

Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012-2016



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Rapport sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2012–2016

—
Le Conseil d'Etat au Grand Conseil

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous remettre le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2012–2016 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président:
Georges Godel

La Chancelière:
Danielle Gagnaux

Fribourg, le 23 octobre 2012

Sommaire

1. Avant-propos	6
2. Les conditions-cadre	8
2.1. La plus importante croissance démographique de Suisse	8
2.2. Equipements	10
2.3. Institutions et gouvernance publique	10
2.4. Sécurité et justice	10
2.5. Economie et emplois	10
2.6. Formation	11
2.7. Santé publique	13
2.8. Les opportunités	13
3. Les sept défis du programme gouvernemental	14
4. Défi n° 1: Consolider nos infrastructures pour répondre à la forte croissance démographique	15
4.1. Adapter l'aménagement du territoire à la croissance de la population	15
4.2. Densifier l'offre fribourgeoise en transports publics	15
4.3. Moderniser les infrastructures routières	16
4.4. Poursuivre les grands chantiers routiers	16
4.5. Mettre en œuvre la stratégie pour la société à 4000 watts	16
4.6. Améliorer la protection des ressources naturelles et des bases de la vie	17
4.7. Projets législatifs du défi n° 1	17
5. Défi n° 2: Développer une politique de formation favorisant l'insertion des jeunes et des adultes dans un monde professionnel exigeant	18
5.1. Réviser le cadre légal et organisationnel de l'enseignement obligatoire et du secondaire 2	18
5.2. Mettre en œuvre le concept cantonal de l'enseignement des langues étrangères	18
5.3. Promouvoir et organiser la filière de formation des enseignants et enseignantes	19
5.4. Positionner les hautes écoles (HE)	20
5.5. Renforcer la place de la recherche	20
5.6. Promouvoir l'intégration dans l'école des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers	20
5.7. Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté	21
5.8. Encourager l'acquisition et le maintien des compétences de base pour les adultes	21
5.9. Projets législatifs du défi n° 2	21

6. Défi n° 3: Encourager l'innovation et le transfert technologique afin de promouvoir une croissance qualitative	22
6.1. Assurer la relève professionnelle	22
6.2. Favoriser la création de nouvelles entreprises	22
6.3. Créer un parc technologique et d'innovation (blueFactory)	22
6.4. Favoriser le développement des entreprises fribourgeoises et l'implantation de nouvelles entreprises	23
6.5. Réaliser le programme de mise en œuvre de la politique régionale	24
6.6. Permettre la création d'emplois à haute valeur ajoutée	24
6.7. Positionner Fribourg comme un acteur clef de la filière agroalimentaire en Suisse	25
6.8. Concrétiser la Vision 2030 du tourisme fribourgeois	25
6.9. Projet législatif du défi n° 3	25
<hr/>	
7. Défi n° 4: Consolider la cohésion sociale et la qualité de vie dans un contexte de forte expansion	26
7.1. Adapter l'offre de soins aux enjeux sociétaux	26
7.2. Préserver et promouvoir la santé de la population fribourgeoise	26
7.3. Concrétiser le projet Senior+	27
7.4. Intégrer les personnes en situation de handicap et lutter contre la pauvreté	28
7.5. Consolider les lignes stratégiques de la politique familiale	28
7.6. Elaborer un concept global d'intégration des migrants	28
7.7. Promouvoir la compréhension entre les communautés religieuses	29
7.8. Projets législatifs du défi n° 4	29
<hr/>	
8. Défi n° 5: Adapter la politique de sécurité et la justice à l'évolution de la société	30
8.1. Organiser la justice en tenant compte de l'évolution de la société	30
8.2. Adapter les structures de détention à l'évolution des besoins	30
8.3. Mettre en œuvre la nouvelle politique de lutte contre la criminalité	31
8.4. Améliorer les outils de gestion de la protection de la population	32
8.5. Organiser la sécurité alimentaire de l'étable à la table	32
8.6. Projets législatifs du défi n° 5	32
<hr/>	
9. Défi n° 6: Cultiver l'identité fribourgeoise et optimiser le fonctionnement des institutions	33
9.1. Consolider notre vocation de «canton pont»	33
9.2. Elaborer et mettre en œuvre un concept et un partenariat pour la promotion de l'image de Fribourg	33
9.3. Promouvoir notre politique culturelle et nos traditions	34
9.4. Favoriser le sport comme élément de l'identité fribourgeoise	34
9.5. Encourager la compréhension entre les communautés linguistiques	34
9.6. Renforcer la place des communes comme premier niveau des institutions cantonales	35

9.7. Optimiser le fonctionnement des structures territoriales	36
9.8. Définir un cadre général de gouvernance des entreprises publiques	36
9.9. Projets législatifs du défi n° 6	36

10. Défi n° 7: Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique	37
10.1. Assurer l'équilibre des finances cantonales	37
10.2. Développer la cyberadministration comme outil de prestation de service (e-FR)	37
10.3. Poursuivre une politique du personnel proactive	38
10.4. Développer et appliquer le concept de médiation administrative	38
10.5. Optimiser le fonctionnement de l'administration grâce aux outils informatiques	39
10.6. Mettre en œuvre le concept de développement durable à l'Etat de Fribourg	39
10.7. Gérer le patrimoine immobilier de l'Etat de Fribourg	39
10.8. Projets législatifs du défi n° 7	39

11. Plan financier 2012-2016	40
11.1. Les incertitudes et les limites de la planification financière	41
11.1.1. Incertitudes en matière économique	41
11.1.2. Incertitudes sur le plan cantonal	41
11.1.3. Incertitudes internationales et nationales	42
11.2. Le contexte de l'élaboration du plan financier 2012-2016	44
11.2.1. Des bases financières solides	44
11.2.2. Renversement de tendance	45
11.3. L'établissement du plan financier 2012-2016	46
11.3.1. Les données de base	46
11.3.2. Les ajustements décidés par le Conseil d'Etat	46
11.3.2.1. Dans le domaine des investissements	46
11.3.2.2. Dans le domaine des charges et des revenus du compte de résultats	47
11.4. Le contenu du plan financier 2012-2016 adopté par le Conseil d'Etat	51
11.4.1. Sur le plan du compte de résultats	52
11.4.1.1. L'évolution des charges et des revenus	52
11.4.1.2. Les tâches prioritaires	55
11.4.2. En matière d'investissements	58
11.5. Les grandes lignes du programme d'assainissement des finances cantonales	60
11.5.1. Limitation du nombre de nouveaux projets	61
11.5.2. Réformes structurelles des tâches étatiques	61
11.5.3. Limitation des nouveaux postes et de la masse salariale	61
11.5.4. Adaptation du subventionnement aux possibilités financières	62
11.5.5. Maintien des revenus actuels et recherche de recettes nouvelles	62
11.6. Conclusion	63
11.7. Annexes	64

1. Avant-propos

Maîtriser la croissance, assurer l'équilibre financier, favoriser la durabilité

Gérer le canton avec la plus forte croissance démographique du pays, alors que les finances cantonales annoncent un fléchissement de leur progression, nécessite un travail intense de réflexion et de discussion sur les priorités. En tenant compte de ces deux paramètres essentiels, le Conseil d'Etat a défini ses ambitions pour le mandat qui débute.



Photo officielle du Conseil d'Etat 2012 (de gauche à droite):

Olivier Curty, vice-chancelier d'Etat

Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts

Beat Vonlanthen, Directeur de l'économie et de l'emploi

Georges Godel, président, Directeur des finances

Isabelle Chassot, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport

Maurice Ropraz, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions

Anne-Claude Demierre, vice-présidente, Directrice de la santé et des affaires sociales

Danielle Gagnaux, chancelière d'Etat

Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité et de la justice

L'action gouvernementale doit permettre d'encadrer la forte croissance démographique de notre canton tout en offrant des chances d'épanouissement pour tous et en consolidant la cohésion sociale. Un accent particulier sera mis sur le développement des infrastructures, en particulier dans les domaines de la mobilité et de la formation. Il s'agit aussi d'encourager le développement de notre économie, de préserver la qualité de notre cadre de vie et de ménager les ressources naturelles.

Evolution, modernisation, optimisation mais aussi consolidation sont autant de qualificatifs qui définissent les projets du Gouvernement pour la législature. Le Conseil d'Etat veut créer les conditions pour assurer une croissance qualitative et un développement économique, social et écologique s'inscrivant dans la durabilité. Les atouts que sont une population jeune et dynamique, la cohésion sociale et la cohabitation des communautés linguistiques et des générations sont à valoriser. Notre culture et notre identité de «canton pont», notre force de l'équilibre entre les langues, les générations et les régions doivent être cultivées et mises en valeur.

Les réserves financières constituées lors des dernières législatures permettront à notre canton de poursuivre les investissements. La persistance de l'augmentation des besoins, notamment pour faire face à l'accroissement de la population, exige cependant que le Gouvernement prenne des mesures de nature structurelle. Il s'agit d'assurer la disponibilité des ressources afin de consolider le service à la population fribourgeoise et le développement qualitatif de notre économie tout en garantissant la santé des finances cantonales sur le long terme.

Même s'il a déjà été procédé à d'importantes renonciations par rapport aux ambitions initiales, il n'a pas été possible de concrétiser les mesures de nature structurelle dans le temps imparti pour l'établissement du présent programme gouvernemental. Il n'est dès lors pas exclu que certaines des ambitions exprimées dans les pages qui suivent doivent être étalées dans le temps ou même reconsidérées dans le cadre de priorisations encore à venir.

C'est donc une mission complexe qui attend le Conseil d'Etat dans les années futures, puisqu'il s'agit de trouver les moyens de répondre à des besoins toujours croissants de Fribourgeois et Fribourgeoises toujours plus nombreux, et ce avec des moyens stagnants. C'est néanmoins avec force et conviction que le Gouvernement s'engage à la remplir dans l'intérêt de tous.

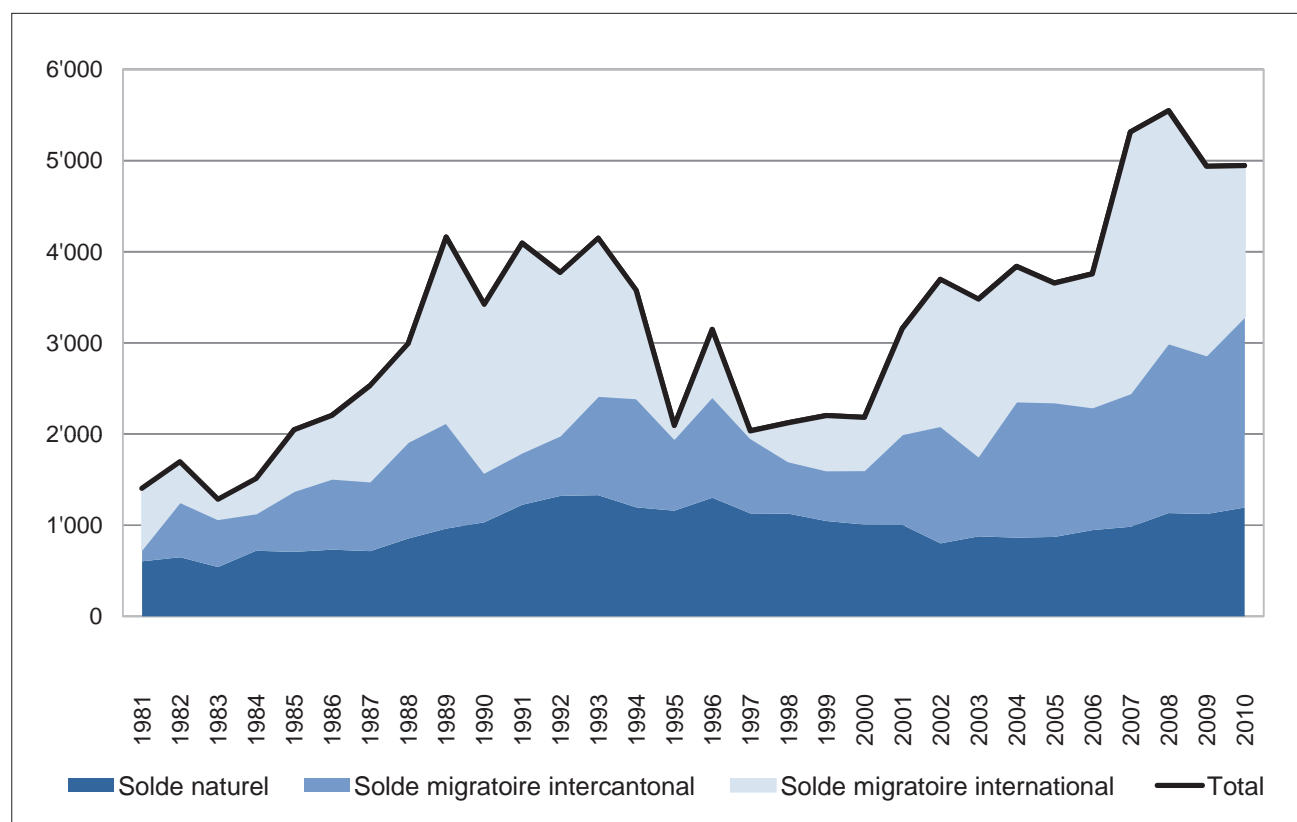
2. Les conditions-cadre

Le paysage dans lequel le programme gouvernemental déploiera ses effets se caractérise par deux phénomènes:

- a) La démographie: le canton de Fribourg connaît la plus forte croissance démographique de Suisse. Il s'agit à la fois d'une chance et d'une gageure. Il faut assurer le développement rapide, qualitatif et quantitatif, des infrastructures mais aussi des capacités de l'administration. L'évolution migratoire est telle qu'elle conditionne de nombreuses actions dans le canton.
- b) La globalisation: elle provoque une interdépendance croissante entre les acteurs se situant en des points géographiques toujours plus éloignés. Cette donnée conditionne de nombreuses actions politiques autant qu'économiques.

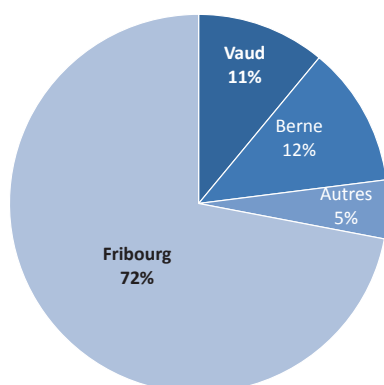
2.1. La plus importante croissance démographique de Suisse

La croissance démographique fribourgeoise est la plus forte de Suisse et atteint 1,5 à 2 % par an (2,2 % en 2011), soit entre 4000 et 6000 habitants supplémentaires chaque année. Cette croissance s'explique majoritairement par l'immigration en provenance des autres cantons suisses (2090 personnes en 2010), suivie de l'immigration internationale (1661 personnes en 2010) et de l'accroissement naturel de la population (1194 personnes en 2010).

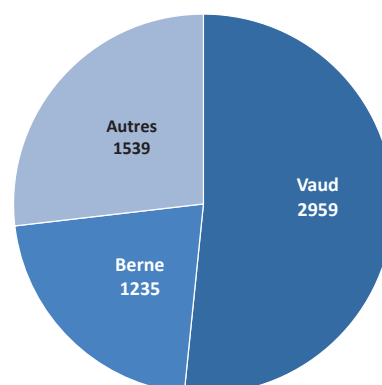


Graphique 1: Bilan démographique du canton de Fribourg (source: OFS, ESPOP)

Le solde migratoire intercantonal annuel est désormais supérieur à 2000 habitants, un cas unique en Suisse avec celui du canton d'Argovie. Les nouveaux habitants sont typiquement des familles disposant d'un emploi hors du canton et qui deviennent par conséquent des pendulaires externes. Il en résulte qu'environ 28 % de la population active fribourgeoise travaille dans un autre canton.



