever enfin que la baisse des revenus de transferts est en partie due aux réductions décidées en matière de subventionnement de tâches cofinancées par l'Etat et les communes. Ces dernières ont donc indirectement profité d'une baisse de l'ordre de 93 millions de francs de leurs contributions potentielles prévues au départ.

L'évolution de la planification financière 2023-2026 est synthétisée dans les graphiques ci-après.





2.5 Le contenu du plan financier 2022-2026 adopté par le Conseil d'Etat

Au terme de son examen, le Conseil d'Etat présente un plan financier pour la législature 2022-2026 dont les principaux résultats, en millions de francs, sont les suivants:

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

En dépit des nombreuses et importantes adaptations que lui a apportées le Conseil d'Etat, le plan financier «redimensionné» demeure, à tous égards, fortement déséquilibré. Les contraintes légales, mais aussi les critères de saine gestion se rapportant à l'autofinancement (en l'état négatif pour les années 2025 et 2026) comme aux besoins de financement (approchant les 900 millions de francs sur la période), vont requérir la recherche de solutions permettant de remédier à cette situation dans les budgets à venir, notamment en limitant strictement les priorités.

2.5.1 Sur le plan du compte de résultats

L'évolution des charges et des revenus

Dans sa démarche de réexamen du plan financier d'origine, le Conseil d'Etat n'a pas pratiqué une politique de «coupes sombres». Au contraire, il a gradué ses décisions en fonction d'une juste pesée entre ce qui lui apparaissait obligatoire, indispensable, urgent ou plus simplement nécessaire et utile. Les multiples ajustements opérés n'ont du reste pas figé les charges et revenus au niveau actuel, comme le démontre le tableau qui suit:

Evolution des charges et des revenus
Variation annuelle

	Budget 2023	Plan financier 2024	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Période 2023-2026
	mios	mios	mios	mios	mios
Charges	+ 151,6	+ 129,7	+ 183,4	+ 7,8	+ 472,5
Charges de personnel	+ 65,2	+ 70,7	+ 53,8	+ 42,5	+ 232,2
Charges de consommation	+ 13,7	+ 17,3	+ 17,1	- 6,2	+ 41,9
Charges financières	-	+ 2,2	+ 2,7	+ 2,9	+ 7,8
Charges d'amortissements	+ 17,7	- 8,0	- 19,5	+ 13,6	+ 3,8
Charges de transferts	+ 65,4	+ 23,2	+ 48,0	+ 38,5	+ 175,1
Charges extraordinaires	-	-	+ 80,0	- 80,0	-
Financements spéciaux	- 10,6	+ 24,3	+ 0,2	- 3,5	+ 10,4
Imputations internes	+ 0,2	-	+ 1,1	-	+ 1,3
Revenus	+ 151,4	+ 92,0	+ 51,6	+ 12,5	+ 307,5
Revenus fiscaux	+ 17,2	+ 21,2	+ 26,5	+ 28,0	+ 92,9
Revenus des biens	- 45,6	+ 53,7	+ 29,3	+ 3,8	+ 41,2
Péréquation financière fédérale	+ 51,4	+ 40,3	- 17,4	- 26,0	+ 48,3
Revenus de transferts	+ 90,2	+ 22,1	+ 20,5	+ 31,1	+ 163,9
Financements spéciaux	+ 38,0	- 45,3	- 8,4	- 24,4	- 40,1
Imputations internes	+ 0,2	-	+ 1,1	-	+ 1,3

Le rythme de variation annuelle respectif des charges et des revenus, tel que mentionné ci-après, illustre bien toute la problématique financière qui se posera durant la législature.

Taux de variation des charges
et des revenus

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

Opposée à la croissance continue des charges, la faible évolution des revenus débouche inéluctablement sur un creusement des déficits. A noter que les charges extraordinaires prévues pour l'assainissement du HFR (80 millions de francs en 2025) ont une certaine influence sur l'évolution entre 2024 et 2025 ainsi qu'entre 2025 et 2026.

Le nerf de l'action gouvernementale est constitué essentiellement par le personnel et le subventionnement. Au cours des prochaines années, l'Etat consacrera quelque 86 % des moyens supplémentaires engagés à l'amélioration de ses prestations dans ces deux domaines d'intervention.

