

RAPPORT N° 162

5 octobre 2009

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur l'actualisation du plan financier
pour les années 2011–2013**

Le 2 octobre 2007, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil son rapport sur le programme gouvernemental 2007–2011 et le plan financier de la législature 2007–2011.

En application de l'article 38 de la loi sur les finances de l'Etat, le Conseil d'Etat est tenu d'actualiser périodiquement son plan financier. C'est l'objet du présent rapport qui traite de l'actualisation des prévisions du plan financier pour l'année 2011 et qui présente les perspectives financières de l'Etat pour les années 2012 et 2013.

Ce rapport est articulé de la manière suivante:

1. Le rôle important du plan financier
2. La brusque détérioration de l'économie et les nombreuses incertitudes

- 2.1 *Revirement important et brusque*
 2.2 *Un constat général lourd d'incertitudes*
 2.2.1 *Incertitudes en matière économique*
 2.2.2 *Incertitudes aux plans cantonal et fédéral*

3. Le plan financier 2010–2013

- 3.1 *Les évaluations initiales*
 3.2 *Les adaptations apportées aux prévisions de départ*
 3.3 *Les résultats du plan financier 2010–2013*
 3.4 *Le contenu du plan financier 2010–2013*
 3.4.1 *Analyse des dépenses et des recettes selon leur nature*
 3.4.2 *Analyse selon les principales tâches publiques*

4. Conclusions

1. LE RÔLE IMPORTANT DU PLAN FINANCIER

En préambule à la présentation et à l'analyse du contenu et des résultats des prévisions 2010–2013, il convient de rappeler et de souligner toute l'importance et la nécessité que revêt l'établissement de projections à moyen terme pour assurer la meilleure gouvernance possible.

L'exercice oblige chaque secteur à mener périodiquement une réflexion de fond quant à la conduite des politiques qu'il est amené à devoir mettre en œuvre, en particulier à en évaluer les incidences financières et en personnel et à en déterminer un calendrier d'exécution.

A cette approche sectorielle succède la vision d'ensemble consistant à juxtaposer les besoins ainsi exprimés aux ressources globales disponibles, à canaliser le tout dans l'optique du maintien d'une situation financière saine. C'est le rôle du Conseil d'Etat à qui il appartient:

- d'opérer un choix parmi les multiples tâches à accomplir;
- de fixer un ordre de priorités;
- d'ajuster le programme envisagé et le calendrier de réalisation aux possibilités effectives de couverture financière.

Il n'est à l'évidence pas aisé de prévoir avec précision l'évolution future, ce d'autant plus que les prévisions demeurent toujours soumises à de multiples impondérables. Toutefois, en dépit des difficultés et des incertitudes qui pèsent sur la planification financière, le Conseil d'Etat considère qu'il est indispensable de décrire le scénario qui semble le plus probable, compte tenu des connaissances actuelles et des hypothèses retenues. Il estime que la valeur d'un plan financier réside moins dans l'exactitude des projections faites que dans les tendances générales qui s'en dégagent. L'objectif n'est pas tant de deviner l'avenir probable que de préparer l'avenir souhaitable, et même, de rendre probable l'avenir souhaitable.

Une actualisation et une prolongation de l'horizon temporel du plan financier de législature établi en 2007 se justifie au double motif, d'une part, du brusque et profond revirement des conditions économiques dans lesquelles s'insère l'intervention de l'Etat et, d'autre part, des importantes échéances attendues d'ici deux ans dans plusieurs domaines, en particulier celui de la santé.

**2. LA BRUSQUE DÉTÉRIORATION DE
L'ÉCONOMIE ET LES NOMBREUSES
INCERTITUDES**

2.1 Revirement important et brusque

Les dernières années de la législature 2002–2006 et les années 2007 et 2008 ont été exceptionnelles à plus d'un titre. Elles se sont notamment caractérisées dans notre canton par:

- une conjoncture très dynamique,
- une inflation modérée,
- des taux d'intérêt en baisse,
- des recettes fiscales en hausse soutenue malgré des baisses successives de la fiscalité,
- une réduction importante des moyens affectés au service de la dette et une augmentation substantielle du produit des placements.

Depuis l'automne 2008, la situation et les perspectives économiques se sont modifiées radicalement. On a rarement assisté à une péjoration aussi rapide des pronostics économiques. Toutes les prévisions ont été revues à la baisse de façon successive. Un climat d'insécurité et d'incertitudes s'est installé et il s'est accompagné, dans certains secteurs, d'une perte de confiance. Dans ce contexte, on peut tout de même relever deux évolutions positives: le niveau très favorable des taux d'intérêts et un taux d'inflation faible.