Graphique 2: Canton de travail des personnes actives occupées domiciliées dans le canton de Fribourg en 2010 (source: OFS, enquête structurelle 2010)



Graphique 3: Origine des personnes qui étaient domiciliées dans un autre canton l'année d'avant, état 2011 (source: OFS, enquête structurelle 2011)

Les premières évaluations cantonales issues de l'*Enquête suisse sur la population active* (ESPA) laissent entrevoir que le revenu des actifs occupés dans des entreprises hors canton est largement supérieur à celui des actifs occupés dans le canton. Contribuables importants, ces actifs ont des attentes élevées en matière de services et notamment de services publics. Selon les premières estimations cantonales fondées sur l'*Enquête structurelle 2010 auprès des ménages* de l'OFS, les personnes qui habitaient le canton de Berne un an auparavant sont en moyenne 15 % plus jeunes que celles qui habitaient déjà le canton de Fribourg. La différence monte même à 24 % pour les personnes en provenance du canton de Vaud. Les nouveaux résidents sont typiquement des familles avec de jeunes enfants. Les besoins et les attentes sont donc importants en termes de scolarité, de formation, d'accueil extrascolaire, de transport et de services en tous genres. Pour la seconde génération, celle des jeunes qui ont grandi et ont été formés dans le canton, les attentes se portent sur les opportunités de trouver un emploi qualifié sur territoire fribourgeois. C'est un enjeu important pour le canton également, dont l'intérêt est aussi d'obtenir un retour sur son investissement dans la formation des jeunes.

Les pendulaires fribourgeois se singularisent par le fait qu'ils franchissent des frontières cantonales. Ce phénomène s'explique par l'expansion des zones métropolitaines voisines. La croissance intercantonale de ces zones représente un défi pour Fribourg qui doit gérer cette situation en tant que canton souverain, mais qui ne peut le faire qu'en collaboration avec la Confédération et les cantons voisins. Il est donc important de disposer d'un système de péréquation intercantonale performant, dont l'un des objectifs est justement de corriger les effets de décalage entre découpages territoriaux et espaces économiques, en tenant compte à la fois des charges assumées par les centres et des difficultés inhérentes aux situations périphériques.

Au total, les conséquences de la croissance démographique sont tellement nombreuses, diverses et diffuses qu'il est impossible d'en établir un bilan positif ou négatif. Par ailleurs, les causes de la pression démographique qui s'exerce sur le territoire fribourgeois sont en grande partie exogènes.

2.2. Equipements

—

Le canton doit s'adapter à un rythme toujours plus rapide pour faire face au défi de la croissance démographique. Le réseau d'infrastructures pour l'énergie, par exemple, a connu une très forte augmentation avec + 15,6 % pour la longueur du réseau électrique et + 52,5 % pour la longueur du réseau de distribution du gaz naturel, entre 2001 et 2011. Le nombre de places d'accueil dans les crèches du canton de Fribourg a connu, lui aussi, un fort accroissement. Malgré une progression de 38,34 % entre 2004 et 2011, les places disponibles ne suffisent pas à répondre à la demande.

2.3. Institutions et gouvernance publique

—

Le fonctionnement de l'Etat doit également s'adapter à la croissance des besoins. Fribourg a été pionnier dans le domaine des fusions de communes. Depuis 2000, leur nombre est passé de 242 à 165, soit une diminution de plus de 31 %. Pendant cette même période, le nombre d'habitants moyen par commune est passé de 980 à 1705, soit une augmentation de près de 74 %. La gouvernance publique doit également s'adapter à l'augmentation quantitative et qualitative de la demande des habitants.

2.4. Sécurité et justice

—

Fribourg se caractérise par une population jeune et diversifiée. L'intégration des nouveaux arrivants et la cohésion sociale sont des éléments clés pour assurer la sécurité de l'Etat. Le sentiment de sécurité est élevé à Fribourg, même si les tendances relevées dans d'autres cantons commencent également à se manifester: sentiment d'insécurité, violence domestique, infraction en bande. Côté prise en charge des détenus, le nombre de journées de détention dans les prisons fribourgeoises a augmenté de 18,5 % entre 2007 et 2011. Il est donc nécessaire que le Gouvernement poursuive son engagement tant au niveau de la préservation de la cohésion sociale qu'au niveau de la prévention et de la lutte contre la criminalité.

2.5. Economie et emplois

—

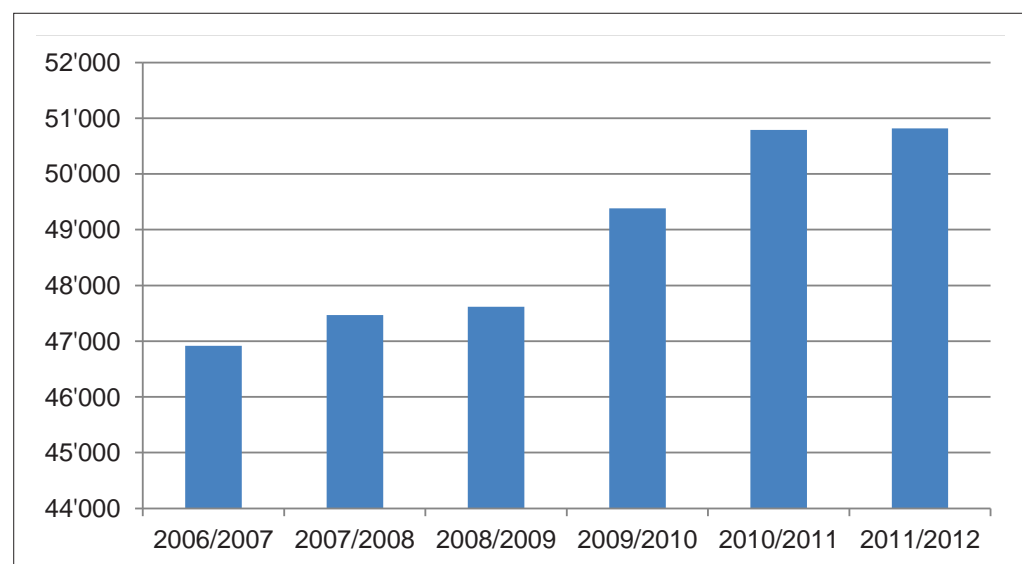
La croissance démographique est généralement considérée comme favorable au développement économique. C'est d'ailleurs en raison de sa croissance économique que le canton de Fribourg n'est désormais plus une zone éligible pour bénéficier d'abattements fiscaux au titre de l'aide «Bonny» aux régions dont l'économie est structurellement faible. Il est vrai que la croissance démographique fribourgeoise s'accompagne d'une certaine croissance économique, en particulier dans la construction de logements et d'infrastructures ainsi que dans les services à la population. Mais cette croissance, malgré des effets d'entraînement appréciables, ne fait que suivre partiellement celle de la population

sans induire automatiquement une dynamique de création d'emplois à haute valeur ajoutée. Pour cette raison, les indicateurs économiques «par tête», comme le PIB par habitant et même le PIB par emploi, n'enregistrent pas de progressions très spectaculaires. Depuis plusieurs décennies, le canton de Fribourg se voit confier par les pôles voisins un rôle essentiellement résidentiel peu favorable aux performances économiques. Par ailleurs, la diminution du nombre d'exploitations et des terres agricoles se poursuit comme ailleurs en Suisse. Pour ces différentes raisons, la mobilisation concertée des milieux économiques et de l'Etat pour promouvoir la place économique fribourgeoise est primordiale afin d'améliorer la performance économique du canton et d'attirer des activités à forte valeur ajoutée. La diversification de l'activité économique représente un facteur essentiel dans l'évolution du canton. Cette diversification doit se maintenir. L'industrie agroalimentaire joue un rôle important avec une quote-part au PIB cantonal de 4,3 %, soit largement plus que la moyenne suisse qui se situe à 1,8 %. L'industrie, les services et la formation supérieure représentent également des secteurs déterminants, au sein desquels se trouvent l'innovation et les emplois à forte valeur ajoutée.

Le tourisme connaît un regain d'intérêt. Depuis 2009, le nombre de nuitées dans les hôtels a enregistré une augmentation de 9,6 %. Parallèlement, l'augmentation du nombre de lits disponibles ne progresse que peu.

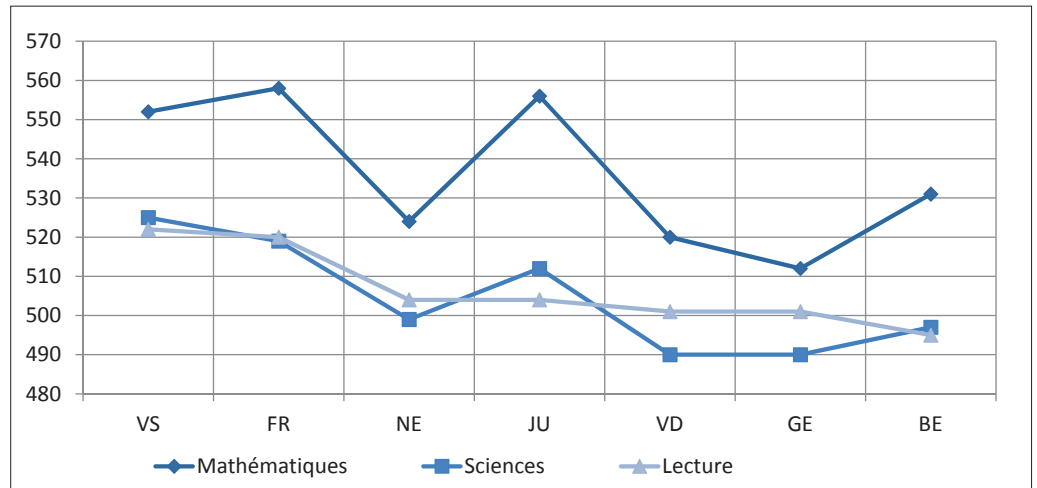
2.6. Formation

La démographie déploie également ses effets dans la formation. La croissance du nombre d'élèves dans les écoles fribourgeoises au cours des six dernières années atteint 7,7 %.



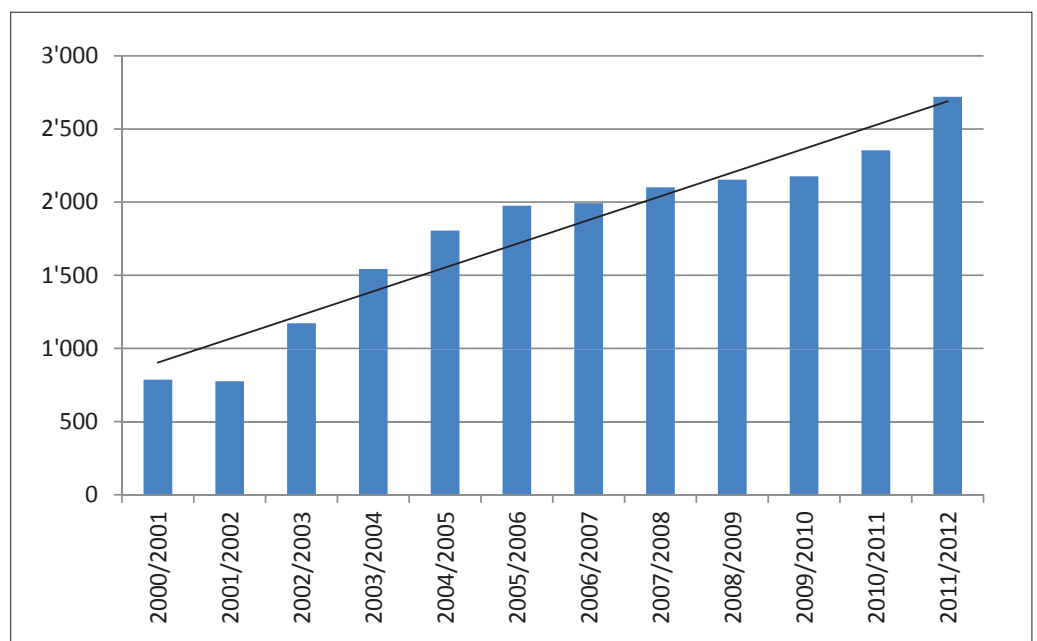
Graphique 4 : Evolution du nombre d'élèves dans les écoles fribourgeoises [sans l'Université et les HES] (source : Service de la statistique du canton de Fribourg, statistique scolaire)

Graphique 5: Résultats moyens par canton pour les trois domaines (source: extrait du rapport PISA 2009 pour la Suisse romande)



Fribourg gère très bien cette pression démographique. Le canton offre une gamme très complète de formations, de l'école enfantine à l'université, en passant par les écoles professionnelles et les hautes écoles spécialisées. Cette offre bilingue, en partie trilingue dans les hautes écoles, se caractérise par une qualité de l'enseignement reconnue et attestée, notamment par les enquêtes PISA. Pour les familles avec enfants en âge de scolarité des cantons voisins, cet argument s'ajoute à celui de la qualité et de l'accessibilité de l'habitat. Les hautes écoles, comme l'Université (près de 10 000 étudiants et étudiantes) et les sites fribourgeois de la HES-SO (plus de 2 500 étudiants et étudiantes) ou l'Ecole hôtelière de Glion à Bulle (près de 1 000 étudiants et étudiantes), engendrent à elles seules des flux migratoires internationaux et intercantonaux non négligeables. En l'occurrence, les causes de la croissance démographique se confondent ici avec les conséquences. D'une part, le canton attire une population jeune en raison d'une offre de formation complète et, d'autre part, la présence d'une population jeune entretient le dynamisme du secteur de la formation.

Graphique 6: Evolution du nombre d'étudiants et étudiantes inscrits aux HES fribourgeoises (Source: DEE, rapport annuel)



2.7. Santé publique

La santé publique est influencée par l'augmentation de la population et par son vieillissement. Une action efficace en matière de santé publique est plus indispensable que jamais pour maîtriser les coûts et assurer la qualité de vie des habitants du canton.



Graphique 7: Pyramide des âges du canton de Fribourg (Source OFS, Evolution future de la population)

2.8. Les opportunités

Selon les scénarios de l'OFS, la croissance démographique des vingt-cinq prochaines années ne sera pas très différente de celle qu'a déjà connue le canton au cours de la décennie écoulée. La démographie et la population jeune représentent des opportunités qu'il s'agit de concrétiser afin de permettre au canton de consolider sa situation économique, sociale et financière.

A l'instar du *Projet territoire suisse* de la Confédération ou de l'étude de 2006 *La Suisse Portrait urbain* de l'Institut pour la Ville contemporaine de l'ETH Studio Basel, certaines réflexions stratégiques menées au niveau national placent plus ou moins explicitement les régions comme le canton de Fribourg face à un choix crucial: soit accepter un rôle essentiellement – voire exclusivement – résidentiel, soit se profiler également en tant que pôle économique. Le Conseil d'Etat est convaincu que Fribourg dispose des atouts nécessaires pour assurer le bien-être de sa population non seulement par sa qualité de lieu de résidence, mais aussi par une croissance économique dynamique et équilibrée, fondée sur l'innovation et le développement durable.

Se préparer pour l'avenir, c'est aussi se préparer à gérer l'incertitude. Les indicateurs et les prévisions, aussi indispensables soient-ils, ne remplaceront pas une action ambitieuse et visionnaire de l'Etat dans le cadre légal et constitutionnel.

3. Les sept défis du programme gouvernemental

Le Conseil d'Etat a concrétisé son programme gouvernemental sous la forme de défis, eux-mêmes divisés en chantiers. Comme dans la précédente législature, les défis sont construits pour encourager le travail interdirectionnel. De nombreuses interactions existent également entre les chantiers.

Les sept défis du programme gouvernemental 2012–2016 sont:

1. Consolider nos infrastructures pour répondre à la forte croissance démographique
2. Développer une politique de formation favorisant l'insertion des jeunes et des adultes dans un monde professionnel exigeant
3. Encourager l'innovation et le transfert technologique afin de promouvoir une croissance qualitative
4. Consolider la cohésion sociale et la qualité de vie dans un contexte de forte expansion
5. Adapter la politique de sécurité et la justice à l'évolution de la société
6. Cultiver l'identité fribourgeoise et optimiser le fonctionnement des institutions
7. Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique.