Sur le plan du personnel, le Conseil d'Etat prévoit un renforcement significatif des effectifs, en retenant la création de près de 469 EPT postes nouveaux au cours des quatre prochaines années:

Secteurs	Budget 2023	Plan financier 2024	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Période 2023-2026	Part
	EPT	EPT	EPT	EPT	EPT	en %
Administration et autres secteurs	42,20	34,70	27,00	21,40	125,30	27 %
Police (mouvement net)	18,00	15,30	11,20	11,30	55,80	12 %
Enseignement	91,22	73,38	61,17	61,73	287,50	61 %
Total	151,42	123,38	99,37	94,43	468,60	100 %

A l'origine de la création de ces places de travail supplémentaires, il y a bien évidemment la croissance de la population et en particulier du nombre d'élèves et d'étudiant-e-s qui lui est liée. En outre, pour la seule scolarité obligatoire (préscolaire, primaire, cycle d'orientation), ce sont 165 postes nouveaux qui devront être créés au cours des quatre prochaines années. Cela comprend notamment plus de 40 postes pour les travailleurs sociaux selon la volonté du Grand Conseil et quelque 17 EPT pour l'éducation numérique. A cela, s'ajoutent 56,01 EPT en faveur de l'Université, suite à l'acceptation du mandat visant à assurer les moyens suffisants à cette institution, ce qui représente presque 20 % des postes créés dans le secteur de l'enseignement. Pour le corps de la Police, l'augmentation de l'effectif découle de la mise sur pied, chaque année, d'une école d'aspirants et des engagements liés au concept «Momentum»; engagements qui font plus que compenser les départs naturels. Au niveau du secteur de l'administration et des autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu plus de 125 postes nouveaux sur la période, ce qui correspond à 27 % du total des nouveaux postes.

L'évolution de la masse salariale représente, sur la période, près de 50 % de la croissance des charges totales sur la période 2023-2026. En effet, hormis la création de postes et les crédits forfaitaires supplémentaires, l'indexation relativement importante dont il a fallu tenir compte, a renforcé l'augmentation de la masse salariale de façon conséquente. L'effet brut cumulé de l'indexation par rapport au budget 2022 est estimé à plus de 93 millions de francs sur la durée du plan financier.

Concernant les charges de consommation, les coûts sont de façon générale assez bien maîtrisés. Les augmentations constatées découlent principalement de la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre le déploiement de la stratégie de digitalisation du canton «Fribourg 4.0» et de développer l'éducation numérique. Ainsi les dépenses dans le domaine de l'informatique continuent d'augmenter durant cette législature. S'ajoute la mise en œuvre de certains projets liés à la biodiversité et au climat ainsi que celle de la nouvelle loi sur la mobilité (entretien des routes). Le coût des énergies a été également revu quelque peu à la hausse au vu des perspectives annoncées.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 37 % de l'accroissement des charges totales de l'Etat au cours de la législature, il convient de relever que le Conseil d'Etat a privilégié la voie de la consolidation, voire du développement des prestations existantes. En ce qui concerne les projets nouveaux, sans qu'ils aient été forcément écartés, leur mise en œuvre a par contre souvent été différée dans le temps ou redimensionnée.

En dépit des abattements conséquents opérés sur les demandes initialement présentées, des crédits substantiels ont malgré tout été retenus. Au demeurant, les augmentations sur les subventions existantes sont concentrées sur un nombre restreint de secteurs, tous prioritaires:

Evolution des principaux subventionnements	Budget 2023	Plan financier 2026	Variation 2023-2026	
	mios	mios	mios	%
Contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton	125,9	128,7	+ 2,8	+ 2,2
Institutions de pédagogie spécialisée	78,4	88,6	+ 10,2	+ 13,0
Financement hospitalier (hors coûts COVID)	353,2	355,1	+ 1,9	+ 0,5
Soins et aide familiale à domicile	12,7	16,5	+ 3,8	+ 29,9
Frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (hors coûts COVID)	106,2	127,6	+ 21,4	+ 20,2
Institutions spécialisées	166,7	193,1	+ 26,4	+ 15,8
Assurance maladie (y compris contentieux)	206,4	224,6	+ 18,2	+ 8,8
Prestations complémentaires AVS / AI	167,8	178,1	+ 10,3	+ 6,1
Transports publics (y compris trafic d'agglomération, part au FIF et nouvelles subventions LMob)	90,0	99,7	+ 9,7	+ 10,8

Les neuf domaines susmentionnés accapareront le 95 % des dépenses de transferts supplémentaires prévues durant la période 2023-2026. Les secteurs subventionnés, tels que les institutions spécialisées, les EMS et les soins à domicile, ont été impactés par les effets des automatismes salariaux, ce qui explique une part de l'augmentation constatée.

A noter, en outre, l'apparition dès 2025 d'une nouvelle subvention relative aux prestations complémentaires familles qui a une incidence financière de 12,2 millions de francs en 2026. Cette introduction induit cependant une baisse des subventions cantonales pour l'aide sociale (2,9 millions de francs) et les allocations cantonales de maternité (-1,5 million de francs).