Le passage brutal d'une période de haute conjoncture à une situation économique très morose complique l'actualisation du plan financier et les projections financières en particulier pour les années 2011 à 2013. De plus, après plusieurs exercices bénéficiaires consécutifs, il est difficile de faire comprendre que l'on va au-devant de prochaines difficultés.

2.2 Un constat général lourd d'incertitudes

2.2.1 Incertitudes en matière économique

L'actualisation du plan financier intervient à un moment où les perspectives économiques sont contrastées. D'un

côté, on voit pointer les premières lueurs de reprise mais, d'un autre côté, on table sur une poursuite de la progression du chômage et des perspectives moroses pour l'industrie d'exportation. En l'état, il est difficile de savoir à quel moment un véritable retournement durable de tendance va intervenir. L'incertitude porte non seulement sur le moment mais aussi sur l'ampleur d'un retour à la croissance. Des interrogations portent également sur l'évolution des taux d'intérêts et de l'inflation. La persistance d'une faible inflation aura certes des effets positifs pour l'économie mais elle ne sera pas sans effet sur l'évolution des rentrées fiscales. Enfin, il faut aussi tenir compte du fait que les collectivités publiques subissent avec retard les effets de la crise économique tant au niveau de l'encaissement des recettes fiscales qu'au niveau de certaines dépenses sociales qui, dans un premier temps, sont couvertes par l'effet des stabilisateurs automatiques (en particulier les mesures de lutte contre le chômage). Les budgets publics seront ainsi vraiment touchés par les effets de la crise à partir de 2011/12.

2.2.2 Incertitudes aux plans cantonal et fédéral

Les perspectives financières sont établies en tenant compte à la fois des bases légales et des tâches existantes et des projets envisagés par le Conseil d'Etat. Elles peuvent être modifiées de façon parfois importante par des décisions du Grand Conseil. C'est ainsi, par exemple, qu'il est difficile d'anticiper les suites qui seront données à diverses interventions parlementaires pendantes en matière de fiscalité ou en ce qui concerne la participation des communes au financement de certaines nouvelles tâches.

Sur le plan fédéral, les incertitudes et les risques financiers qui pourraient influencer les finances des cantons n'ont jamais été aussi nombreux et lourds.

La pression devient de plus en plus forte pour abaisser la fiscalité en particulier des familles. Il est vrai que la Confédération a très longtemps tardé à entreprendre quelque chose en la matière. Le plan financier tient compte des allègements de la fiscalité de la famille et de la prochaine correction de la progression à froid. En revanche, la réforme de la fiscalité des entreprises (2^e étape) n'est pas prise en compte.

Au titre du réexamen de ses tâches, la Confédération a planifié, dans son plan financier publié le 19 août 2009, des économies annuelles importantes (1,2 milliard en 2011 et 2012 et 1,5 milliard en 2013). Au vu de la détérioration annoncée de la situation financière de la Confédération, la pression sur les cantons va encore s'accroître.

D'autres incertitudes importantes peuvent encore être citées:

- les décisions imminentes en matière d'adaptations des contributions sociales (le renflouage de l'assurance chômage est prévu pour 2011) avec un impact potentiel pour les cantons de plus de 280 millions de francs en report de charges;
- l'évolution future de la subvention fédérale en faveur de l'assurance-maladie (plus de 60 millions par année pour le canton);
- l'introduction éventuelle au niveau fédéral de prestations complémentaires pour les familles dans le besoin (coût estimé à charge des cantons: 300 millions);
- les conséquences de la réforme des chemins de fer 2 qui a été renvoyée au Conseil fédéral;

- les montants limités alloués au fonds d'infrastructures qui pourraient déboucher sur la nécessité pour le canton de préfinancer certains investissements routiers;
- 6^e révision AI, actuellement en consultation;
- les conséquences financières incertaines du nouveau financement hospitalier (subventionnement des cliniques privées, libre circulation des patients) dès 2012. Le plan financier retient certains montants; on sait déjà que l'intervention complémentaire de l'Etat sera massive et qu'elle nous posera un problème de financement;
- le nouveau régime de financement des soins qui, selon la Conférence des directrices et directeurs de la santé, pourrait entraîner un transfert de coût sur les cantons de l'ordre de 350 millions de francs. Le plan financier a retenu des montants mais les évaluations sont délicates.