4. Défi n° 1: Consolider nos infrastructures pour répondre à la forte croissance démographique

L'Etat veut poursuivre sa politique d'aménagement du territoire afin d'offrir un cadre de vie de qualité. Le développement des zones résidentielles doit s'opérer de pair avec la disponibilité de terrains pour l'implantation de nouvelles industries à haute valeur ajoutée, la protection du paysage et la préservation des surfaces d'assolement. L'élargissement de l'offre en transports publics et l'extension du RER doivent permettre à un nombre croissant de résidents et pendulaires de remplacer les véhicules privés par l'utilisation des transports en commun. L'utilisation raisonnée des ressources naturelles et la progression de l'autonomie énergétique sont les objectifs de la politique de gestion de l'environnement ainsi que de la politique énergétique de l'Etat. Par une action exemplaire et l'encouragement de projets et initiatives novateurs, l'Etat veut s'engager pour la diminution des émissions de CO₂ (low carbon society). Il veut également œuvrer en faveur de la préservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles: eau, sol, air, forêts et espaces naturels. Les domaines agricole et forestier font également l'objet de projets et de réalisations allant dans ce sens.

4.1. Adapter l'aménagement du territoire à la croissance de la population

Un aménagement du territoire maîtrisé doit permettre d'accueillir les 300 000 habitants attendus d'ici à 2014. La dernière législature a donné naissance à la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC). La loi sur le régime de compensation permettra de se donner les moyens de pérenniser la LATEC. Elle donnera surtout aux communes les instruments nécessaires pour maîtriser leur développement et augmenter les chances de réalisation de leurs plans d'aménagement. L'évolution de la société et les travaux en cours au niveau fédéral imposent une révision totale du Plan directeur cantonal. La première étape de cette révision générale (le programme cantonal) sera établie d'ici à la fin de la législature et soumise au Grand Conseil. Elle permettra de définir la forme d'habitat à privilégier et d'intégrer les agglomérations dans l'aménagement du territoire. Le besoin de nouveaux instruments pour éviter les conflits dans l'utilisation du sol et du sous-sol se fait toujours plus pressant, partout en Suisse. La loi sur le sous-sol permettra de régler ces questions. L'Etat de Fribourg poursuit sa politique foncière active. Les sites stratégiques (dont blueFactory) doivent être entérinés dans la planification cantonale et mis en œuvre. Dans ce contexte, il y aura lieu d'utiliser avec parcimonie les sols et sous-sols et de minimiser l'utilisation des meilleures terres agricoles.

4.2. Densifier l'offre fribourgeoise en transports publics

La mobilité occupe une place centrale dans la vie des Fribourgeois et Fribourgeoises. L'amélioration de l'offre en transports publics permettra de répondre de manière responsable à ces besoins, dans le respect des principes du développement durable. L'Etat entend poursuivre l'amélioration du réseau avec la mise en œuvre de la deuxième étape du RER Fribourg | Freiburg et la planification des étapes de développement ultérieur. Plusieurs gares seront aménagées afin de permettre la mise en place d'une desserte systématique à la demi-heure sur toutes les lignes ferroviaires régionales à destination du centre cantonal. Les horaires des lignes d'autobus seront également ajustés et améliorés de manière à offrir une chaîne de transport attrayante. Le développement de l'offre de transports publics s'inscrira dans une politique plus large visant à favoriser l'utilisation des modes de transport présentant des avantages indéniables en termes de durabilité : plans de mobilité, covoiturage, etc.

4.3. Moderniser les infrastructures routières

—

Le réseau routier fribourgeois doit offrir sécurité et confort à l'ensemble de ses usagers. La loi sur les routes sera révisée en profondeur afin de tenir compte de l'évolution de la société et de l'organisation interne de l'Etat. L'entretien des routes se poursuit (sous réserve des disponibilités financières de l'Etat) selon le programme établi, à savoir un effort important jusqu'en 2016 pour remettre le réseau en bon état. L'assainissement des carrefours dangereux va se terminer durant la législature. La révision actuellement en cours du plan sectoriel *vélo* permettra de mettre en place un réseau de pistes cyclables continu, attractif et sûr, de définir des standards pour les aménagements cyclables et de promouvoir l'utilisation de ce mode de transport. Le canton s'organise pour que la protection contre le bruit routier du réseau cantonal soit réalisée dans le délai imparti par la Confédération, à savoir d'ici au 31 mars 2018. Il importe d'assainir les passages à niveau afin qu'ils répondent aux exigences fédérales en la matière.

4.4. Poursuivre les grands chantiers routiers

—

L'Etat de Fribourg a lancé ces dernières années des chantiers routiers d'envergure qui vont considérablement changer le visage du réseau routier du canton. Les travaux du projet *Poya* se poursuivent selon le calendrier établi. L'ouverture à la circulation est prévue durant le second semestre de 2014. La forte augmentation démographique du canton de Fribourg s'accompagne, depuis plusieurs années, d'une augmentation importante du nombre de véhicules. Plusieurs communes ont fait part de leur souhait de voir aménager des routes de contournement. Une étude a été lancée pour examiner ces demandes et fixer des priorités. Les résultats sont attendus début 2013.

4.5. Mettre en œuvre la stratégie pour la société à 4000 watts

—

Dans le cadre de la concrétisation de la nouvelle stratégie énergétique cantonale adoptée en 2009, plusieurs dispositions ont été adaptées. Elles concernent notamment la réalisation de nouvelles mesures d'encouragement, l'application du modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) ou encore la constitution du Fonds cantonal de l'énergie. Par ailleurs, l'Etat sera progressivement alimenté en courant labellisé *Naturmade Star* pour la consommation d'électricité de ses bâtiments. D'autres mesures devront encore être introduites par le biais de la modification de la loi sur l'énergie, qui devrait entrer en vigueur en 2013. Le nouveau texte prévoit notamment des renforcements de mesures s'agissant de l'exemplarité des collectivités publiques, des installations techniques et de la certification énergétique des bâtiments, ainsi que des conventions d'objectifs à passer avec les gros consommateurs. Ces mesures devront être compatibles avec la nouvelle stratégie énergétique 2050 de la Confédération et la sortie du nucléaire décidée par le Conseil fédéral, afin d'assurer l'approvisionnement énergétique du pays. Elles permettront également de contribuer au lancement des réflexions autour de la *low carbon society*, en particulier par le biais du parc d'innovation blueFactory et d'autres projets qui pourront se réaliser dans le canton. Le plan sectoriel de l'énergie datant de 2002 doit être mis en phase avec les nouveaux objectifs de politique énergétique. Une nouvelle planification énergétique territoriale devra être établie.



4.6. Améliorer la protection des ressources naturelles et des bases de la vie

Les dispositions de la loi sur les eaux doivent être mises en œuvre dans des délais raisonnables, tout comme le règlement d'application de la loi sur les sites pollués. Il conviendra d'assurer la bonne gestion du fonds cantonal, de poursuivre le traitement des sites pollués selon la liste des priorités établie par la DAEC et d'avancer dans l'assainissement de la décharge de la Pila. Le plan de mesures de protection de l'air et le projet Friammon visant à la réduction des émissions d'ammoniaque se poursuivent. La mise en œuvre de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat) doit garantir aux différentes espèces un espace de vie suffisant. Il s'agira aussi d'accompagner l'agriculture dans ses efforts visant à préserver l'eau, l'air, le sol et la biodiversité, notamment par le renouvellement du soutien cantonal à l'adaptation des infrastructures. La réduction des charges en nitrates et la gestion optimale des engrais de ferme doivent être poursuivies, afin d'améliorer la qualité des nappes phréatiques. Les projets de lutte contre l'érosion et de suivi pédologique des chantiers (sol) se poursuivront. Dans le domaine de la biodiversité, il est prévu de consolider les mesures prises, de compléter la couverture du territoire avec des réseaux de compensation écologique et de mettre en place les projets de qualité du paysage définis dans la Politique agricole 14-17. Par ailleurs, l'activité biologique du sol forestier et la vitalité des arbres sont influencées négativement par les dépôts atmosphériques. Ces effets pourront être réduits par une gestion forestière proche de la nature et des mesures strictes de protection des sols lors de travaux.

4.7. Projets législatifs du défi n° 1

- > Loi sur le régime de compensation pour les mesures d'aménagement du territoire (nouvelle)
- > Loi sur le sous-sol (nouvelle)
- > Loi sur les routes (révision totale)
- > Loi sur les transports (révision totale ou partielle)
- > Loi sur les forces hydrauliques (nouvelle)
- > Loi sur l'énergie (révision partielle).

5. Défi n° 2: Développer une politique de formation favorisant l'insertion des jeunes et des adultes dans un monde professionnel exigeant

Le Conseil d'Etat veut renforcer sa politique de formation afin de favoriser l'insertion de notre jeunesse dans une société diversifiée et un monde professionnel exigeant. Outre de garantir des connaissances de base pour tous, il s'agit de développer l'esprit de curiosité et l'envie d'apprendre et de pratiquer le plurilinguisme à travers le nouveau concept d'enseignement des langues étrangères. La formation professionnelle doit donner à chacun et chacune une chance de se former et préparer les jeunes au monde du travail. Une attention particulière sera apportée au recrutement et à la formation des enseignants et enseignantes. Le Conseil d'Etat veut par ailleurs renforcer la place de ses hautes écoles dans le paysage suisse de l'enseignement supérieur par l'enrichissement de l'offre en formation, l'amélioration des infrastructures et de l'organisation. Il entend renforcer la place fribourgeoise de la recherche et encourager les collaborations entre les institutions de recherche et les entreprises. Des palettes de formations répondant aux possibilités de chaque jeune et permettant l'acquisition et le maintien des compétences de base pour les adultes seront mises sur pied afin de favoriser leur intégration dans la société et le monde du travail et de répondre aux besoins des entreprises.

5.1. Réviser le cadre légal et organisationnel de l'enseignement obligatoire et du secondaire 2*

L'introduction de la deuxième année d'école enfantine continuera d'influencer les effectifs à la hausse jusqu'en 2014. Les conséquences de l'évolution démographique se ressentent fortement dans le secondaire 2. L'effort d'investissement a commencé avec la construction du nouveau Collège de Gambach. Il se poursuivra durant cette législature avec l'agrandissement du Collège du Sud et la mise à disposition d'espaces supplémentaires pour le Collège Sainte-Croix. Les grandes évolutions, notamment organisationnelles et pédagogiques, qu'a connues le secondaire 2 nécessitent une actualisation de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS). La législature 2012–2016 verra aboutir la révision de la loi scolaire. Le Conseil d'Etat transmettra son projet au Grand Conseil avant la fin de 2012. Parmi les principales modifications apportées par la nouvelle loi figurent une reformulation des finalités et objectifs de l'école obligatoire, une clarification des droits et des obligations des partenaires de l'école ainsi qu'une réorganisation des structures de pilotage. Adopté par le Grand Conseil en mars 2012, le décret relatif au projet HarmAdminEcoles (HAE) vise à l'harmonisation des systèmes d'information pour la gestion administrative et le pilotage stratégique des écoles. HAE entre dans sa phase de réalisation. Le Centre de maintenance des écoles (CME) se chargera de la centralisation de la gestion des systèmes informatiques des écoles cantonales.

* secondaire 2 = collèges, Ecole de culture générale, école de commerce [hors formation professionnelle]

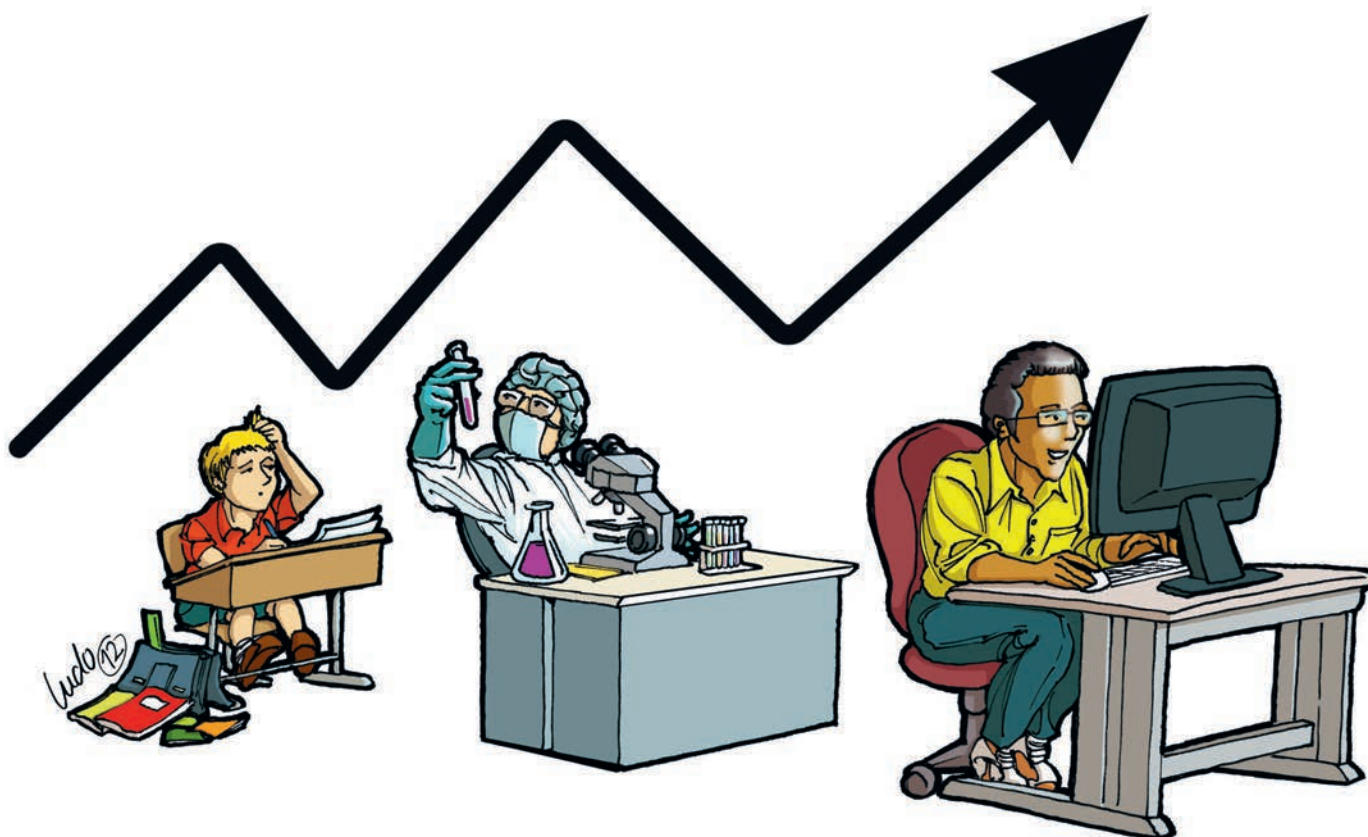
5.2. Mettre en œuvre le concept cantonal de l'enseignement des langues étrangères

Le Grand Conseil a approuvé en automne 2010 le concept cantonal pour l'enseignement des langues, qui contient neuf propositions. Quatre d'entre elles concernent l'intensification de mesures et orientations existantes. Cinq sont nouvelles: sensibilisation précoce des enfants à l'apprentissage des langues, cours d'anglais depuis la 5^e primaire, utilisation systématique du portfolio des langues, séquences d'enseignement dans la langue partenaire et formation de classes bilingues, d'abord au CO. Un autre objectif consiste à améliorer les

conditions d'enseignement (amélioration du soutien et de l'encadrement, mise à disposition de ressources pédagogiques, encouragement de la formation continue), et ce également dans la formation professionnelle. Les propositions prioritaires du concept cantonal des langues doivent aussi être mises en œuvre durant cette législature dans le secondaire 2. L'enseignement dans la langue partenaire ainsi que des cours d'appui seront dispensés dès la 1^{re} année de classe bilingue du collège.