Pour ce qui a trait aux revenus, leur évolution durant la législature est plus nuancée et demeure nettement plus faible que celle des charges. Cela se traduit:

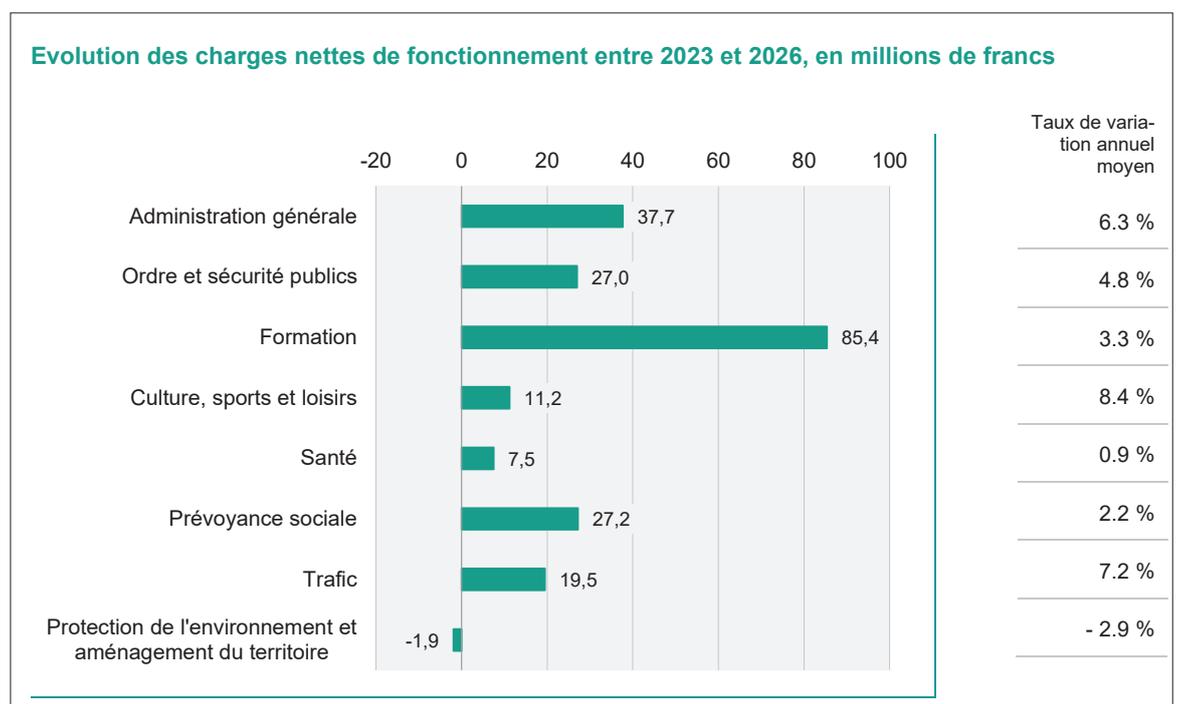
- › d'une part, par une progression des revenus fiscaux découlant de prévisions optimistes en fonction des dernières informations connues tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées;
- › d'autre part, par la tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale dont il a fallu tenir compte même si, en cours d'établissement du plan financier, des prévisions plus optimistes qu'envisagées au départ ont été prises en considération;
- › enfin, si les revenus de transferts progressent, c'est en partie dû à l'augmentation des contributions de la Confédération, des communes et des tiers pour des tâches qu'ils cofinancent avec l'Etat.

Les tâches prioritaires

Dans la consolidation des acquis et le développement raisonné des besoins supplémentaires et nouveaux, le Conseil d'Etat a mis des accents variables sur les différentes missions et tâches publiques. Le tableau ci-après illustre la répartition des charges nettes par fonction en début et fin de législature. On entend par nettes, les dépenses à charge exclusive de l'Etat, à savoir déductions faites des revenus qui peuvent être directement affectés aux tâches en question.

	Budget 2023	Plan financier 2026
	mios	mios
Administration générale	188,4	226,1
Ordre et sécurité publics	181,2	208,2
Formation	835,1	920,5
Culture, sports et loisirs	40,8	52,0
Santé	393,9	401,4
Prévoyance sociale	411,2	438,4
Trafic	85,6	105,1
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	18,2	16,3
Total des charges nettes	2154,4	2368,0

Le plan financier 2023-2026 met en évidence les orientations que le Conseil d'Etat entend donner lors de la prochaine législature. Par rapport au budget 2023 et selon les données arrêtées, l'Etat devrait consacrer 213,6 millions de francs supplémentaires nets aux diverses tâches qu'il assume. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen des charges nettes atteint 3,2 %.



Quatre domaines se dégagent nettement et expliquent près de 75 % de cette somme: la formation, la prévoyance sociale, l'ordre et sécurité publics ainsi que le trafic. La progression de 37,7 millions de francs de l'administration générale durant cette période est due au fait que l'ensemble des coûts des nouveaux postes administratifs, accentués par les automatismes salariaux (notamment l'indexation) ont été concentrés, pour des raisons pratiques, au niveau de chaque direction, biaisant ainsi quelque peu les comparaisons avec le budget 2023. «Culture, sports et loisirs» connaît aussi un taux de variation annuel moyen élevé en raison principalement du subventionnement d'infrastructures sportives. Le domaine de la santé varie relativement peu entre 2023 et 2026. L'effort particulier en lien avec l'assainissement du HFR en 2025 n'est pas détectable à ce niveau. Comme le montre le tableau précédent, les dépenses liées au financement hospitalier de façon générale ont été stabilisées sur la période de la législature.