Enfin, un dernier volet est touché par des incertitudes, celui des principales recettes non fiscales de l'Etat représentent pour le canton pas loin de 450 millions de francs, à savoir:

- notre future part à la péréquation des ressources: 235,9 millions en 2008. Une nouvelle dotation sera fixée par les Chambres fédérales pour les années 2012–2015;
- notre future part à la compensation des cas de rigueur: 137,2 millions en 2008. Ici aussi la décision définitive tombera en 2011 sur les bases des conclusions d'un rapport d'évaluation;
- notre part au bénéfice de la BNS: 57 millions en 2008. La direction de la BNS a déjà laissé entendre que les cantons doivent s'attendre à une diminution des versements alloués;
- notre part à l'impôt anticipé: 22 millions en 2008. Quelles seront les conséquences sur cette recette de la crise financière et des attaques menées contre la place financière suisse?

En énumérant ces incertitudes et en procédant à cet «inventaire des risques», on prend mieux conscience des aléas portant sur les perspectives financières de ces prochaines années. Le plus préoccupant est sans doute la faible marge de manœuvre dont dispose le canton pour faire face aux obligations fédérales qui s'annonçaient déjà lors de l'élaboration du plan financier de législature et qui, maintenant, se concrétisent. Les dates d'entrée en vigueur des mesures étant désormais fixées dans plusieurs cas, le canton n'a guère d'autres choix que de les appliquer. On peut ajouter que sur le plan cantonal, les besoins découlant d'évolutions structurelles, en particulier d'origine démographique, vont de plus en plus peser sur les tâches assumées par l'Etat. Cette pression intervient au moment où les risques quant à l'évolution de nos recettes les plus importantes s'accroissent.

Les incertitudes planant sur les perspectives économiques et financières, les risques élevés découlant de la politique fédérale auraient pu nous inciter à faire l'impasse sur la projection de nos revenus et de nos charges. Le Conseil d'Etat pense, au contraire, que la planification financière gagne en intérêt et en importance lorsque le contexte général est instable et incertain. Elle annonce les évolutions parfois négatives auxquelles il faut s'attendre et elle permet de mieux se préparer à corriger les développements inappropriés.

3. LE PLAN FINANCIER 2010–2013

3.1 Les évaluations initiales

Les premières prévisions, établies par les services/établissements/directions, conduisaient aux résultats généraux suivants:

	Plan financier (en millions francs)				TOTAL 2010– 2013
	2010	2011	2012	2013	
Déficit du compte de fonctionnement	- 170,5	- 264,3	- 375,3	- 417,0	- 1227,1
Excédent de dépenses du compte des investissements	- 180,9	- 220,9	- 248,5	- 243,0	- 893,3
Insuffisance de financement	- 230,0	- 347,0	- 452,8	- 486,5	- 1516,3

De toute évidence, ces projections nécessitaient amendement: non seulement elles s'écartaient de manière extrême des contraintes légales en matière financière, mais, au surplus, la fortune actuelle de l'Etat (626 millions francs à fin 2008) aurait été dissoute début 2012 selon le scénario esquissé. Le Conseil d'Etat s'est attaché à remodeler ces prévisions de sorte de se rapprocher le plus possible des exigences fixées dans la Constitution en ce qui concerne l'équilibre du compte de fonctionnement. Dans sa démarche, il a également pris en considération la nécessité d'atténuer, autant que faire se peut, les conséquences de la crise économique en pratiquant une politique anticyclique.

3.2 Les adaptations apportées aux prévisions de départ

Le réexamen visant à redimensionner le projet initial de plan financier a notamment porté sur les domaines suivants: les investissements, le personnel, le subventionnement, les charges et recettes de fonctionnement, une attention particulière étant portée sur les nouveaux projets: le tableau ci-après résume l'importance des adaptations apportées dans les principales rubriques susmentionnées:

	Plan financier 2010–2013 initial	Plan financier 2010–2013 final	Variation
	(en millions de francs)		
FONCTIONNEMENT	- 1227,1	- 297,6	- 929,5
Charges	13 619,5	12 968,0	- 651,5
· Personnel	5 906,3	5 722,6	- 183,7
· Consommation	1 801,6	1 707,5	- 94,1
· Transferts (subventionnement)	4 949,0	4 676,8	- 272,2
· Financières et comptables (amortissements)	962,6	861,1	- 101,5
Revenus	12 392,4	12 670,4	+ 278,0
· Fiscalité cantonale	4 111,7	4 119,3	+ 7,6
· Ressources d'exploitation	2 283,1	2 368,1	+ 85,0
· Transferts	5 796,0	5 908,9	+ 112,9
· Financements spéciaux	201,6	274,1	+ 72,5
INVESTISSEMENTS	- 893,3	- 609,1	- 284,2
· Dépenses	1 167,8	938,3	- 229,5
· Recettes	274,5	329,2	+ 54,7

Globalement, le déficit total du compte de fonctionnement a été réduit des trois-quarts et le volume des investissements nets à charge de l'Etat a été stabilisé à une moyenne annuelle de l'ordre de 150 millions de francs. Toutes ces adaptations ont permis de ramener le besoin de financement pour la période 2010–2013 de 1,5 milliard de francs à un peu plus de 400 millions de francs. L'effort de contraction des déficits a porté sur tous les plans; toutes les catégories de charges/dépenses ont été revues à la baisse alors que tous les revenus/recettes ont été corrigés à la hausse.

Dans le cadre de ses travaux d'ajustement des prévisions des services et établissements, le Conseil d'Etat a cependant agi avec discernement, optant d'abord pour une politique de report, d'étalement et de redimensionnement des multiples propositions nouvelles présentées. Cette approche est, au demeurant, légitimée par le constat, régulièrement fait, des retards parfois importants qui interviennent dans la mise en œuvre et l'exécution des projets.

3.3 Les résultats du plan financier 2010–2013

Au terme de son examen, le Conseil d'Etat présente un plan financier pour la période 2010–2013 dont les principaux résultats en millions de francs sont les suivants:

	Plan financier			Période 2010– 2013	
	Budget 2010	2011	2012		2013
Boni (+) / Déficit (-) du compte de fonctionnement	+ 0,9	- 60,1	- 105,6	- 132,8	- 297,6
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 128,7	- 147,0	- 175,8	- 157,6	- 609,1
Autofinancement	109,2	60,0	29,3	6,2	204,7
Insuffisance de financement	19,6	87,0	146,4	151,4	404,4
Quote-part en% des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale: 41%)	39,0	40,8	42,7	43,5	--

En dépit des nombreuses et importantes adaptations (cf. point 3.2 ci-avant) qui y ont été apportées par le Conseil d'Etat, le plan financier pour la période 2010–2013 fait apparaître une détérioration sérieuse des finances cantonales dans un avenir très rapproché. Il est évident que des correctifs devront et seront décidés dans le cadre de l'établissement des budgets annuels. Force est de constater que les résultats des exercices 2011 mais surtout ceux de 2012 et 2013 nécessiteront la remise en question de certains projets, dont certains sont imposés par la Cst. Le respect du principe de l'équilibre budgétaire, comme la règle du plafonnement de la quote-part des subventions cantonales, pourraient aussi rendre rapidement nécessaire l'élaboration d'un programme de mesures relevant de la compétence du Grand Conseil.

3.4 Le contenu du plan financier 2010–2013

3.4.1 Analyse des dépenses et des recettes selon leur nature

Fonctionnement

S'agissant du compte de fonctionnement, les différents revenus et charges devraient connaître l'évolution suivante, en millions de francs:

Variation annuelle par rapport à l'exercice précédent

	Plan financier				Variation
	Budget 2010	2011	2012	2013	2009– 2013
Charges	+ 147,0	+ 74,9	+ 124,7	+ 104,4	+ 451,0
· Personnel	+ 44,6	+ 38,5	+ 41,6	+ 45,3	+ 170,0
· Consommation	+ 38,2	+ 4,3	+ 5,1	+ 10,0	+ 57,6
· Transferts (subventionnement)	+ 43,0	+ 29,0	+ 68,3	+ 47,4	+ 187,7
· Financières et comptables (amortissements)	+ 21,2	+ 3,1	+ 9,7	+ 1,7	+ 35,7
Revenus	+ 147,2	+ 13,9	+ 79,2	+ 77,2	+ 317,5
· Fiscalité cantonale	- 30,9	+ 10,5	+ 30,3	+ 35,5	+ 45,4
· Exploitation	+ 36,4	+ 0,2	+ 10,3	+ 7,0	+ 53,9
· Transferts	+ 106,6	+ 18,1	+ 39,3	+ 37,0	+ 201,0
· Financements spéciaux	+ 35,1	- 14,9	- 0,7	- 2,3	+ 17,2

Ce tableau met clairement en évidence la problématique des finances cantonales au cours des prochaines années: une croissance annuelle des charges supérieure à celle des revenus.