5.3. Promouvoir et organiser la filière de formation des enseignants et enseignantes

Assurer une relève diversifiée et de qualité passe par l'adoption de mesures de promotion active. Des campagnes de promotion de la profession pourraient aussi être mises sur pied, notamment par l'entremise d'une orientation professionnelle dans les écoles du secondaire 2 et la formation en cours d'emploi pour des professionnels d'autres secteurs (*Quereinsteiger*). La Haute Ecole pédagogique fribourgeoise (HEP-PHFR) sera renforcée sur les plans structurel et organisationnel par une modification législative. Le positionnement de la formation des enseignants et enseignantes à Fribourg passera par une institutionnalisation de la collaboration HEP-Université. La loi de 1999 sur la Haute Ecole pédagogique (LHEP) sera révisée partiellement.



5.4. Positionner les hautes écoles (HE)

—

La loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) a été adoptée par les Chambres fédérales. L'adoption du Concordat intercantonal sur les HE par les parlements cantonaux permettra l'entrée en force des dispositions légales impliquant les cantons. Réunies au sein d'un seul département fédéral et dans une conférence suisse unique, les HE devront développer des collaborations et renforcer leur positionnement. A l'échelle cantonale, leur apport à l'innovation, au tissu économique et à la société civile doit être valorisé. L'offre de formation / recherche et des services sera consolidée par le renforcement des profils spécifiques (bilinguisme, domaines d'expertise, proximité du terrain professionnel, etc.) ainsi que par les collaborations interinstitutionnelles. Une modification de la loi sur l'Université, qui s'inscrit dans la nouvelle LEHE, sera proposée au Grand Conseil. Elle lui permettra de simplifier son organisation structurelle et de renforcer sa gouvernance. Les quatre HES fribourgeoises seront intégrées dans une même loi sur la HES-SO Fribourg (HES-SO//FR). La construction d'un nouveau bâtiment pour la HEF-TS et la HEdS-FR sur le site des Arsenaux, à Fribourg, est à l'étude. Un crédit d'engagement sera soumis à votation populaire en 2013. Il hébergera aussi la direction générale de la HES-SO//FR et les *skills labs* (infrastructure pour l'apprentissage de compétences cliniques). Un projet de nouvelle construction pour la Faculté de droit sera élaboré. Une solution rapide et transitoire (quinze ans) sera proposée pour pallier le manque de places à la Faculté des sciences. La transformation de la Clinique Garcia pour accueillir l'Adolphe Merkle Institute (AMI) sera finalisée.

5.5. Renforcer la place de la recherche

—

Dans une société du savoir, où l'essor économique dépend fortement de la capacité d'innovation, il est nécessaire de renforcer la place de la recherche, qu'elle soit appliquée ou fondamentale, ainsi que le transfert technologique. Le renforcement de la recherche, avec l'acquisition de la direction d'un pôle national de recherche et la participation accrue aux projets européens, est une tâche prioritaire. De nouvelles collaborations seront développées, d'une part avec les entreprises, notamment par le transfert technologique et la mise à la disposition des entreprises des compétences scientifiques grâce à des instruments spécifiques (fonds d'innovation, parc technologique et d'innovation blueFactory, etc.), et d'autre part avec Agroscope. Les synergies seront renforcées entre les différentes hautes écoles sur le Plateau de Pérolles (voir aussi 6.2).

5.6. Promouvoir l'intégration dans l'école des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers

—

Le concept cantonal de pédagogie spécialisée, mis en consultation en 2012, vise à réorganiser toutes les mesures offertes dans le canton. Il doit assurer une offre minimale de pédagogie spécialisée à la suite de l'entrée en vigueur de la RPT et favoriser l'intégration dans l'école ordinaire des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Ce projet verra le jour conformément à l'Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans ce domaine, avalisé par le Grand Conseil le 16 décembre 2009. Il consiste à définir le contenu, l'organisation et le financement des mesures à l'intention des jeunes de 0 à 20 ans, domiciliés sur le territoire du canton de Fribourg et ayant des besoins particuliers de formation. On

entend, par mesures de pédagogie spécialisée, toute mesure qui répond aux besoins éducatifs particuliers d'un jeune dans les domaines suivants: l'éducation précoce spécialisée, la logopédie et la psychomotricité préscolaires, les appuis spécialisés à l'école, l'enseignement ainsi que la prise en charge à caractère résidentiel (encadrement et soins inclus) dans les écoles spécialisées, les mesures pédagogothérapeutiques (logopédie, psychomotricité) dispensées à l'école ou en institution, le conseil spécialisé dispensé à l'école ou en institution et les transports nécessaires pour suivre une mesure pédagogothérapeutique ou l'enseignement spécialisé.

5.7. Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté

—

Le dispositif d'aide à l'insertion des jeunes en difficulté est maintenu pour répondre à la situation tendue sur les places d'apprentissage. L'accompagnement de ces jeunes permet de limiter les risques d'exclusion du monde du travail. Le mandat de la Commission des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle revêt une grande importance. Le renforcement de l'orientation professionnelle, financé par le plan de relance, se poursuivra. Le projet du *Case management Formation professionnelle*, subventionné par la Confédération jusqu'en 2015, sera pérennisé. Les activités du Case management pendant le cycle d'orientation seront accomplies dans le cadre de l'orientation professionnelle. Les élèves présentant un risque élevé de ne pas trouver une place de formation à la fin de la scolarité obligatoire doivent être signalés et faire l'objet d'un suivi particulier. Les jeunes en rupture de formation pendant les solutions transitoires ou durant leur formation professionnelle nécessitent un accompagnement intensif, afin qu'un décrochage social dangereux pour la personne et coûteux pour la collectivité soit évité.

5.8. Encourager l'acquisition et le maintien des compétences de base pour les adultes

—

Le développement des compétences de base doit permettre à des adultes n'ayant pas pu accéder à une formation du secondaire 2 de combler leurs lacunes. L'attribution d'un chèque formation doit inciter ces personnes à suivre des formations correspondant à leurs besoins. Il est prévu qu'un partenariat soit instauré avec les entreprises employant du personnel non qualifié. Le projet nécessitera une adaptation de la loi sur la formation des adultes (LFAd). A cause de la probable augmentation du chômage, le secteur de l'orientation professionnelle pour les adultes sera renforcé et le portail d'information et de conseil pour la validation des acquis sera mis en place pour la partie alémanique, ces développements ne demandant pas d'adaptation législative.

5.9. Projets législatifs du défi n° 2

—

- > Loi sur la scolarité obligatoire (révision totale)
- > Bases légales pour la pédagogie spécialisée (nouvelle)
- > Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (révision totale)
- > Loi sur la Haute Ecole pédagogique (révision partielle)
- > Loi sur l'Université (révision partielle)
- > Loi sur la formation des adultes (révision partielle)
- > Loi sur la HES-SO//FR (nouvelle).

6. Défi n° 3: Encourager l'innovation et le transfert technologique afin de promouvoir une croissance qualitative

L'Etat entend poursuivre sa politique de développement économique et contribuer à l'augmentation du revenu cantonal et de la moyenne des revenus par habitant. De nouvelles places de travail pourront voir le jour et offrir des opportunités aux Fribourgeois et Fribourgeoises qualifiés, favorisant un marché du travail équilibré et un faible taux de chômage. L'organisation des hautes écoles et l'appui de l'Etat à l'innovation doivent permettre un lien optimal entre la formation supérieure et les entreprises fribourgeoises et favoriser l'innovation et le transfert technologique. La politique cantonale a pour but d'encourager la production de denrées alimentaires de qualité afin de mettre en valeur le potentiel de l'important secteur agricole et de l'industrie agroalimentaire. Le Gouvernement accompagnera le transfert Agroscope ALP Liebefeld vers Posieux et assurera la construction des nouveaux locaux, en partenariat avec la Confédération. La Vision 2030 du tourisme fribourgeois sera mise en œuvre.

6.1. Assurer la relève professionnelle

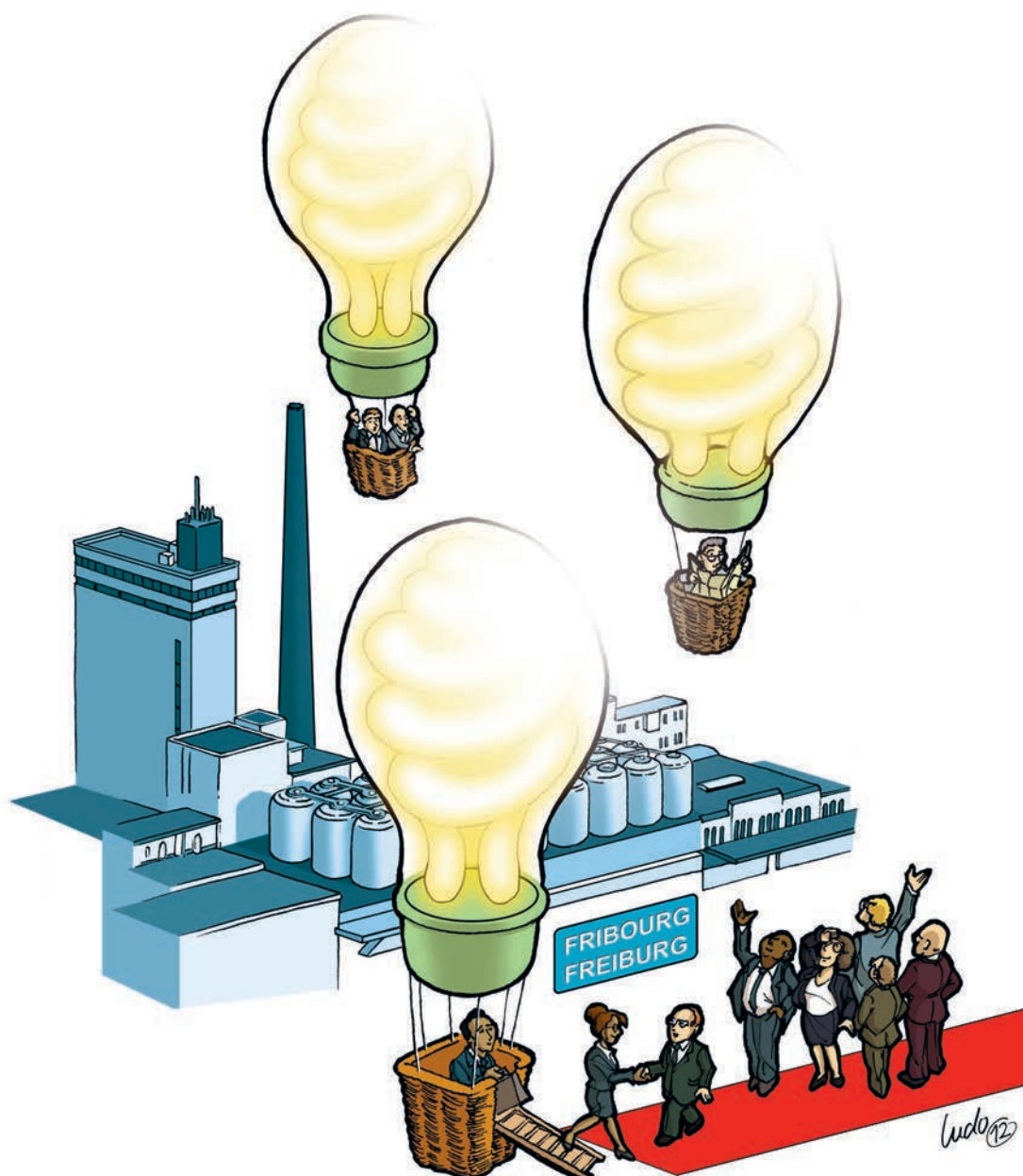
L'accessibilité de tous à l'offre de formation professionnelle permet d'assurer la relève et de pallier la pénurie de personnel qualifié. Le Gouvernement concentrera son effort sur le renforcement de l'encadrement et de la mobilité des jeunes, du partenariat avec le monde du travail, de la formation supérieure, en particulier celle du tertiaire B (brevet et diplôme fédéraux).

6.2. Favoriser la création de nouvelles entreprises

Le développement de nouvelles compétences et leur transfert des milieux du savoir vers les entreprises sont des objectifs essentiels d'une politique d'innovation qui vise à transformer un capital de connaissances en valeur économique. Les projets de recherche orientés vers l'entreprise doivent se développer et l'interface écoles/entreprises doit être consolidée (voir aussi 5.5). Les outils existants, comme TT-FR, Fri up, PST-FR, Fonds à l'innovation, doivent trouver leur vitesse de croisière et une cohérence, notamment en liaison avec la vitrine que doit constituer pour ces projets le nouveau parc blueFactory. Ces outils seront restructurés et mieux combinés.

6.3. Créer un parc technologique et d'innovation (blueFactory)

Le projet blueFactory est essentiel pour concrétiser la politique d'innovation du canton. Il représente une vitrine pour les start-up fribourgeoises, un lieu d'implantation exceptionnel pour de nouvelles sociétés technologiques exogènes. Au cœur de la ville, le parc s'imposera comme un site d'innovation sur les plans technologique, artistique et sociétal. La focalisation sur le bilan carbone neutre des bâtiments en fera un site unique en Suisse qui procurera à Fribourg un rôle de pionnier dans les techniques de construction. Les investissements seront potentiellement divisés: d'une part, un projet d'infrastructures (sous le contrôle d'une structure juridique commune avec la Ville de Fribourg); d'autre part, des projets de contenus. Chaque projet de contenus aura son propre financement et plan d'affaires et y louera des espaces. Le canton doit prévoir de soutenir, soit à fonds perdus, soit sous forme de prêts, le démarrage de certains projets de contenus qui contribueront à la valeur du parc, comme des



plates-formes technologiques ou des instituts, en collaboration avec des organismes externes. Les différents services de l'Etat de Fribourg sont appelés à collaborer étroitement pour mettre en place les conditions-cadre de la légalisation des terrains.

6.4. Favoriser le développement des entreprises fribourgeoises et l'implantation de nouvelles entreprises

L'Etat entend promouvoir le développement économique en soutenant la création de nouvelles entreprises et le développement de nouveaux produits et services dans les entreprises existantes et, subsidiairement, en veillant à la qualité des conditions-cadre. Les outils de promotion économique devront notamment être adaptés à l'évolution de la fiscalité dans le contexte international, mais tout en garantissant un niveau d'attractivité suffisant par rapport à une situation internationale extrêmement compétitive. La promotion exogène internationale est réalisée principalement en collaboration avec des structures supracantoniales, notamment GGBa ou l'OSEC. Une attention toute particulière sera apportée à l'évaluation objective des retours sur investissement au sein des différentes collaborations intercantoniales. Le développement régional au travers des outils de la NPR constitue également un objectif fort de la promotion économique cantonale.

6.5. Réaliser le programme de mise en œuvre de la politique régionale

—

Le programme NPR 2012–2015 vise à contribuer à la réalisation de la stratégie d’innovation du canton orientée notamment vers les cleantech et à la création de conditions-cadre favorables à un développement économique intégré dans une démarche de développement durable. Dans le but de renforcer la compétitivité de ses entreprises, le canton continuera à encourager le déploiement des instruments de promotion de l’innovation mis en place au cours de la première phase de la NPR, comme le Pôle scientifique et technologique de Fribourg en matière d’innovation technologique, INNO-FR pour l’innovation d’affaires et le soutien aux start-up. La NPR participera au lancement de blueFactory. Dans le domaine de l’écologie industrielle, le canton donnera un ancrage territorial à son positionnement dans le domaine des technologies propres. Par ailleurs, la promotion de la mobilité douce et la valorisation du savoir-faire dans le secteur alimentaire, en particulier pour les produits du terroir, forment le cœur de la stratégie visant à soutenir un développement touristique préservant l’environnement. La réalisation par le biais de la NPR de projets modèles, au titre de la politique foncière active du canton, contribuera à l’amélioration des conditions-cadre pour le développement d’activités économiques à forte valeur ajoutée, en favorisant la mise à disposition de sites d’implantation de qualité, planifiés dans une approche de développement durable.