Formation

Les dépenses nettes liées à la formation s'accroissent de 3,3 % en moyenne par an sur la période 2023-2026. Cela provient en majorité de la création de nouveaux postes dans l'enseignement, ce qui se comprend aisément en regard de la part importante que représentent les charges brutes de

personnel (quelque 70 %) dans ce secteur. Les principaux éléments de ce groupe se composent de la scolarité obligatoire et post-obligatoire ainsi que des hautes écoles et de l'Université. Les charges nettes affectées à ce dernier domaine augmentent bien davantage en moyenne annuelle (+ 5,9 %) que celles de la formation dans son ensemble. D'ailleurs, à la fin de la législature, le montant net prévu pour ce secteur atteindra un niveau équivalent, voire légèrement supérieur, à celui dévolu à la scolarité obligatoire.

Prévoyance sociale

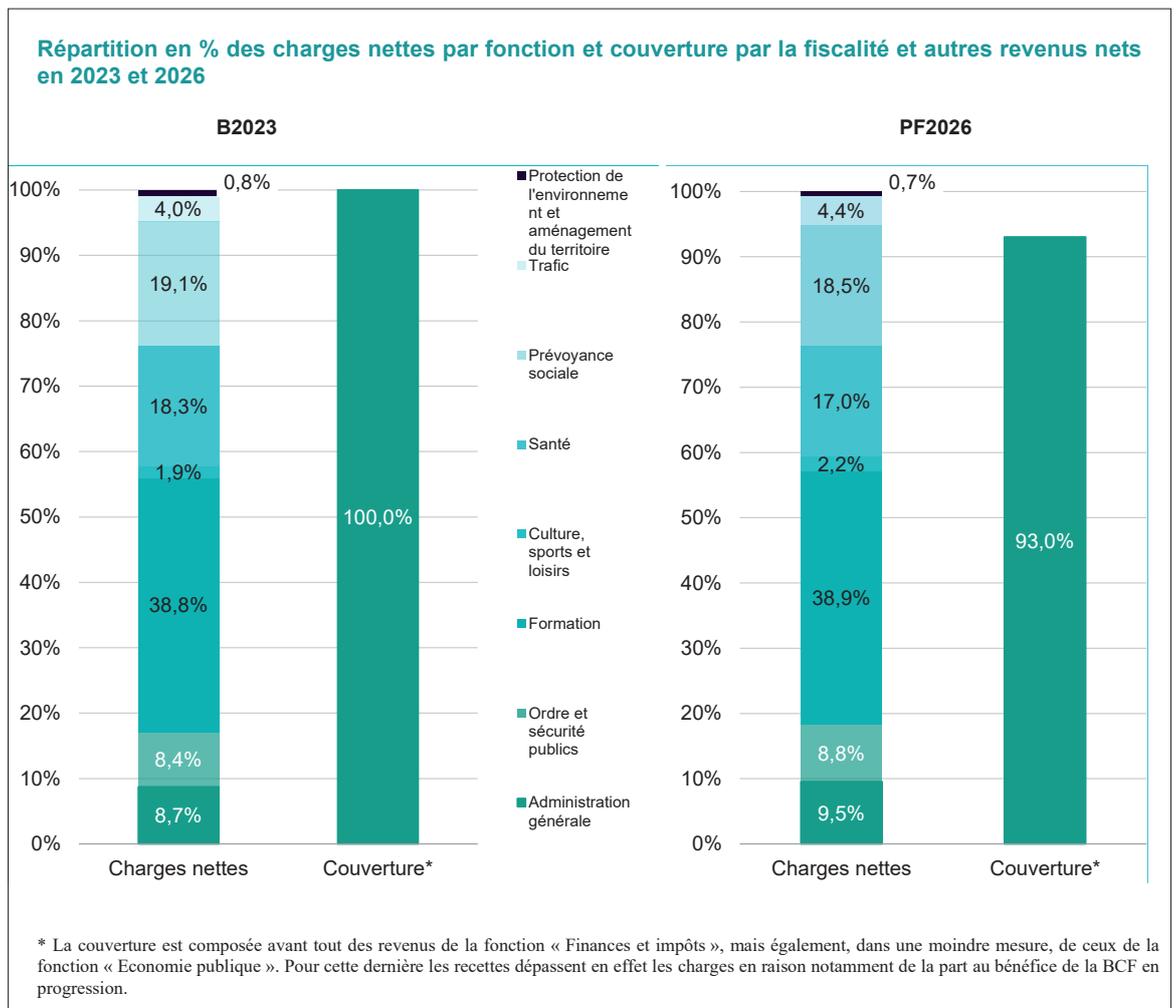
Cette mission, constituée en quasi-totalité par des transferts, poursuit également une progression notable, soit environ 2,2 % en moyenne par an. Quatre tâches en particulier expliquent cette croissance. Il s'agit de l'évolution des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie, des aspects liés à l'invalidité (prestations complémentaires AI, subventions aux institutions spécialisées), des prestations pour les personnes âgées (prestations complémentaires AVS, subventions pour les frais d'accompagnement dans les EMS) et des actions pour la famille et la jeunesse (subventions pour les maisons d'éducation et la mise en place des prestations complémentaires pour familles).