Près de 80% de l'augmentation des charges concernent la masse salariale et les transferts. A cet égard, il convient notamment d'indiquer ce qui suit en ce qui concerne:

- les charges de personnel: sur ce plan, le Conseil d'Etat a été confronté à une demande de création de nouveaux postes considérable, ascendant à plus de 1000 unités. Ces requêtes ont fait l'objet d'un examen détaillé et, après un tri sévère, quelque 720 postes ont été provisoirement admis sur la période 2010–2013, notamment pour répondre aux besoins dans les différents secteurs de l'enseignement (+ 400 postes), des réseaux de santé (plus de 80 postes additionnels) et également à certaines exigences (loi sur le travail, allongement de la durée des vacances);
- le subventionnement: dans ce domaine, il a été nécessaire de répondre à une série de nouvelles et importantes interventions financières de l'Etat, dont la charge incombe, dans la plupart des cas, exclusivement au canton. Pour ne citer que les principales: fusions des communes/péréquation financière (+ 11,5 mios dès 2011), nouveau régime de financement hospitalier (+ 28,5 mios dès 2012), prestations complémentaires pour les familles (+ 15 mios dès 2012, + 30 mios dès 2013), allocations de maternité (+ 3,6 mios dès 2011), structure d'accueil de la petite enfance (+ 2 mios dès 2011). Ceci s'ajoute à la pression qui continue de s'exercer dans plusieurs autres domaines, tels que écoles et institutions spécialisées/EMS/Assurance-mala-

die/prestations complémentaires, dont l'augmentation de charges avoisine les 20 millions de francs par an;

- les revenus, en particulier les recettes fiscales, subissent avec décalage le contrecoup de la crise économique actuelle. La croissance des rentrées d'impôts n'est appelée à retrouver le rythme de ces dernières années qu'à partir de 2012, après qu'elle aura enregistrée une nette péjoration en 2010–2011 au niveau des personnes morales. Ce fléchissement peut heureusement être en partie compensé par la prévision de recettes plus conséquentes en matière de RPT (+ 44 mios en 2010, + 13 mios supplémentaires en 2011, + 15 mios additionnels en 2012). Par ailleurs, la progression du montant des participations de la Confédération, des communes et des tiers au financement des tâches cantonales atténue également le choc en suivant le rythme de hausse des charges en question.

Investissements

Au terme d'un examen détaillé, le Conseil d'Etat a retenu un programme d'investissements pour la période 2010–2011 qui se présente ainsi en millions de francs:

	Plan financier				Période
	Budget 2010	2011	2012	2013	2010– 2013
Investissements propres					
· Dépenses brutes	174,0	186,3	177,5	155,2	693,0
· Dépenses nettes	90,0	101,7	120,5	102,2	414,4
Subventionnement d'investissements					
· Dépenses brutes	53,1	58,1	67,0	67,1	245,3
· Dépenses nettes	38,7	45,3	55,3	55,4	194,7
TOTAL					
· Dépenses brutes	227,1	244,4	244,5	222,3	938,3
· Dépenses nettes	128,7	147,0	175,8	157,6	609,1

Une liste détaillée des investissements figure en annexe au présent rapport.

Ce programme appelle plusieurs remarques:

- quant à son importance tout d'abord. Au cours de la période 2010–2013, il est envisagé de consacrer en moyenne par année une somme de 235 millions de francs pour des investissements. C'est un volume qui est supérieur d'un quart par rapport aux dépenses effectives de ces derniers exercices. Indéniablement, avec ce programme, l'Etat apporte un soutien non négligeable à l'économie du canton;
- quant à son financement ensuite. Au cours de la prochaine période 2010–2013, l'effort que le canton est appelé à fournir augmente de manière plus conséquente encore, puisque les investissements nets, à charge exclusive de l'Etat, devraient s'accroître de quelque 50%, à hauteur de 150 millions de francs en moyenne annuelle (100 millions entre 2005 et 2008). Cela signifie aussi que les projets à réaliser ne seront pas ou moins subventionnés par la Confédération;
- quant à son contenu enfin. Les années 2010 à 2013 enregistreront l'achèvement d'importantes réalisations (Collège de Gambach, Université, Ecole des