6.6. Permettre la création d’emplois à haute valeur ajoutée

—

L’Etat de Fribourg souhaite poursuivre la stratégie *High-Tech in the Green* mise en œuvre ces dernières années, à savoir la promotion d’une croissance qualitative de l’économie fribourgeoise couplée au maintien de la qualité de vie exceptionnelle qui prévaut dans le canton. L’un des principaux défis consiste à faire face à l’importante croissance de la population, en améliorant et en construisant des infrastructures ainsi qu’en offrant des postes de travail de qualité sur sol fribourgeois. Un tel développement économique permettra d’éviter l’actuel exil des cerveaux et la transformation du canton en cité-dortoir pour pendulaires. Trois axes principaux ont été définis pour favoriser cet indispensable développement d’emplois à haute valeur ajoutée: l’accompagnement d’entreprises fribourgeoises dans leurs projets de développement, la prospection visant à l’implantation de nouvelles entreprises étrangères dans le canton et la création de nouvelles entreprises. Le Gouvernement veillera à offrir aux sociétés des conditions-cadre attrayantes et compétitives. Il encouragera également un renforcement de la politique des pôles de compétitivité ainsi que de la collaboration entre les hautes écoles et l’économie privée.

6.7. Positionner Fribourg comme un acteur clef de la filière agroalimentaire en Suisse

—

L'Etat de Fribourg veillera à garantir des conditions-cadre favorables à une activité agricole performante et durable, productrice de matières premières de haute qualité, fournissant aussi bien les entreprises artisanales que l'industrie agroalimentaire de notre canton. Dans ce but, il poursuivra son soutien au développement du savoir-faire, de l'innovation et du transfert des connaissances aux professionnels des secteurs de pointe. Il adaptera les prestations et les formations offertes à Grangeneuve pour accompagner de manière compétente et efficace les familles paysannes dans la réforme de la Politique agricole 14–17. Le développement des synergies avec les partenaires de la formation et de la recherche agroalimentaire, en particulier Agroscope, la HAFL (Haute Ecole des sciences agronomiques, forestières et alimentaires) et l'Inforama de Zollikofen, la faculté vétérinaire de Berne, la HES en agroalimentaire de Sion et l'HEPIA (Haute Ecole du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève) sera concrétisé. Dans ce but, il y a lieu de planifier une organisation à long terme du site de Grangeneuve-Posieux afin de créer à terme un campus dédié à l'agroalimentaire et à ses domaines connexes. L'accompagnement du transfert Agroscope ALP Liebefeld vers Posieux et la construction des nouveaux locaux pour la Confédération représentent un projet important de la législature.

6.8. Concrétiser la Vision 2030 du tourisme fribourgeois

—

La Vision 2030 tend vers «le développement d'un tourisme privilégiant la valorisation du patrimoine naturel et culturel du canton de Fribourg et les caractéristiques propres de ses régions géographiques». Pour la période 2012–2016, les objectifs stratégiques s'articuleront autour de trois axes prioritaires: la sensibilisation de la population et des prestataires touristiques; l'amélioration de l'offre touristique fribourgeoise ; l'intégration de l'offre sur le plan interrégional, voire intercantonal. Le programme *Enjoy Switzerland FRIBOURG REGION* a connu un succès important en matière de sensibilisation. Le défi majeur consistera à concrétiser cette dynamique positive sous forme d'actions d'amélioration concrètes dans les régions touristiques. Les organisations touristiques régionales et les sociétés de développement locales devront bénéficier de conditions-cadre aptes à favoriser la modernisation et le renforcement de l'offre, conformément aux exigences du marché. L'intégration de l'offre (hébergement, événements, restauration, transports, réseaux de mobilité touristique) dans un véritable réseau professionnel du tourisme (Réseau PROTourisme, cluster) est une étape indispensable de la mise en œuvre de la Vision 2030. Notre patrimoine, dont une partie est classée au patrimoine mondial de l'humanité, devra être mis davantage en valeur.

6.9. Projet législatif du défi n° 3

> Loi sur le tourisme (révision partielle).

7. Défi n° 4: Consolider la cohésion sociale et la qualité de vie dans un contexte de forte expansion

Le renforcement de la cohésion sociale contribue à l'équilibre et au bon fonctionnement de la société et favorise la qualité de vie de ses membres. L'adaptation de l'offre de soins aux enjeux actuels et l'accès de tous à des réseaux de soins performants figurent parmi les conditions essentielles à l'épanouissement des individus et déterminent dans une large mesure leur qualité de vie. La prévention et la promotion de la santé contribuent à la préservation et à l'amélioration de l'état de santé de la population. La politique en faveur des seniors sera concrétisée et mise en œuvre. Le Gouvernement mettra l'accent sur la lutte contre la pauvreté, les inégalités et toutes les formes d'exclusion ou de discrimination ainsi que sur la coresponsabilité des acteurs. Le soutien aux familles et l'encouragement des solidarités familiales sont un relais essentiel de la stratégie de cohésion. Le développement de la politique d'intégration contribuera à consolider les échanges entre les migrants et la population fribourgeoise. L'Etat s'engagera afin de promouvoir le respect mutuel entre les collectivités religieuses.

7.1. Adapter l'offre de soins aux enjeux sociétaux

La couverture des besoins de la population en matière de prestations hospitalières devra être garantie en tenant compte du développement démographique et du nouveau financement hospitalier. Le grand défi sera de garder un hôpital fribourgeois concurrentiel entre les deux hôpitaux universitaires des cantons voisins. L'amélioration de l'organisation des urgences préhospitalières devra accompagner l'évolution de l'offre hospitalière. Un accent particulier sera mis sur la coordination entre les structures sanitaires. Quant au Réseau fribourgeois de soins en santé mentale, il poursuivra son adaptation à l'évolution de la prise en charge dans le domaine psychiatrique. Enfin, un concept cantonal de soins palliatifs sera élaboré et mis en œuvre.

7.2. Préserver et promouvoir la santé de la population fribourgeoise

Le plan d'action pour la promotion de la santé et la prévention, dont les priorités sont l'alimentation, l'activité physique, la santé mentale et les conditions-cadre, fera également l'objet d'une actualisation. Les actions destinées à certains groupes seront également poursuivies (migrants, personnes de 50 ans et plus). Un plan cantonal de promotion de la santé mentale sera élaboré. Le programme cantonal *Poids corporel sain* sera étendu aux enfants en âge de scolarité. En ce qui concerne les dépendances, un plan cantonal d'action *alcool* et un deuxième programme cantonal de prévention du tabagisme seront élaborés et mis en œuvre. Il s'agira également de réaliser les propositions faites dans le cadre du projet de coordination de la prise en charge des personnes souffrant d'addiction. Le concept cantonal pour la santé à l'école et le projet de réorganisation de la médecine scolaire (projet *FRIMESCO*) seront finalisés et opérationnalisés. La politique publique en matière de soins dentaires scolaires sera redéfinie en fonction des besoins, tout en tenant compte des moyens disponibles.



7.3. Concrétiser le projet Senior+

Les travaux relatifs au projet *Senior+* se concentreront sur la finalisation du concept global relatif à la personne âgée ainsi que sur l'élaboration du plan d'action concrétisant les principes énumérés dans le concept global. La mise en œuvre des mesures prévues dans ce plan d'action sera définie en fonction des disponibilités budgétaires. Parallèlement, les travaux en vue de l'élaboration d'une loi-cadre sur la personne âgée permettront de constituer les bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la future politique fribourgeoise dans le domaine des personnes âgées. Dans l'attente de ces nouvelles bases légales, le Conseil d'Etat continuera à améliorer le dispositif actuel pour tenir compte des besoins croissants de la population âgée – ces besoins s'expriment notamment dans le domaine des soins et de l'accompagnement – en renforçant les dotations de nos services de soins et d'aide à domicile et en développant l'accueil dans les foyers de jour et les courts séjours. Le maintien à domicile sera favorisé. La coordination entre le réseau hospitalier, les structures de soins de longue durée et les différents acteurs publics et privés œuvrant pour le bien des personnes âgées sera améliorée.

7.4. Intégrer les personnes en situation de handicap et lutter contre la pauvreté

—

Cette législature verra la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes en situation de handicap, approuvé par le Conseil fédéral. Une loi sur la personne en situation de handicap sera élaborée. Un plan d'action permettra de concrétiser les axes d'intervention des pouvoirs publics qui seront priorisés en fonction des disponibilités budgétaires. Le premier rapport régulier sur la pauvreté sera élaboré et publié. L'un des enjeux de ce rapport sera de définir l'ampleur et la complexité des situations, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif et de vérifier l'adéquation des moyens mis en œuvre pour lutter contre ce phénomène. Afin de renforcer la lutte contre l'endettement, la prévention sera dotée de moyens supplémentaires. La mise en œuvre de ces mesures fera l'objet d'une coordination cantonale afin d'assurer une vision globale de la question et une mobilisation efficiente des ressources. Enfin, l'augmentation du chômage de longue durée fera l'objet d'une évaluation approfondie visant à établir et à réaliser de nouvelles lignes stratégiques à même d'enrayer l'accroissement du nombre de personnes en fin de droit ayant recours aux prestations de l'assurance-chômage et qui restent écartées du marché du travail.

7.5. Consolider les lignes stratégiques de la politique familiale

—

Le Conseil d'Etat prévoit d'augmenter les allocations familiales et de généraliser le principe «un enfant, une allocation» par l'extension de ces prestations aux indépendants et par l'instauration d'un régime de prestations complémentaires pour les familles modestes avec de jeunes enfants. La création de places en crèche et l'augmentation de la capacité d'accueil extrascolaire seront soutenues. Il s'agira aussi de mieux soutenir la contribution des familles aux soins de leurs proches. La collaboration et la coordination entre les organismes concernés par le placement et la prise en charge socio-éducative seront optimisées. Le soutien à la parentalité bénéficiera d'un appui supplémentaire, notamment au travers de la nouvelle stratégie cantonale dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Le programme *Paysages éducatifs en Suisse* a pour objectif d'encourager une éducation globale et de qualité des enfants et des jeunes, en soutenant les collaborations entre les écoles et les acteurs du domaine extrascolaire. Un plan pour l'égalité entre hommes et femmes au sein de l'administration cantonale verra le jour. La lutte contre la violence au sein du couple et de la famille constitue un enjeu important de cette législature avec, notamment, l'élaboration d'un concept permettant de consolider la coordination instaurée sur le plan cantonal.

7.6. Elaborer un concept global d'intégration des migrants

—

Dans un contexte de forte augmentation de la population migrante, les mesures favorisant l'intégration sont essentielles. Le canton se dotera d'un programme cantonal global d'intégration. L'apprentissage des langues par les migrants bénéficiera notamment d'un soutien accru, aussi bien fédéral que cantonal, dans le cadre de ce programme. La promotion de la cohésion sociale et de la qualité de vie dans les communes, avec la poursuite du projet *Communes Sympas*, et le développement de l'accueil et de l'information des personnes nouvellement arrivées sont des mesures importantes. Parmi les exemples de projets spécifiques, on peut mentionner encore *Ecole+* qui vise à préparer les enfants migrants et leurs parents à l'entrée à l'école.

7.7. Promouvoir la compréhension entre les communautés religieuses

—

En réponse à un postulat de 2010 demandant au Gouvernement d'établir un aperçu de la situation des communautés religieuses dans le canton, l'Institut Religioscope a établi un rapport qui servira au suivi des communautés religieuses durant la législature 2012–2016. Le Conseil d'Etat entend par ailleurs rencontrer également les communautés religieuses les plus récentes, en vue de promouvoir le dialogue et la paix religieuse, tout en gardant de bonnes relations avec les Eglises et communautés reconnues sur le territoire cantonal.

7.8. Projets législatifs du défi n° 4

—

- › Loi sur les urgences préhospitalières (nouvelle)
- › Loi portant adhésion à la convention Vaud–Fribourg sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (nouvelle)
- › Loi sur la santé (révision partielle)
- › Loi sur la prophylaxie et les soins dentaires scolaires (révision totale)
- › Loi sur la personne âgée (nouvelle)
- › Loi sur la personne en situation de handicap (nouvelle)
- › Loi sur l'aide sociale (révision totale)
- › Loi sur les pensions alimentaires (nouvelle)
- › Loi sur les prestations complémentaires pour les familles (nouvelle)
- › Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (révision totale).

8. Défi n° 5: Adapter la politique de sécurité et la justice à l'évolution de la société

L'Etat est déterminé à lutter contre la violence sous toutes ses formes pour garantir la sécurité publique. Telle est la priorité de la politique de lutte contre la criminalité élaborée par le procureur général en collaboration avec le Conseil d'Etat. Un accent particulier sera mis sur la violence domestique, en concertation avec la commission cantonale ad hoc. La sécurité de proximité sera renforcée. Dans le domaine de la justice, une restructuration des tribunaux et des offices des poursuites sera étudiée afin d'optimiser les fonctionnements dans un contexte économique et démographique en forte évolution. Il est en outre prévu de revoir la législation pénitentiaire et d'adapter les structures de détention. Quant à la protection de la population, elle poursuivra son développement. La législation sur la protection civile sera révisée, tout comme celle sur la police du feu et sur l'assurance des bâtiments contre les incendies. Grâce au suivi des dangers naturels, on pourra encore mieux prévenir les catastrophes. Le concept de contrôle de l'étable à la table sera le moteur de l'évolution de la gestion de la sécurité alimentaire dans le canton.

8.1. Organiser la justice en tenant compte de l'évolution de la société

Face aux évolutions économiques et démographiques que connaît le canton, des réflexions s'imposent sur les structures du Pouvoir judiciaire ainsi que sur les effets des nouvelles procédures ou encore sur les outils informatiques disponibles. Il s'agit notamment d'étudier certaines variantes telles que la création d'un seul Tribunal pénal cantonal, la mise en place de juges itinérants ou le regroupement régional des offices des poursuites. Concernant la gestion des ressources du Pouvoir judiciaire, la possibilité d'octroyer des enveloppes budgétaires globales à la justice doit être examinée de manière approfondie. Le recul acquis depuis la mise en œuvre de la Constitution cantonale et de la nouvelle législation sur la justice permettra en outre de s'interroger sur la nécessité éventuelle de revoir certaines dispositions (surveillance de la justice, durée des mandats électifs des juges, etc.). Enfin, l'application de la nouvelle loi cantonale sur la protection de l'enfant et de l'adulte, qui entre en vigueur en 2013, constituera un important défi pour le canton.

8.2. Adapter les structures de détention à l'évolution des besoins

Dans le canton de Fribourg comme dans toute la Suisse, de plus en plus de détenus souffrent de problèmes psychiques et ont besoin d'un suivi thérapeutique intense. Afin d'améliorer la prise en charge de ces détenus et d'optimiser ainsi la sécurité publique, l'Etat de Fribourg étudie la possibilité de créer une institution spécialisée dans l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles sur le site des Etablissements de Bellechasse. Un crédit d'études dans ce sens sera présenté au Grand Conseil durant la législature en cours. Par ailleurs, la législation sur les Etablissements de Bellechasse sera soumise à une refonte complète. A la Prison centrale, à Fribourg, la mise à disposition d'une nouvelle cour de promenade et d'ateliers réaménagés améliorera les conditions de détention et de travail des détenus. La mise en place de la surveillance électronique (bracelet), qui s'effectuera dans le cadre concordataire, permettra également d'optimiser l'exécution des sanctions pénales.