Ordre et sécurité publics

La croissance observée dans ce domaine de 4,8 % en moyenne annuelle provient essentiellement de l'évolution des charges de personnel de la Police, qui comprend la création nette de 55,8 EPT sur la législature, de la progression de l'excédent de charges du Pouvoir judiciaire (en lien notamment avec la poursuite du projet e-justice) ainsi que de celle relative au domaine de l'exécution des peines (hausse des amortissements liés au projet d'investissements à l'EDFR en particulier).

Trafic

Les tâches liées aux questions de trafic, avec une augmentation nette de 19,5 millions de francs, évoluent 2,25 fois plus rapidement en moyenne annuelle que l'ensemble des charges nettes des diverses fonctions (3,2 %). Le taux ascende en effet à 7,2 % entre le budget 2023 et le plan financier 2026. Ceci découle de la volonté du Conseil d'Etat de faire du thème de la mobilité une des grandes priorités de cette législature, en lien avec la mise en place de la nouvelle législation ad hoc et avec les mesures du plan climat. L'effort porte avant tout sur le soutien aux transports publics, notamment le trafic régional (communautés tarifaires agglomérations Fribourg et Bulle, développement de l'offre de transports sur le territoire fribourgeois, participation au FIF). Au niveau des routes également (en particulier les routes cantonales), des moyens supplémentaires sont prévus afin de tenir compte de la reprise de routes communales, décidée par le Grand Conseil dans le cadre de la nouvelle loi sur la mobilité, ce qui engendre d'une part, des coûts d'entretien plus conséquents et d'autre part, une majoration des charges d'amortissements liées aux investissements plus importants.



Bien que le poids de chaque tâche ne semble que peut varier durant cette législature, les coûts ne cessent de croître et les efforts consentis dans plusieurs domaines sont réels. On remarque cependant que les ressources, représentées par la rubrique « Finances et impôts » et « Economie publique », ne couvrent en 2026 que 93 % des charges nettes, alors qu'en 2023, la totalité des charges nettes est couverte. Pour le solde, sans mesures correctrices, un recours à la fortune ou à l'emprunt sera nécessaire afin que l'Etat puisse assumer les tâches telles qu'elles ont été prévues. Avec une très légère baisse, mais correspondant toujours autour des $\frac{3}{4}$ des dépenses nettes de fonctionnement, les trois secteurs ci-après demeurent prédominants: la formation, la prévoyance sociale et la santé.

2.5.2 En matière d'investissements

Le Conseil d'Etat a tenu à mener une politique soutenue d'investissements. Il en a fait une des priorités de la législature.

La répartition dans le temps de ces investissements est planifiée de la manière suivante:

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

Une liste, figurant en annexe, détaille l'ensemble de ces investissements. A relever notamment:

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

2.6 Conclusion

L'élaboration du plan financier 2022-2026 a été réalisée dans un contexte marqué par un niveau particulièrement élevé d'incertitudes, complexifiant ainsi la tâche visant à atteindre un équilibre financier durable.

Alors que les situations sanitaire et conjoncturelle montraient des signes encourageants au début de l'année 2022, le conflit armé se déroulant à l'est de l'Europe a eu des répercussions majeures sur le développement économique de tous les pays d'Europe, et même au-delà. Les équilibres géopolitiques ont été sérieusement chahutés et la croissance mondiale s'est considérablement rétractée. Le risque de pénurie énergétique à court terme apporte un niveau d'incertitude qui n'a jamais été aussi élevé durant ces dernières décennies. Par ailleurs, les besoins d'adaptation liés à l'évolution du climat impliquent une réorientation des politiques publiques et des moyens additionnels afin d'intégrer et d'anticiper les impacts attendus.

Malgré ces vents contraires et une succession de crises qui tendent à se superposer, il est à relever que l'économie cantonale a jusqu'ici fait preuve d'une remarquable résilience et affiche des perspectives d'évolution qui restent favorables. Les importants soutiens financiers mis en place par les pouvoirs publics durant la crise COVID-19 se sont avérés déterminants pour le maintien de la substance de nombre d'entreprises et de places de travail dans le canton.

Les résultats définitifs du plan financier révèlent qu'un pas non négligeable a été effectué dans la direction de l'équilibre financier; cela au terme de travaux d'envergure de la part du Conseil d'Etat et au prix d'efforts soutenus de la part de toutes les Directions, au travers de renoncements, de reports et de restrictions. Le Conseil d'Etat présente, en l'état, un plan financier qui reflète sa stratégie de priorisation des choix. Le but a consisté en priorité à maintenir la qualité des prestations existantes et à déployer les moyens nécessaires dans les domaines primordiaux définis par le Gouvernement, avec un ambitieux programme d'investissements qui doit contribuer à moderniser, assainir et rationaliser les infrastructures et le fonctionnement de l'Etat.