métiers, Etablissements pénitentiaires de Bellechasse, H189, notamment), mais verront aussi démarrer les travaux relatifs à d'autres projets (HES santé-social, Bibliothèque cantonale, bâtiment commandement Police, réseau Polycom, Réseau hospitalier fribourgeois, Pont de la Poya, en particulier). En matière de soutien aux investissements, il y a lieu de relever les contributions en forte augmentation que le canton a prévu d'apporter en faveur des remontées mécaniques (16 mios sur la période), les transports publics (77 mios sur la période) et l'énergie (30 mios sur la période). En particulier dans ces deux derniers domaines, il s'agira d'assurer le financement des projets envisagés avant de passer à leur mise en œuvre.

3.4.2 Analyse selon les principales tâches publiques

Si l'on s'attache à examiner le plan financier selon les différents domaines d'intervention publique, on relève d'intéressantes évolutions.

Fonctionnement

La modification dans le temps des besoins de la population et de l'économie, la mise en œuvre de nombreux projets, des ajustements de répartition de charges sont les principales causes des changements intervenant dans l'attribution des moyens financiers entre les principales tâches assumées par l'Etat.

Croissance des différentes charges brutes de fonctionnement

2013 par rapport à 2009, en %

	Au-dessus de la moyenne	Moyenne	Au-dessous de la moyenne	
Trafic	+ 29,1	+15,3	Enseignement et formation	+ 10,9
Administration générale	+ 24,1		Economie publique	+ 9,8
Prévoyance sociale	+ 22,5		Sécurité publique	+ 9,2
Santé	+ 19,5		Protection et aménagement de l'environnement	+ 4,4
			Finances et impôts	+ 4,0
			Culture et loisirs	- 0,4

En charge annuelle, l'Etat dépenserait, selon les prévisions, 451 millions de francs de plus en 2013 qu'en 2009. Cette somme servirait à faire face notamment aux besoins supplémentaires de:

- la prévoyance sociale: + 122 mios;
- l'enseignement et la formation: + 109 mios;
- la santé: + 94 mios;

qui absorberaient ainsi, à eux seuls, les troisquarts des charges additionnelles totales.

Cette tendance à une telle concentration n'est pas fondamentalement nouvelle. Elle traduit en définitive assez bien les priorités gouvernementales.

Une analyse plus fine permet cependant de mettre en exergue l'émergence d'accents particuliers. Ainsi, dans les domaines suivants, pour:

Domaine	Prestations	Charges supplémentaires en 2013 par rapport à 2009	
		%	mios
Formation	Ecole enfantine	+ 38	+ 13,5
Santé	Nouveau régime de financement hospitalier	--	+ 28,0
	Assurance-maladie	+ 20	+ 27,1
Prévoyance sociale	Etablissements médico-sociaux	+ 41	+ 21,5
	Prestations complémentaires pour familles	--	+ 30,0
Trafic	Transports publics régionaux	+ 53	+ 26,4

A relever que certaines charges nouvelles mentionnées ci-dessus dépendent de décisions fédérales et que leur financement devra encore faire l'objet d'un examen approfondi.

Investissements

En la matière, et comme le démontre le tableau ci-après, les ressources seront allouées de manière quelque peu différente de par le passé:

Dépenses d'investissements (en millions de francs/en %)

	Budget 2009		Total 2010-2013	
	mios	%	mios	%
Administration générale	29,5	12,9	32,0	3,4
Sécurité publique	10,7	4,7	61,9	6,6
Enseignement et formation	16,9	7,4	180,0	19,2
Culture et loisirs	2,4	1,0	14,2	1,5
Santé	16,5	7,2	68,2	7,3
Prévoyance sociale	5,9	2,6	24,4	2,6
Trafic	100,1	43,6	352,1	37,5
Protection et aménagement de l'environnement	18,1	7,9	52,8	5,6
Economie publique	26,2	11,4	143,1	15,3
Finances et impôts	3,0	1,3	9,6	1,0
	229,3	100,0	938,3	100,0

Durant la période 2010-2013, on devrait assister à un redéploiement significatif des investissements:

- d'une part, il se fera moins de travaux pour des objets concernant l'administration générale;
- d'autre part, et bien que sa part soit en baisse relative, le domaine touchant le trafic en général accaparera toujours plus du tiers du total des investissements; toutefois, la part destinée aux routes se restreindra de 39,1% à 27,5%, alors que dans le même temps, les apports en faveur des transports publics s'accroîtront notablement pour représenter 8,3% du total des investissements (4,5% en 2009);
- enfin, un développement notoire des investissements est à attendre en faveur de la formation (multiples projets: Gambach, Collège du Sud, Haute école spécialisée santé-social, Université, Ecole des métiers. Haute école technique), de la sécurité publique (Police: bâtiment de commandement, Polycom) et de l'économie,

plus particulièrement pour le tourisme (remontées mécaniques) et l'énergie (30,5 millions de francs prévus sur 4 ans, contre 2,2 millions de francs en 2009).

4. CONCLUSIONS

L'actualisation du plan financier n'aura probablement jamais été aussi délicate tant les incertitudes sont nombreuses aussi bien au plan des dépenses qu'au plan des recettes. Au vu des perspectives financières des années 2011–2013, le Conseil d'Etat s'est demandé s'il ne devait pas d'ores et déjà étudier et présenter des mesures d'économies. Compte tenu des incertitudes présentées sous le point 2 et de la situation économique difficile qui vient de nécessiter la mise en place d'un plan de soutien, il a décidé pour l'instant de renoncer à mener une telle démarche. En revanche, il tient d'ores et déjà à constater qu'au vu des perspectives financières, l'Etat n'est actuellement pas en mesure de financer tous les nouveaux projets prévus dans le plan financier (par exemples: en matière d'énergie, de transports, de prestations complémentaires) et les coûts supplémentaires des tâches existantes en particulier dans le domaine de la santé à la suite du report de charges sur les cantons.

De plus, si le retournement de la conjoncture tardait ou débouchait sur une croissance très molle, les difficultés financières pourraient rapidement s'amplifier. De la même façon, la seule réduction ou même la stagnation de nos parts à la péréquation financière fédérale ou au bénéfice

de la BNS nécessiteraient de revoir nos prestations et nos ambitions. La liste des nouveaux projets, les besoins importants en nouveaux postes, le poids des automatismes dans les dépenses, les réponses à donner aux défis démographiques (enseignement, santé, accueil des personnes âgées) montrent que nous ne sommes pas seulement confrontés à des difficultés passagères mais à des défis structurels importants. Les déficits annoncés ne résultent que partiellement des effets prévisibles de la crise. Ils relèvent avant tout de l'évolution de fond des besoins, des effets des transferts de charges de la Confédération vers le canton (santé) ou des communes vers l'Etat et des exigences croissantes de la société. Autrement dit, la fin de la crise ne va pas automatiquement nous amener l'équilibre budgétaire. Au contraire, la difficile conciliation de la couverture des besoins croissants de la société fribourgeoise avec le financement de ces derniers restera une tâche permanente. L'équilibre durable des finances cantonales est d'ailleurs exigé par notre Constitution. Notre bonne santé financière actuelle nous permet d'aborder ces défis avec une certaine sérénité mais la tâche s'annonce lourde et délicate. Le Parlement, les communes et les citoyens devront faire preuve de compréhension s'ils veulent que le canton puisse conserver une adéquation optimale entre l'offre de prestations publiques et le poids de la fiscalité.

C'est fort de ces considérations que le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de ce rapport.

—————

INVESTISSEMENTS PROPRES
(en millions de francs)