8.3. Mettre en œuvre la nouvelle politique de lutte contre la criminalité

—
La politique cantonale de lutte contre la criminalité définit six domaines prioritaires pour l'action du Ministère public et de la Police cantonale pour les années 2012 à 2014: il s'agit de prévenir et de combattre la violence sous toutes ses formes, les bandes organisées, le trafic de stupéfiants, les chauffards, le travail au noir et les incivilités. En matière de violence conjugale, le Ministère public procédera à des auditions systématiques et renforcera sa collaboration avec des thérapeutes spécialisés. De plus, face à l'évolution de la criminalité et de la société, et vu la dynamique démographique, le concept de sécurité de proximité, lancé en 2004 et renforcé en 2009, devra être adapté. Les effectifs de la Police cantonale seront renforcés. Sur le plan opérationnel, la construction du nouveau bâtiment de la Police cantonale, à Granges-Paccot, permettra de réunir sous un même toit le commandement, les services généraux, les ressources humaines ainsi que le commandement de la gendarmerie, actuellement disséminés sur sept sites.



8.4. Améliorer les outils de gestion de la protection de la population

—

De profonds changements sont en cours dans le domaine de la protection civile. Le canton devra mettre sa législation en conformité avec le droit fédéral et réaliser son nouveau plan directeur. Plusieurs révisions législatives sont à l'ordre du jour dans le domaine de la police du feu et de l'assurance des bâtiments contre l'incendie. Une approche intégrée sera développée dans le domaine des dangers naturels. Le dispositif sera complété par la mise sur pied de l'organe de conduite sanitaire et la préparation aux situations extraordinaires sur le plan sanitaire. Les cartes de dangers du canton sont finalisées. Un concept de mise à jour selon les standards actuels est disponible. D'autres références seront améliorées ou créées: cadastre des événements, cadastre d'ouvrages de protection. Les différents projets d'entretien des forêts protectrices, de mesures de prévention et de dessertes inscrits dans des conventions-programmes, auxquels s'ajoutent les projets individuels, sont en cours de réalisation. Un règlement d'application du droit fédéral concernant l'utilisation des produits chimiques sera élaboré. Un programme de sensibilisation destiné à prévenir les agressions et les morsures par les chiens sera lancé.

8.5. Organiser la sécurité alimentaire de l'étable à la table

—

Le canton de Fribourg dispose d'une production agroalimentaire importante, dont une partie est exportée. L'Etat doit veiller, par des contrôles couvrant toutes les étapes de «l'étable à la table», à ce que les denrées produites ne présentent pas de danger pour la santé du consommateur ni ne l'induisent en erreur. Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) va être groupé sur un même site afin d'en améliorer l'efficacité. De plus, l'intégration du canton de Fribourg au réseau des cantons romands pour les tâches de contrôle (droit alimentaire et vétérinaire) permettra à celui-là de bénéficier des pôles de compétences développés par les autres cantons mais l'obligera aussi à développer des compétences (ex. résidus divers, micropolluants, nanotechnologie).

8.6. Projets législatifs du défi n° 5

—

- > Loi sur les Etablissements de Bellechasse (révision totale)
- > Loi sur la protection civile (révision partielle)
- > Loi sur la police du feu (révision totale)
- > Loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie (révision totale).

9. Défi n° 6: Cultiver l'identité fribourgeoise et optimiser le fonctionnement des institutions

L'Etat met en place des actions permettant de contribuer à renforcer notre identité de «canton pont» entre les cultures romande et alémanique, de même que notre «force de l'équilibre», profitant des synergies entre les langues, les générations et les régions. La recherche de partenariats ciblés avec nos voisins dans tous les domaines d'action de l'Etat doit faciliter la vie des habitants appelés à dépasser toujours plus les frontières cantonales dans leur vie quotidienne. La loi sur la coopération au développement sera mise en œuvre. Le Gouvernement réalisera une action de promotion de l'image de canton moderne tout en étant riche de ses traditions, en partenariat avec les acteurs de l'image du canton de Fribourg. Le bilinguisme et même le plurilinguisme, qui participent très largement à l'identité fribourgeoise, seront promus par une politique dynamique et attrayante. Le Conseil d'Etat contribuera à l'affirmation de l'identité de notre canton grâce à une offre culturelle de qualité et à la mise en valeur de ses institutions et de son patrimoine. Il encouragera le sport et les activités de loisirs afin que la population puisse disposer d'infrastructures sportives modernes et adaptées. La poursuite de la mise en œuvre du concept Sport-Art-Formation permettra de soutenir les sportifs d'élite et les espoirs. L'Etat poursuivra les réflexions sur la répartition des tâches avec les communes. Le chantier de désenchevêtrement des tâches Etat-communes prendra forme durant la législature. L'accompagnement des fusions de communes, le renforcement des collaborations locales et de nouvelles réflexions pour une organisation territoriale optimale garantissant des services de proximité sont à l'ordre du jour. La loi sur l'exercice des droits politiques sera modifiée afin de se conformer à la jurisprudence du Tribunal fédéral pour l'élection du Grand Conseil. Un cadre sera mis en place pour définir l'implication de l'Etat dans la gouvernance des entreprises publiques.

9.1. Consolider notre vocation de «canton pont»

Notre vocation de «canton pont» s'impose naturellement tant à travers l'histoire de Fribourg que par notre situation géographique et géopolitique. Le Conseil d'Etat veut consolider et développer cette position grâce à une stratégie des relations extérieures dynamisée. Fribourg veut affirmer son engagement dans le domaine de la coopération intercantonale. L'équation de l'avenir est un canton fort dans une Suisse occidentale consolidée. La participation active du canton à la métropole «Région Capitale Suisse» confirme ce postulat, tout autant que sa recherche de collaboration avec les autres cantons. Du fait de l'interconnexion des intérêts et des besoins entre les régions, les cantons et la Confédération, les décisions prises à l'extérieur déploient des effets toujours plus importants dans le canton. Le Gouvernement s'engage pour une meilleure prise en compte des intérêts fribourgeois dans la politique fédérale et intercantonale. Il ambitionne également une plus grande ouverture à l'Europe et au monde par le renforcement des échanges (région d'Alsace, province du Zheijang, Assemblée des régions d'Europe, etc.). Pour renforcer la solidarité de Fribourg avec le reste du monde, la loi sur l'aide au développement et l'aide humanitaire internationales sera mise en œuvre.

9.2. Elaborer et mettre en œuvre un concept et un partenariat pour la promotion de l'image de Fribourg

Afin de mieux faire connaître et reconnaître Fribourg en Suisse et à l'étranger, le Conseil d'Etat veut promouvoir et consolider l'image d'un canton dynamique, orienté vers les nouvelles technologies et partisan du développement durable. Le concept a pour but de mettre en valeur les spécificités et les qualités fribourgeoises, de renforcer la reconnaissance des produits et services fribourgeois et de développer une image cohérente entre leur origine et les valeurs qui caractérisent Fribourg. Il permettra d'augmenter la «présence» de Fribourg

à l'extérieur du canton, tout en contribuant au renforcement des valeurs identitaires de la population fribourgeoise. Ce projet s'inscrit dans le cadre d'un partenariat public-privé et intégrera le projet *Fribourgissima* qui a démarré lors de la précédente législature. Les travaux préparatifs ont mis en évidence la motivation et la volonté de nombreux acteurs du canton d'unir leurs forces et de s'engager dans une campagne d'image. Les uns et les autres pourront ainsi profiter de la valeur ajoutée issue de l'action commune de promotion.

9.3. Promouvoir notre politique culturelle et nos traditions

—

En matière de promotion de la culture, l'Etat de Fribourg va concentrer ses moyens sur les projets de création disposant d'un haut potentiel de qualité. Des mesures spécifiques seront mises en œuvre en faveur des musiques actuelles. A l'instigation de l'UNESCO et de la Confédération, le canton a établi un inventaire de ses traditions vivantes. Sa mise à jour et sa promotion seront assurées en collaboration avec les porteurs de tradition. Un effort important va être réalisé en faveur de plusieurs institutions culturelles de l'Etat. Une nouvelle législation relative à l'archivage et à l'organisation des Archives de l'Etat sera proposée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des données et de la loi sur l'information et l'accès aux documents. Les Archives de l'Etat doivent disposer d'une extension, par le biais d'une construction nouvelle ou existante. L'extension de la Bibliothèque cantonale et universitaire sera réalisée. Un concours d'architecture sera lancé en vue de délocaliser le Musée d'histoire naturelle sur le site des Arsenaux de Fribourg.

9.4. Favoriser le sport comme élément de l'identité fribourgeoise

—

A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le sport, l'Etat de Fribourg a remis sur le métier le concept cantonal du sport qui constituera la référence pour la promotion du sport dans le canton. Pour cette législature, le thème de la sécurité sera traité sous deux axes principaux dans le domaine du sport: d'une part, la mise en place d'un concept de contrôle de la qualité de l'activité physique à l'école et, d'autre part, le soutien aux nouvelles infrastructures aquatiques devant rendre possible la natation obligatoire dans les écoles. Le canton étudiera les possibilités de revaloriser le camp du Lac-Noir en le dotant d'infrastructures sportives attrayantes, répondant aux besoins des sociétés sportives, des écoles du canton et d'autres régions. Il poursuivra ses efforts pour soutenir les manifestations sportives (p. ex. la Fête fédérale de lutte et de jeux alpestres d'Estavayer 2016) et pour permettre aux sportifs de talent de concilier sport de haut niveau et études, notamment par la généralisation de son programme *Sport-Art-Formation*.

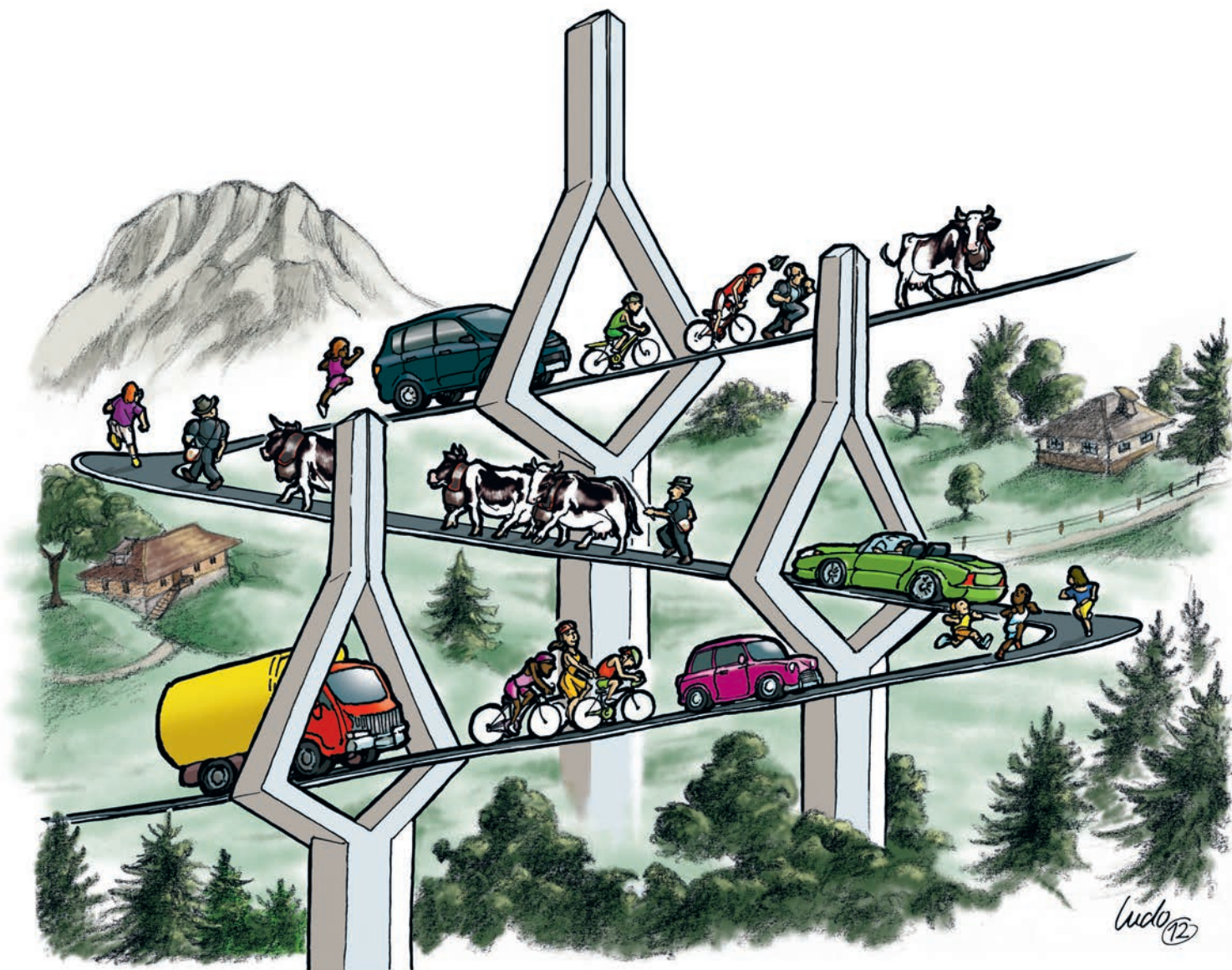
9.5. Encourager la compréhension entre les communautés linguistiques

—

Percevant clairement le bilinguisme comme un atout majeur pour le canton, le Conseil d'Etat entend poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la compétence de la population et des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat dans la langue partenaire. Dans cet esprit, le Gouvernement veillera à ce que les moyens liés à la mise en œuvre de la loi fédérale sur les langues répondent à cet objectif. S'agissant de l'apprentissage des langues à l'école, le Conseil d'Etat va continuer la mise en œuvre du Concept cantonal présenté au Grand Conseil en 2010 (cf. éléments détaillés sous 5.2).

9.6. Renforcer la place des communes comme premier niveau des institutions cantonales

Le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes ainsi que la poursuite de l'encouragement aux fusions de communes sont des mesures qui doivent permettre de répondre aux enjeux sociétaux, politiques et techniques qui marqueront l'action publique communale ces prochaines années. Il s'agit d'atteindre les objectifs fixés par la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes, qui visent au renforcement de l'autonomie des communes, à l'accroissement de leurs capacités et à l'accomplissement efficace de leurs tâches. Il s'agit de créer, pour les communes, les conditions nécessaires à l'atteinte de la plus grande liberté d'action et de décision possible dans l'exécution des tâches de portée locale. L'introduction d'un nouveau modèle comptable harmonisé vise, quant à lui, à doter les communes d'un instrument moderne de gestion, qui réponde aux nouvelles normes relatives à la tenue des comptes des collectivités publiques suisses.



9.7. Optimiser le fonctionnement des structures territoriales

—

La question des structures territoriales a fait l'objet de plusieurs réflexions lors de la législature précédente, et plusieurs pistes de mise en œuvre ont été évaluées, dont certaines méritent d'être concrétisées. Il s'agira d'adapter les structures à l'évolution démographique et aux nouveaux modes de gestion et de gouvernance en veillant à ce qu'ils garantissent un service de proximité adéquat. Dans ce contexte, il y aura lieu de redéfinir le rôle et le statut des préfets. La loi sur l'exercice des droits politiques sera modifiée afin de se conformer à la jurisprudence du Tribunal fédéral pour l'élection du Grand Conseil.

9.8. Définir un cadre général de gouvernance des entreprises publiques

—

Dans son rapport sur postulat du 16 août 2011 concernant la gouvernance des entreprises publiques, le Conseil d'Etat avait conclu qu'il n'entendait pas élaborer un acte législatif nouveau. Il s'est fixé comme objectif de réglementer de manière distincte les différents aspects se rapportant à la gouvernance des entreprises publiques, notamment sous l'angle de la représentation de l'Etat, de la forme de ses participations, de la gestion et du contrôle. Il a proposé que des dispositions en la matière fassent l'objet de directives gouvernementales. Le Grand Conseil ayant pris acte de ce rapport, le Conseil d'Etat poursuivra dans cette voie et, sur la base des réflexions dudit rapport, élaborera des règles.

9.9. Projets législatifs du défi n° 6

—

- › Loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (nouvelle)
- › Loi sur les préfets (révision totale)
- › Loi sur l'exercice des droits politiques (révision partielle)
- › Loi modifiant la répartition des tâches Etat-communes (nouvelle).