La planification financière permet d'une part, d'esquisser les contours des perspectives financières de l'Etat jusqu'en 2026 et d'autre part, d'anticiper de potentielles situations difficiles. Même si des incertitudes peuvent toujours influencer sur les prévisions, cet exercice prospectif demeure nécessaire et indispensable vis-à-vis d'une bonne gouvernance des finances publiques. Il indique en l'état que l'équilibre budgétaire devrait être atteint en 2024, moyennant des ajustements. Pour les années 2025 et 2026, l'horizon financier paraît plus compliqué et l'équilibre structurel tend à s'éloigner. Ce d'autant plus que des défis, tant au niveau des charges (évolution de la masse salariale, nouvelles dépenses potentielles) que des ressources (effets des baisses fiscales, tendances et possibilité

d'adaptations du système péréquatif, incertitudes au niveau des redistributions de la part de la BNS), se profilent dans un intervalle de temps plus ou moins court. Au vu de ces considérations, il paraît indispensable de rester particulièrement attentif et de poursuivre une politique financière prudente et rigoureuse. L'importance des excédents de charges annuels appelle à une vigilance accrue quant à l'utilisation des deniers publics. Il sera essentiel, en vue des exercices budgétaires à venir, de dégager des priorités, voire de prendre des mesures particulières capables au besoin de rectifier les tendances financières qui se dessinent, afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales, en conformité avec les règles constitutionnelles.

Investissements propres & Prêts et participations

	Budget 2023		Plan financier 2024		Plan financier 2025		Plan financier 2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
A. Investissements propres								
DFAC								
Collège Ste-Croix	6,9	6,9	–	–	–	–	–	–
Collège St-Michel	–	–	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Collège du Sud	1,7	1,7	5,0	5,0	0,8	0,8	1,0	1,0
Haute école pédagogique	–	–	0,2	0,2	0,7	0,7	1,0	1,0
Université	14,0	12,0	13,3	10,8	14,3	12,6	31,5	26,0
Bibliothèque cantonale et universitaire	20,0	16,2	20,0	16,2	19,0	15,4	2,5	2,0
Musée d'histoire naturelle	4,0	4,0	7,0	7,0	10,0	10,0	12,0	12,0
DSJS								
Police	2,0	1,9	8,6	8,6	4,1	4,1	0,9	0,9
Etablissement de détenction fribourgeois	13,0	10,6	15,4	14,4	11,0	9,5	7,9	6,5
Campus Lac-Noir	8,0	8,0	7,9	7,9	–	–	–	–
DIAF								
SAAV	–	–	0,6	0,6	–	–	–	–
Institut agricole de l'Etat de Fribourg	4,7	4,7	7,5	7,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Forêts	1,3	1,3	1,3	1,3	0,7	0,7	0,7	0,7

	Budget 2023		Plan financier 2024		Plan financier 2025		Plan financier 2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DEEF								
Ecole des métiers	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–
Haute école d'ingénierie et d'architecture	1,2	1,2	–	–	3,8	3,8	3,8	3,8
DSAS								
Asile (immeuble pour requérants)	–	–	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
DFIN								
SITel : câblage informatique	0,3	0,3	0,7	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3
Service des contributions (aménagement immeubles)	0,8	0,8	–	–	–	–	–	–
DIME								
Routes cantonales et principales	25,2	22,4	30,6	29,8	34,3	33,8	35,3	34,8
Ponts et chaussées	1,4	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
Service des bâtiments : ALP Grangeneuve / Châ- teaux / SIC / Chancellerie / Cathédrale St-Nicolas (illu- mination) Chemin Musée 4 / Faverges / Arsenaux 41 / Divers assainissements	33,4	33,4	53,6	53,0	73,7	71,2	60,4	57,7
Achats d'immeubles	16,0	16,0	8,0	8,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Total	154,1	143,0	182,9	174,2	186,2	176,4	171,8	161,2

Investissements propres & Prêts et participations

	Budget		Plan financier		Plan financier		Plan financier	
	2023		2024		2025		2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
B. Prêts et participations								
DFAC								
Prêts de formation	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
Prêt à SLSP (BCU)	–	–0,1	–	–0,1	–	–0,1	–	–0,1
DIAF								
Prêts du fonds rural	3,5	–1,4	3,5	–1,4	3,5	–1,4	3,5	–1,4
DEEF								
Prêts pour l'ECPF	15,2	15,2	8,4	8,4	3,4	3,4	3,3	3,3
Prêts Nouvelle politique régionale	1,0	–0,8	1,0	–0,8	1,0	–0,8	1,0	–0,8
DSAS								
Prêt à l'HFR (pour investissements)	–	–	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
DFIN								
Prêts FTTH	–	–	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Achats de titres	6,6	6,6	29,1	29,1	21,6	21,6	21,6	21,6
Hôpitaux (remboursement des prêts)	–	–3,1	–	–3,1	–	–3,1	–	–3,1
DIME								
Transports (remboursement des prêts)	–	–1,0	–	–1,0	–	–1,0	–	–1,0
Total	26,8	15,5	48,5	37,2	37,0	25,7	36,9	25,6