ANNEXE

	B 2010		2011		Plan financier 2012		2013	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
<u>DICS</u>								
Collèges : équipement	0,6	0,6	1,0	1,0	--	--	--	--
Collège Gambach	8,0	8,0	15,0	15,0	15,0	15,0	17,0	17,0
Collège du Sud	1,0	1,0	5,0	5,0	6,0	6,0	1,5	1,5
Haute école spécialisée santé Haute école travail social	--	--	2,0	1,3	7,0	5,3	10,0	7,5
Université	6,5	1,3	12,5	5,5	17,0	11,9	6,0	4,2
Archives	--	--	0,1	0,1	0,4	0,4	2,0	2,0
Bibliothèque cantonale et universitaire	0,5	0,4	0,5	0,4	2,0	1,5	5,0	3,8
Musée d'art et d'histoire	--	--	--	--	--	--	0,1	0,1
<u>DSJ</u>								
Police : immeubles	1,1	1,1	1,3	0,7	2,5	2,5	8,5	8,5
Police : Polycor	0,5	0,5	14,0	9,5	14,0	10,0	6,5	2,0
Prisons	0,1	0,1	0,8	0,8	0,7	0,7	--	--
Etablissements de Bellechasse	6,9	5,3	1,0	-0,6	2,0	1,7	2,0	1,7
<u>DIAF</u>								
Institut agricole Grangeneuve	0,4	0,4	2,0	2,0	2,5	2,0	0,5	0,5
Forêts	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<u>DEE</u>								
Ecole des métiers	9,0	6,0	6,5	3,5	--	-3,5	--	--
Haute école de technique et de gestion	--	--	0,5	0,4	0,5	0,4	2,0	1,6
<u>DSAS</u>								
Hôpital fribourgeois : immeubles	12,3	6,0	9,3	7,8	2,5	2,5	2,6	2,6
Hôpital fribourgeois : équipement	7,5	7,5	7,0	7,0	6,5	6,5	6,5	6,5
Réseau fribourgeois santé mentale	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	2,0	2,0
Buanderie Marsens	1,3	1,3	1,5	1,5	--	--	--	--
<u>DFIN</u>								
SITel : câblage informatique	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Site St-Léonard	0,5	--	--	--	--	--	--	--

DAEC

Routes cantonales	57,8	7,0	68,0	15,6	67,2	38,2	53,5	23,4
Routes nationales	5,6	0,5	2,5	- 0,2	1,7	- 0,2	1,5	- 0,2
Service des bâtiments : Laboratoires cantonaux, Tribunal cantonal unifié, Chancellerie, achat immeubles	7,2	7,2	12,7	12,7	4,5	4,5	2,5	2,5
TOTAL	129,2	56,6	165,1	90,9	153,8	107,2	131,2	88,7

PRETS ET PARTICIPATIONS
(en millions de francs)

	B 2010		2011		Plan financier 2012		2013	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
<u>DICS</u>								
Prêts de formation	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
<u>DIAF</u>								
Prêts du fonds rural	4,5	0,5	4,5	0,4	4,5	0,3	4,5	0,2
Prêts aux exploitations paysannes	0,5	- 0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<u>DEE</u>								
Prêts pour les remontées mécaniques	3,0	3,0	3,0	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Prêts LIM	1,1	- 1,0	1,0	- 0,8	0,5	- 1,2	0,5	- 1,1
Prêts NPR	4,8	4,8	5,6	5,6	6,5	6,5	6,8	6,8
Transports	--	- 1,1	--	- 1,1	--	- 1,1	--	- 1,1
<u>DSAS</u>								
Pensions alimentaires	5,8	3,0	6,1	3,1	6,2	3,2	6,2	3,1
<u>DFIN</u>								
Prêts FTTH	15,0	15,0	--	--	--	--	--	--
Achats de titres	9,6	9,6	--	--	--	--	--	--
TOTAL	44,8	33,4	21,2	10,8	23,7	13,3	24,0	13,5

SUBVENTIONNEMENT D'INVESTISSEMENTS
(en millions de francs)

	B 2010		2011		Plan financier 2012		2013	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
<u>DICS</u>								
Bâtiments affectés à la culture	1,1	1,1	1,0	1,0	1,5	1,5	0,1	0,1
Bâtiments affectés au sport	--	--	--	--	1,0	1,0	1,0	1,0
<u>DIAF</u>								
Améliorations foncières	17,4	9,5	17,2	9,0	17,5	9,3	17,7	9,5
Forêts	0,1	--	--	--	--	--	--	--
<u>DEE</u>								
Transports	12,6	12,6	15,8	15,8	21,3	21,3	27,3	27,3
Energie	8,3	6,4	6,4	6,0	7,4	7,0	8,4	8,0
<u>DSAS</u>								
Hôpitaux	1,0	1,0	4,0	4,0	5,7	5,7	--	--
<u>DAEC</u>								
Passages à niveaux	0,4	0,2	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Lacs et cours d'eau	3,0	1,1	3,8	2,0	3,7	2,0	3,7	2,0
Protection de l'environnement	3,4	1,0	3,4	1,0	2,4	1,0	2,4	1,0
Constructions scolaires primaires	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Constructions scolaires CO	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
TOTAL	53,1	38,7	58,1	45,3	67,0	55,3	67,1	55,4
TOTAL DES INVESTISSEMENTS	227,1	128,7	244,4	147,0	244,5	175,8	222,3	157,6