10. Défi n° 7: Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique

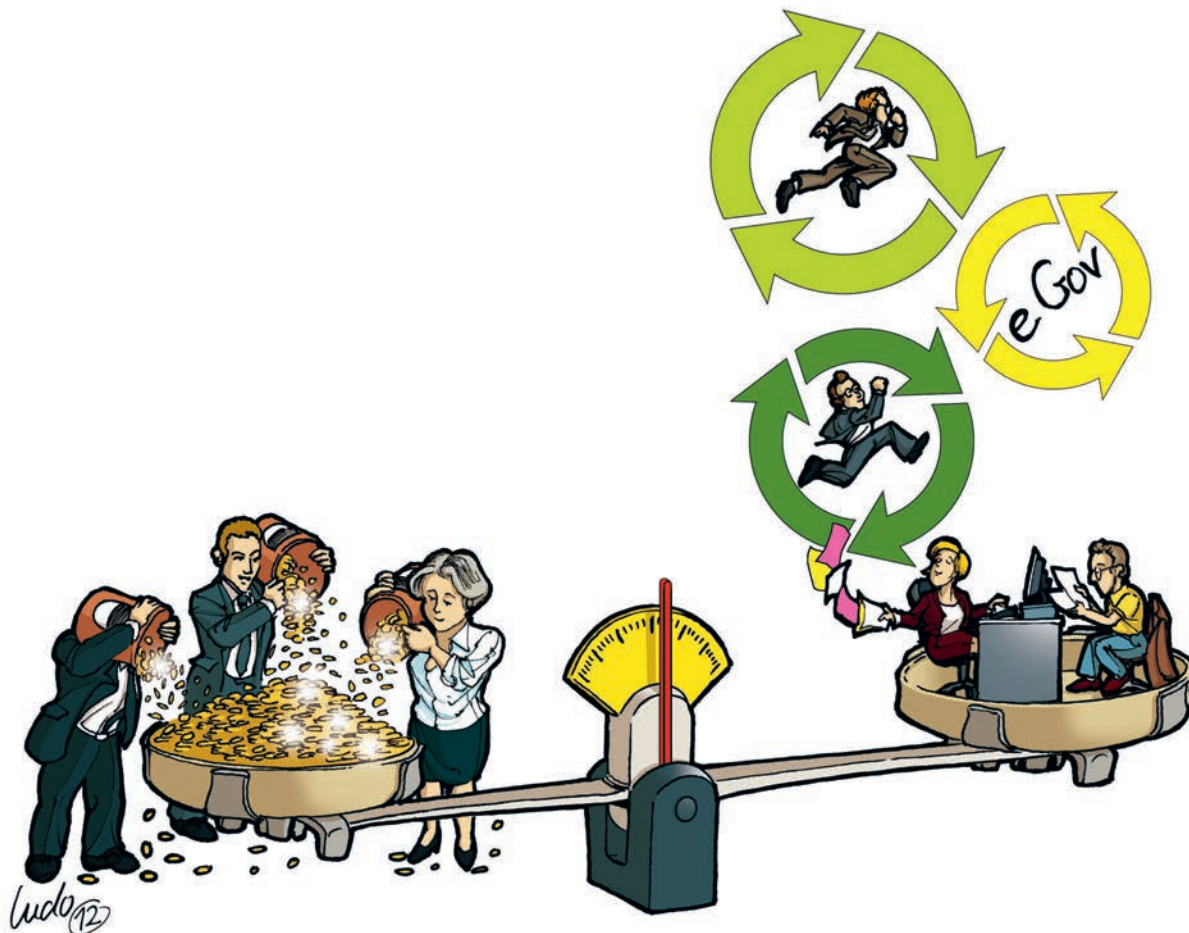
Le maintien de l'équilibre des finances cantonales, en assurant la qualité des prestations pour la population fribourgeoise et la croissance qualitative de l'économie, sera un des enjeux importants de la législature. Les efforts vont se poursuivre en vue de faciliter l'accès des citoyens et citoyennes aux prestations avec les moyens modernes, notamment ceux qu'offre la cyberadministration. Vu l'évolution des prestations à fournir par l'administration et l'évolution concurrentielle sur le marché du travail, il s'agira également de poursuivre une politique du personnel proactive. L'optimisation de l'organisation interne continuera de faire l'objet de toutes les attentions. Le fonctionnement de l'administration sera optimisé en tenant compte des possibilités offertes par les nouveaux outils informatiques. La médiation administrative sera concrétisée afin de répondre aux demandes des citoyens et citoyennes insatisfaits par les prestations de l'Etat. Le concept de développement durable sera mis en œuvre.

10.1. Assurer l'équilibre des finances cantonales

L'équilibre des finances n'est pas un but en soi. Il constitue toutefois la condition d'un développement durable et harmonieux des prestations essentielles de l'Etat. Une politique budgétaire et financière qui ne s'inscrit pas dans la perspective d'un équilibre durable n'offre à terme que le choix entre la remise en cause des prestations publiques et/ou une augmentation des impôts. Des finances saines sont le meilleur garant d'un Etat fort. Les résultats des projections financières 2013–2016 présentés dans le chapitre 11 de ce rapport ainsi que l'analyse de ces résultats montrent que, sans mesures correctives, l'Etat va au-devant d'un déséquilibre important et grandissant de ses finances. Pour assurer l'équilibre des finances à long terme, le Conseil d'Etat mettra sur pied un plan de mesures structurelles. Les travaux de réflexion ont déjà débuté. Le plan sera élaboré durant l'année 2013 et présenté au Grand Conseil durant l'automne. Il devrait commencer à déployer ses effets dès le budget 2014. Sa concrétisation nécessitera vraisemblablement une adaptation du programme gouvernemental et du plan financier.

10.2. Développer la cyberadministration comme outil de prestation de service (e-FR)

L'utilisation des technologies modernes doit permettre à l'administration cantonale de se rapprocher des citoyens et citoyennes et des entreprises. Dans ce but, il s'agit de simplifier et de rendre plus efficace l'interaction des citoyens et citoyennes avec l'administration cantonale. Ainsi, le développement de la cyberadministration doit être poursuivi et la fourniture de prestations électroniques doit être favorisée et coordonnée par la définition d'une politique claire et transcrite dans un schéma directeur afin d'établir une offre cohérente et ciblée. Pour faciliter l'accès aux différentes prestations tout en garantissant une sécurité adéquate, il convient de mettre en place progressivement un guichet unique et personnalisé répondant aux besoins de l'utilisateur. Le papier cédera davantage la place au document électronique afin d'automatiser et d'accélérer la fourniture des services. Finalement, l'offre des prestations en ligne, par exemple dans les domaines de la fiscalité, du registre foncier ou de la construction, sera enrichie. De même, l'e-participation au processus politique sera favorisée par la mise à disposition de moyens techniques permettant notamment l'e-voting (votations et élections).



10.3. Poursuivre une politique du personnel proactive

Le Conseil d'Etat souhaite, en application de l'article 5 LPers, concrétiser un concept de politique du personnel qui prend en compte les besoins de l'employeur, des collaborateurs et collaboratrices ainsi que des destinataires des prestations. Dans cette perspective, il vise à améliorer l'efficacité par une adaptation continue des structures organisationnelles et des processus de gestion afin de limiter la croissance des effectifs du personnel. Il entend rester un employeur attractif et poursuivre la promotion de l'Etat en tant qu'employeur présentant des fonctions à haute valeur ajoutée au profit de la population. Il améliorera l'offre en formation continue et l'employabilité notamment pour les fonctions de cadres et d'experts, afin d'assurer la relève. Un concept de mobilité du personnel sera élaboré tout en mettant sur pied un système de gestion des carrières et un centre de mobilité. Il s'attachera à augmenter la présence des femmes dans les fonctions à responsabilité. Un nouveau concept d'évaluation des prestations du personnel de l'Etat fondé sur la gestion des compétences et la conduite par objectifs sera introduit d'ici la fin de la législature. La gestion des ressources humaines sera informatisée. Le dispositif de gestion des conflits et du harcèlement sur la place de travail et le *care management* seront déployés dans toute l'administration. De plus, il s'avère essentiel d'élaborer une base légale formelle réglant le traitement informatique des données privées du personnel de l'Etat.

10.4. Développer et appliquer le concept de médiation administrative

L'article 119 de la Constitution du canton de Fribourg prévoit que le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant. Une médiation administrative doit être mise en place afin de contribuer à éviter ou à régler des conflits entre les autorités et les administrés. Un avant-projet de loi sur la médiation administrative a été élaboré en fin de législature 2007–2011. Vu les résultats de la consultation interne organisée à son sujet, cet avant-projet doit faire l'objet d'une modification en profondeur, afin de concilier les impératifs de simplicité et d'économicité souhaités par le Conseil d'Etat.

10.5. Optimiser le fonctionnement de l'administration grâce aux outils informatiques

—

La fourniture de prestations par l'administration cantonale nécessite souvent la collaboration de plusieurs services. Afin d'assurer un traitement efficace et rapide, les processus et les informations traitées par les différentes instances doivent être harmonisés et partagés, l'échange électronique et la mutualisation des solutions devenir, la règle. Pour atteindre cet objectif, les processus de gestion concernés, le traitement des factures par exemple, devront être décrits, optimisés et automatisés de manière adéquate. Le partage d'informations sera facilité par la mise en place d'un référentiel commun. Finalement, un intranet moderne sera mis en place afin de dégager les potentiels de collaboration et assurer la qualité des prestations grâce à un meilleur partage des connaissances et des informations. Dans un cadre défini par une stratégie, les unités administratives de l'Etat de Fribourg utiliseront les médias sociaux en fonction des besoins et des thèmes qui leur sont propres afin de favoriser et développer le dialogue avec les citoyens et citoyennes, les entreprises et les formations politiques.

10.6. Mettre en œuvre le concept de développement durable à l'Etat de Fribourg

—

La stratégie *Développement durable* a été validée par le Conseil d'Etat en juin 2011. Parmi les 21 actions définies, 7 constituent des projets phares, sur lesquels se concentre la communication. Un crédit d'engagement de 7,7 millions de francs pour 2012–2018 a été accepté par le Grand Conseil en septembre 2011. Alors qu'une première série d'actions a déjà été mise en œuvre, la nouvelle législature devra permettre d'impliquer les communes intéressées. Dans cette perspective, l'Association des communes fribourgeoises, en collaboration avec les Directions, a élaboré un *Portefeuille d'actions développement durable pour les communes*. Il sera finalisé et publié en 2013. Des séminaires permettront d'en faire la promotion auprès des communes. Les entreprises proches de l'Etat seront contactées dans une phase ultérieure, celles-ci n'ayant pas participé aux travaux de la stratégie cantonale.

10.7. Gérer le patrimoine immobilier de l'Etat de Fribourg

—

Le Service des bâtiments gère environ 700 bâtiments propriété de l'Etat, 230 objets immobiliers loués et 1105 places de parc. Actuellement, le Service utilise plusieurs outils informatiques tels que HR access pour la gestion des places de parc, Quorum pour la gestion des bâtiments et SAP pour la comptabilité. Comme il n'existe pas de passerelles entre ces programmes, de nombreuses opérations doivent être saisies à double. Plusieurs mesures seront prises, notamment l'élaboration d'un référentiel commun afin de faciliter la gestion du patrimoine immobilier par les différents services. La mise en place d'un outil de gestion pour les locations, l'optimisation de l'utilisation du patrimoine ainsi que le suivi de l'exécution de l'entretien et des travaux des bâtiments en font aussi partie. Une préétude a été établie dans le but de lancer ces projets.

10.8. Projets législatifs du défi n° 7

-
- > Loi sur la médiation administrative (nouvelle)
 - > Loi sur le personnel (révision partielle).

11. Plan financier 2012-2016

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

11.1. Les incertitudes et les limites de la planification financière

Se projeter dans l'avenir est un exercice nécessaire mais difficile. Toutes les prévisions demeurent soumises à des impondérables et on ne saurait prétendre pouvoir influencer notamment les composantes externes qui prennent de plus en plus d'importance. Cela étant, la valeur de la planification financière tient plus aux tendances générales qu'elle met en évidence qu'à la précision comptable des chiffres présentés.

11.1.1. Incertitudes en matière économique

En 2009, lors de l'actualisation du plan financier, on s'attendait à une récession, et l'Etat a mis sur pied un plan de relance. Finalement, l'économie a bien résisté et le chômage a même heureusement baissé. C'est dire toute la difficulté d'émettre des prévisions. Le plan financier table sur le maintien d'une situation économique favorable, mais il faut constater que les «fondamentaux» des perspectives économiques ne sont actuellement guère favorables et les problèmes structurels de l'économie européenne ne sont pas résolus. Le plan financier est calculé sur la base d'un taux d'inflation très faible (0,5 % en 2013, 1 % en 2014, 1,5 % en 2015) jusqu'à la fin de la législature. On ne peut pas exclure que en fin de période, l'excès de liquidités sur les marchés entraîne un regain de l'inflation. Il faut aussi savoir que la persistance d'une inflation faible, voire négative, n'est pas sans effet sur l'évolution des recettes fiscales. Les taux d'intérêts n'ont jamais été aussi bas depuis de nombreuses années. Faut-il s'attendre à un revirement? Le risque d'une remontée progressive des taux n'est pas exclu.

11.1.2. Incertitudes sur le plan cantonal

Le plan financier 2012-2016 a été établi en tenant compte des bases légales existantes et des projets proposés par le Conseil d'Etat. Il ne tient dès lors 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 prises.

Un autre élément d'incertitude important doit être cité. Il a trait aux risques liés à la caisse de prévoyance de l'Etat. Même si la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat a permis de renforcer les bases de la prévoyance notamment par une adaptation des cotisations, la persistance de taux d'intérêt à un niveau bas depuis plusieurs années constitue un défi très important pour la Caisse. Compte tenu des exigences fédérales et en fonction des expertises actuarielles, des mesures complémentaires touchant tous les partenaires de la prévoyance ne peuvent être exclues.



11.1.3. Incertitudes internationales et nationales

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

C'est ainsi qu'il est aujourd'hui difficile de mesurer les effets des discussions entamées dans le dossier européen de la fiscalité des entreprises. L'introduction d'un impôt anticipé libérateur (accord Rubik) va-t-elle être possible et s'étendre à de nouveaux pays ? Selon l'évolution de ces dossiers, nos parts à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et à la péréquation financière fédérale pourraient enregistrer des diminutions importantes. Enfin, selon l'évolution des marchés financiers et la politique monétaire de la BNS, notre part au bénéfice de cette institution pourrait être modifiée.

Sur le plan national, plusieurs dossiers comprennent une part d'incertitudes et présentent des risques. Les recettes encaissées au titre de la RPT sont non seulement influencées par l'évolution du potentiel fiscal des cantons mais elles pourraient aussi subir les répercussions des discussions portant sur le statut fiscal des holdings et des sociétés de domicile. De plus, il faut savoir qu'une évaluation de l'efficacité du système péréquatif fédéral est en cours. Elle débouchera, en 2014, sur un message du Conseil fédéral concernant la péréquation financière fédérale pour la période 2016 à 2019. Il faut s'attendre à des revendications appuyées des cantons payeurs et à la remise en question de certaines contributions confédérales.

Au chapitre de la fiscalité fédérale, des projets importants sont en préparation en matière de réforme de l'imposition des couples et de la famille. Cet objet est actuellement en consultation. Il chiffre le manque à gagner à environ 1 milliard de francs, avant compensations éventuelles. La troisième réforme de l'imposition des entreprises est actuellement en préparation. Elle vise principalement à abaisser la charge fiscale des entreprises domiciliées en Suisse. De plus, le statut fiscal cantonal des sociétés holdings et de domicile sera modifié afin de rendre la fiscalité suisse des entreprises plus compatible avec, notamment, celle des pays européens. Le contenu exact et les incidences financières de cette réforme ne sont pas encore connus. Le plan financier ne prend pas en considération ces projets.