Subventionnement d'investissements

	Budget		Plan financier		Plan financier		Plan financier	
	2023		2024		2025		2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DFAC								
Culture	–	–	0,6	0,6	–	–	–	–
DSJS								
Protection civile	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Sport	1,0	1,0	3,0	3,0	5,0	5,0	10,0	10,0
DIAF								
Améliorations foncières	19,6	8,4	17,9	8,2	18,4	8,7	19,1	9,4
DEEF								
Bâtiment SLL	8,1	7,0	8,0	6,9	–	–	–	–
Formation professionnelle	10,0	10,0	5,7	5,7	–	–	–	–
Energie	33,7	33,7	33,7	33,7	23,5	23,5	23,5	23,5
DIME								
Projets d'agglomération	3,1	–	14,6	–	15,0	–	9,4	–
Transports	3,5	3,5	6,9	6,9	7,7	7,7	11,0	11,0
Routes (lutte contre le bruit)	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–
Endiguements et épuration des eaux	13,9	1,6	15,8	1,8	27,7	2,0	26,6	2,1
Protection de l'environnement	1,1	–	1,2	–	1,3	–	1,4	–
Constructions scolaires primaires	2,6	2,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Constructions scolaires CO	4,7	4,7	4,5	4,5	4,2	4,2	4,7	4,7
Total	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total des investissements	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

3. Les grandes lignes du programme gouvernemental de la législature 2022–2026

Pour rappel, le Conseil d'Etat a présenté son programme gouvernemental pour la législature 2022-2026 le 8 juin dernier. Vous trouverez ci-dessous le grandes lignes de ce programme, en résumé, et sous [ce lien la version complète](#).

Une vision 2035

Un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues, et qui aspire à une qualité de vie durable.

- › Une vision pour **profiler notre canton et nous distinguer entre les grands pôles économiques** du pays, tout en affirmant nos ambitions en matière de développement durable et d'innovation.
- › Une vision qui reflète les réflexions que nous avons menées pour **imaginer le monde que nous souhaitons pour nos jeunes** de demain et l'héritage que nous souhaitons leur laisser.
- › Une vision qui permette **d'élaborer un programme qui regarde loin**, bien au-delà d'une prochaine législature et dont les impacts porteront sur notre jeunesse.

Des valeurs

Le Conseil d'Etat s'appuie sur des valeurs qui définissent son mode de fonctionnement et qui permettent de développer une vision forte pour l'avenir du canton:

Agilité – Durabilité – Orientation citoyens

Un programme gouvernemental à la fois ambitieux et réaliste

Pour se projeter dans le monde de demain, le Conseil d'Etat construit son action sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement.

Déclinés à la mode fribourgeoise, ces trois piliers forment les axes stratégiques de la législature:

1. Economie et Innovation

- › Le Conseil d'Etat veut mettre l'accent premier sur la formation numérique, afin de donner à la jeunesse les outils nécessaires pour se profiler dans le monde de demain.
- › Il s'engage également à poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation et entend faire de la culture et du patrimoine des atouts clés du positionnement pour un tourisme durable.

2. Cohésion sociale

- › Le Gouvernement accorde la priorité au renforcement des structures de santé, afin d'offrir aux Fribourgeois et aux Fribourgeoises un système de soins de proximité et de qualité, intégré harmonieusement dans le paysage sanitaire national.
- › Pour assurer une société résiliente, le Conseil d'Etat entend aussi poursuivre les démarches afin de promouvoir la santé et le vivre ensemble, tout en mettant l'accent sur le sport. Un effort particulier sera consacré à soutenir la jeunesse et protéger les personnes vulnérables.

3. Transition environnementale

- › Le Conseil d'Etat met la priorité sur la mise en œuvre de la politique exprimée dans le cadre du «Plan climat», adopté à la fin de la précédente législature.

Objectifs:

- Ménager les ressources naturelles
- S'adapter aux changements climatiques, afin de continuer à offrir un cadre de vie de qualité aux habitants et aux habitantes de notre canton
- › Le Gouvernement veut également accélérer la transition énergétique et concrétiser la politique de mobilité durable, en cherchant à diminuer l'impact de l'activité humaine sur l'environnement.

Ces trois axes stratégiques s'appuient sur deux axes facilitateurs, socles de notre développement:

4. Gouvernance

Les collectivités publiques disposent d'ici 2026 d'un cadre législatif renouvelé qui leur permet de rendre leur organisation plus agile et résiliente. Le bilinguisme est promu comme un atout majeur du canton.

5. Digitalisation

L'Etat poursuit la digitalisation des prestations publiques par le biais du guichet virtuel et renforce la sécurité numérique globale. L'Etat contribue à renforcer la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton.

Un programme gouvernemental élaboré et publié avant le plan financier détaillé

—
Permettre plus d'agilité et de rapidité et faciliter les réflexions stratégiques.

- Le Conseil d'Etat publie pour la première fois son programme gouvernemental avant de l'avoir complètement décliné dans le plan financier qui sera, lui, disponible en fin d'année.
- Les moyens financiers ainsi que les ressources (humaines notamment) vont néanmoins dicter la vitesse de réalisation de certains projets du programme gouvernemental afin d'assurer l'équilibre du plan financier exigé par la législation sur les finances.

Des thèmes prioritaires pour maximiser les impacts positifs dont pourra bénéficier notre jeunesse de demain

—
1. Axe stratégique: Economie et Innovation - Formation et éducation numérique

Priorité: Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique

- Le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied une stratégie globale d'éducation numérique dans les écoles fribourgeoises de scolarité obligatoire et spécialisées. Celle-ci vise la création d'un cadre clair et harmonieux afin d'accompagner les directions d'écoles dans leur transition vers une intégration du numérique dans l'enseignement aussi bien sur le plan didactique, matériel, qu'organisationnel.
- Impact: l'adaptation de l'école à la transformation digitale de la société améliorera l'autonomie des élèves sur le marché du travail grâce à l'augmentation de leurs compétences dans le domaine numérique.

Autre thème important: poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation

- Continuer à développer le tissu économique du canton en se focalisant sur la bioéconomie avec le secteur agroalimentaire, l'industrie 4.0 et le renforcement de l'économie diversifiée. Le canton compte également exploiter le potentiel entrepreneurial de sa jeunesse, en favorisant notamment les nouveaux écosystèmes émergents, en réunissant les entreprises, des centres de recherches publics et privés, ainsi que les Hautes Ecoles.

2. Axe stratégique: Cohésion sociale – Structure sanitaire et santé

Priorité: Soutenir le développement des infrastructures sanitaires

- Le canton se prépare aux défis sanitaires futurs en créant un écosystème coordonné et transversal. Il concrétise l'adaptation et le renforcement des structures sanitaires pour assurer des soins de proximité et de qualité correspondant aux besoins de sa population. Il soutient ainsi la mise en oeuvre des stratégies propres à l'HFR, au RFSM et au HIB en veillant à leur viabilité financière et parallèlement à l'accessibilité aux prestations dans les deux langues cantonales.

- › Impact: une amélioration des infrastructures et équipements des hôpitaux publics et une adaptation de l'offre en institution pour répondre à un besoin avéré.

3. Axe stratégique: Transition environnementale – Plan climat et préservation des ressources

Priorité: Mettre en œuvre le Plan climat

- › L'Etat déploie une politique transversale de préservation du climat, des ressources naturelles et de la biodiversité. Pour cela, il définit de nouvelles stratégies pour la protection des sols, la biodiversité et l'économie circulaire.
- › Il met en oeuvre les différents plans et stratégies dont il s'est doté ces dernières années, telles que la Stratégie de développement durable, le Plan sectoriel de la gestion des eaux ou encore le Plan climat cantonal.
- › Impact: L'Etat met en oeuvre le Plan climat cantonal. Il veille ainsi à réduire les risques et les dommages environnementaux, économiques et sociaux liés aux changements climatiques.

4. Axe facilitateur: Gouvernance – Gouvernance régionale et bilinguisme

Priorité: Moderniser l'organisation des collectivités publiques

- › L'Etat modernise l'organisation des collectivités publiques au niveau local et régional.
- › Il clarifie la gouvernance du niveau régional et propose des modèles d'organisation afin que les politiques publiques dépassant les frontières communales puissent être assumées par les autorités locales.

5. Axe facilitateur: Digitalisation – Guichet virtuel, digitalisation et sécurité numérique

Priorité: Etablir le guichet virtuel

- › Les collectivités publiques poursuivent les efforts de digitalisation de leurs activités et de leurs processus afin d'assurer graduellement la mise à disposition, sous forme digitale, des prestations de l'Etat et des communes.
- › Le guichet virtuel s'établit progressivement comme le portail d'accès unique de la population, de l'économie et des institutions.

Autre thème important: le renforcement de la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton

- › Fort de ses Hautes Ecoles, le canton de Fribourg joue un rôle moteur dans le domaine de la digitalisation et plus spécifiquement de la cybersécurité.

Conclusion

-
- Le Conseil d'Etat est convaincu que Fribourg dispose de nombreux atouts afin de se profiler pour le bien de ses habitants et habitantes: nature préservée, racines solides, économie résiliente, finances saines;
- Le Conseil d'Etat veut tout mettre en œuvre pour répondre aux attentes. Il entend également renforcer et ériger encore davantage en modèle la collaboration transverse et pluridisciplinaire, afin d'optimiser le service à la collectivité.