A souligner encore que les résultats du plan financier n'intègrent pas les incidences du projet, présenté récemment, de réforme fiscale écologique ni l'initiative parlementaire *«Relever la part de l'impôt sur les carburants affectée au financement du trafic routier»* qui pourrait diminuer notre part aux droits d'entrée sur les carburants.

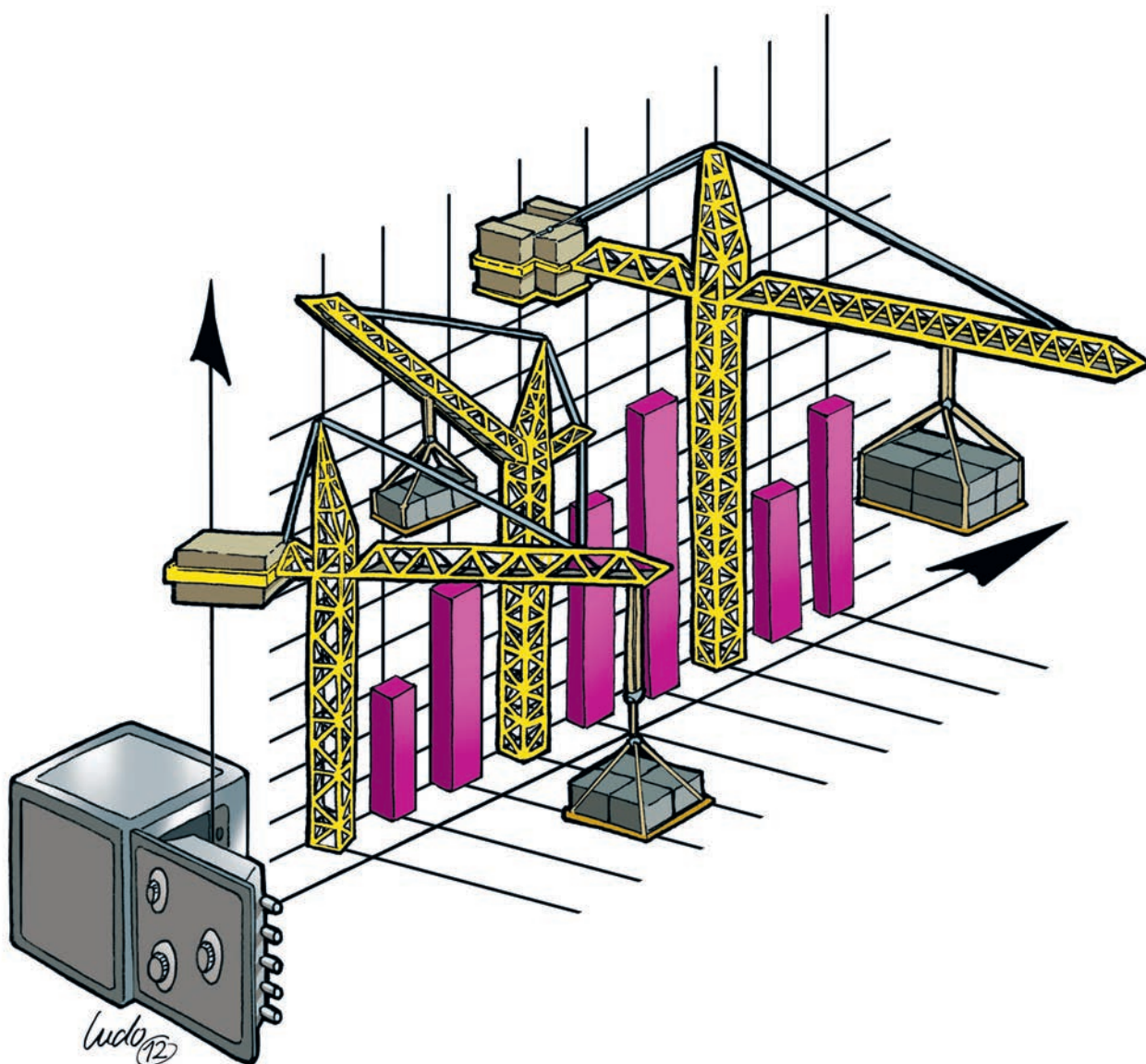
Les incertitudes et les risques énumérés plus haut auraient pu nous inciter à faire l'impasse sur la projection de nos charges et revenus. Le Conseil d'Etat estime, au contraire, que l'exercice de planification financière gagne en intérêt en phase d'incertitudes et d'instabilité. L'énumération de ces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

11.2. Le contexte de l'élaboration du plan financier 2012-2016

11.2.1. Des bases financières solides

La précédente législature aura été celle de la consolidation et du renforcement de la santé des finances de l'Etat. Durant toute la période 2007-2011, le compte de fonctionnement s'est, à chaque exercice, soldé par un bénéfice, alors que, dans le même temps, il a été prévu:

- › une amélioration notoire des prestations publiques, sur le plan quantitatif comme sous l'angle qualitatif, notamment par la création d'un peu plus de 1 000 places de travail en cinq ans;
- › le développement significatif (+ 300 millions de francs entre 2007-2011) des soutiens et subventions dans tous les domaines;
- › une augmentation importante du programme d'investissements, dont le volume total a atteint 853 millions de francs (dont 62,5 % à la charge exclusive de l'Etat);
- › une réduction régulière et substantielle des impôts; sur la période 2007-2011, les allègements auront porté sur une somme totale de 143 millions de francs pour la seule fiscalité cantonale.



Le bilan financier est d'autant plus satisfaisant que les résultats effectifs ont été meilleurs que ceux qui étaient prévus aux budgets. Cette amélioration a notamment permis d'accroître la fortune nette de l'Etat qui est ainsi passée de 313 millions de francs fin 2006 à 884 millions de francs fin 2011. Cela a aussi été l'occasion de constituer plusieurs provisions qui devraient se révéler fort utiles pour relever les défis qui se poseront inéluctablement en matière financière au cours des prochaines années.

11.2.2. Renversement de tendance

Depuis 2002, les finances cantonales ont connu une évolution exceptionnellement favorable en enregistrant dix résultats bénéficiaires consécutifs, principalement grâce à une croissance rapide des revenus qui a plus que compensé une progression pourtant soutenue des charges. L'actualisation du plan financier en octobre 2009 montrait clairement les premiers signes de tension financière. Vu ces résultats, le Conseil d'Etat s'était demandé s'il ne devait pas d'ores et déjà étudier et présenter des mesures d'économies.

Un tournant majeur s'est produit en 2012 avec un infléchissement important de la courbe d'évolution des principales ressources nécessaires au financement des prestations. D'un exercice budgétaire à l'autre, l'Etat a enregistré une diminution marquée de ses recettes, en particulier:

- > – 34,8 millions de francs au titre de sa part au bénéfice de la BNS;
- > – 13,9 millions de francs en ce qui concerne la péréquation financière fédérale.

Au surplus, le suivi périodique des comptes 2012 a rapidement mis en évidence des risques de baisse de rentrées fiscales, notamment en matière d'impôts sur le bénéfice des personnes morales.

Loin d'être ponctuelles, ces baisses ont un caractère durable, du fait des nombreuses incertitudes qui pèsent sur ces différents plans et qui pourraient encore aggraver la situation. Si à cette raréfaction des moyens financiers on juxtapose la courbe de progression continue des besoins, il apparaît très clairement que le creusement des déficits est programmé et qu'il est d'ordre structurel.

11.3. L'établissement du plan financier 2012-2016

11.3.1. Les données de base

Les résultats initiaux du plan financier sont à considérer d'abord comme le reflet des attentes des services et établissements.

Tableau 1:
Premiers résultats
du plan financier 2012-
2016, fondés sur les
prévisions initiales des
services, établissements
et Directions
(en millions de francs)

	2013	2014	2015	2016
Déficit du compte de résultats	297,8	448,2	544,9	624,4
Investissements nets	221,0	222,3	290,4	380,6
Insuffisance de financement	388,3	520,4	668,9	821,3

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

- › le déficit cumulé 2013-2016 du compte de résultats s'élève à 1,9 milliard de francs, en augmentation de 128 % par rapport aux chiffres comparables du précédent plan financier 2007-2011;
- › le découvert du compte des investissements 2013-2016 s'inscrit à 1,1 milliard de francs, en hausse de 57 % par rapport au point de départ 2008-2011;
- › l'insuffisance de financement atteint au total 2,4 milliards de francs, alors qu'elle n'était «que» de 1,085 milliard de francs à ce même stade lors de la législature antérieure.

Les propositions se devaient notamment d'être examinées à l'aune des impératifs financiers fixés dans la Constitution, en particulier le principe du respect de l'équilibre budgétaire. Le Conseil d'Etat a procédé dès lors à de nombreux arbitrages pour arrêter sa planification financière 2012-2016.

11.3.2. 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 quantitatif et qualitatif des prestations existantes et à assurer un développement harmonieux des tâches jugées prioritaires de l'action gouvernementale. Son analyse et ses décisions ont porté sur les différents plans d'intervention étatique.

11.3.2.1. 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 cela, 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 les Collèges Sainte-Croix / Saint-Michel, le Musée d'histoire naturelle, l'Etablissement d'exécution des mesures pénales thérapeutiques à Bellechasse, le Camp du Lac-Noir, l'achat de divers immeubles ou surfaces destinés à l'administration;

- › réduire certaines tranches annuelles de crédits d'investissements, à l'instar de celles qui ont trait au nouveau bâtiment de la Haute Ecole de santé et de travail social, aux extensions de la Bibliothèque cantonale et universitaire et de l'Ecole d'ingénieurs, au site sportif de Saint-Léonard, au bâtiment du commandement de la Police;
- › limiter l'importance des crédits pour les travaux routiers ou pour les subventions d'investissements (en matière d'améliorations foncières notamment);
- › agencer différemment, en les décalant dans le temps, les montants nécessaires pour plusieurs études;
- › renoncer à certains projets moins prioritaires.

L'ensemble de ces mesures a permis de réduire de 350 millions de francs le découvert du compte des investissements sur la période 2013-2016, avec pour conséquence un allègement des charges d'amortissements de quelque 100 millions de francs durant la même période sur le compte de résultats.

11.3.2.2. Dans le domaine des charges et des 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 2013-2016, de 1,9 milliard de francs, a été réduit de 67 % et ramené à 629,5 millions de francs. Cette amélioration s'est opérée par:

- › une réduction de près de 1 milliard de francs des charges;
- › une amélioration d'un peu plus de 290 millions de francs de prévisions de revenus.

	Plan financier initial	Budget 2013 / Plan financier final	Variation
	2013-2016	2014 – 2016	
Charges	14'488,2	13'495,8	- 992,4
Charges de personnel	5'217,0	4'909,2	- 307,8
Charges de consommation	1'481,4	1'350,7	- 130,7
Charges financières	128,9	70,5	- 58,4
Charges d'amortissements	642,7	543,3	- 99,4
Charges de transferts	6'764,7	6'368,0	- 396,7
Financements spéciaux	150,7	150,7	-
Imputations internes	102,8	103,4	+ 0,6
Revenus	12'572,9	12'866,3	+ 293,4
Revenus fiscaux	4'506,6	4'659,3	+ 152,7
Revenus des biens	1'404,4	1'415,7	+ 11,3
Péréquation financière fédérale	1'543,5	1'633,1	+ 89,6
Revenus de transferts	4'853,0	4'726,6	- 126,4
Financements spéciaux	162,6	328,2	+ 165,6
Imputations internes	102,8	103,4	+ 0,6

Tableau 2:
Adaptations réalisées dans les catégories de charges et de revenus entre le plan financier initial et final (en millions de francs)

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

Charges de personnel

Outre une réduction d'un demi-point par an des estimations relatives à la compensation du renchérissement et un abaissement de 0,3 % par an du coût de l'augmentation réelle des salaires (paliers), l'essentiel des « économies » réalisées sur le plan du personnel provient d'une réduction de plus de moitié du nombre de nouveaux postes sollicités. Le coût cumulé sur quatre ans de ces places de travail additionnelles a ainsi été ramené de 277 à 117 millions de francs.

Charges courantes de fonctionnement

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a procédé à de nombreux abattements, pour plus de 130 millions de francs. Pour partie, cela a concerné une limitation des acquisitions d'équipements, de matériel et des divers entretiens (bâtiments, routes, autres). Pour plus de moitié toutefois, il s'est agi d'une restriction apportée à la croissance de prestations de service par des tiers.

Charges financières

La réduction de ces charges est directement liée à 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

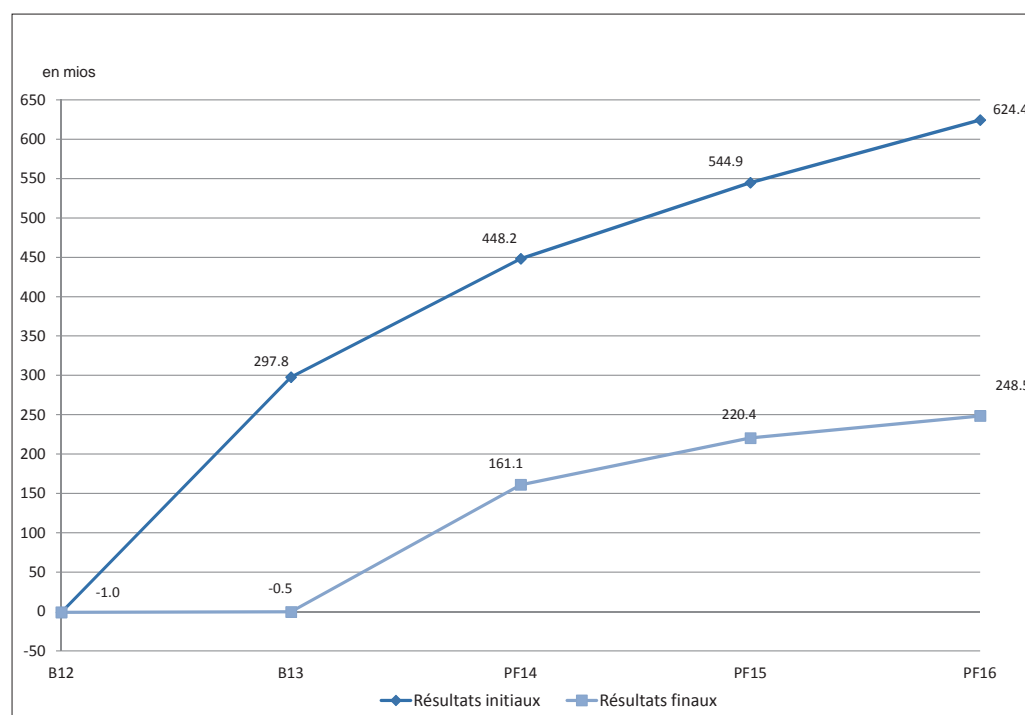
Entre la version initiale du plan financier et la version finalement adoptée par le Conseil d'Etat, le volume des transferts a été réduit de près de 400 millions de francs sur la période 2013-2016. L'axe principal d'action du Conseil d'Etat a consisté en l'application systématique d'un frein à la croissance des subventions dans tous les domaines. Cela a logiquement affecté les principaux secteurs subventionnés tels que les services auxiliaires et écoles spéciales, les transports, les soins spéciaux, les institutions spécialisées, les aides sociales, l'assurance-maladie, les prestations complémentaires. Dans ces sept domaines, le réexamen des propositions faites a permis de revoir à la baisse la planification financière pour plus de 170 millions de francs sur la période 2013-2016. Par ailleurs, une réévaluation du coût des prestations des deux réseaux hospitaliers fribourgeois a permis de réduire les estimations de financement de près de 70 millions de francs. Le report à la fin de législature, de la mise en œuvre d'un régime de prestations complémentaires pour les familles a, quant à lui, entraîné une réduction du volume des subventions cantonales d'environ 54 millions de francs.

Revenus

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

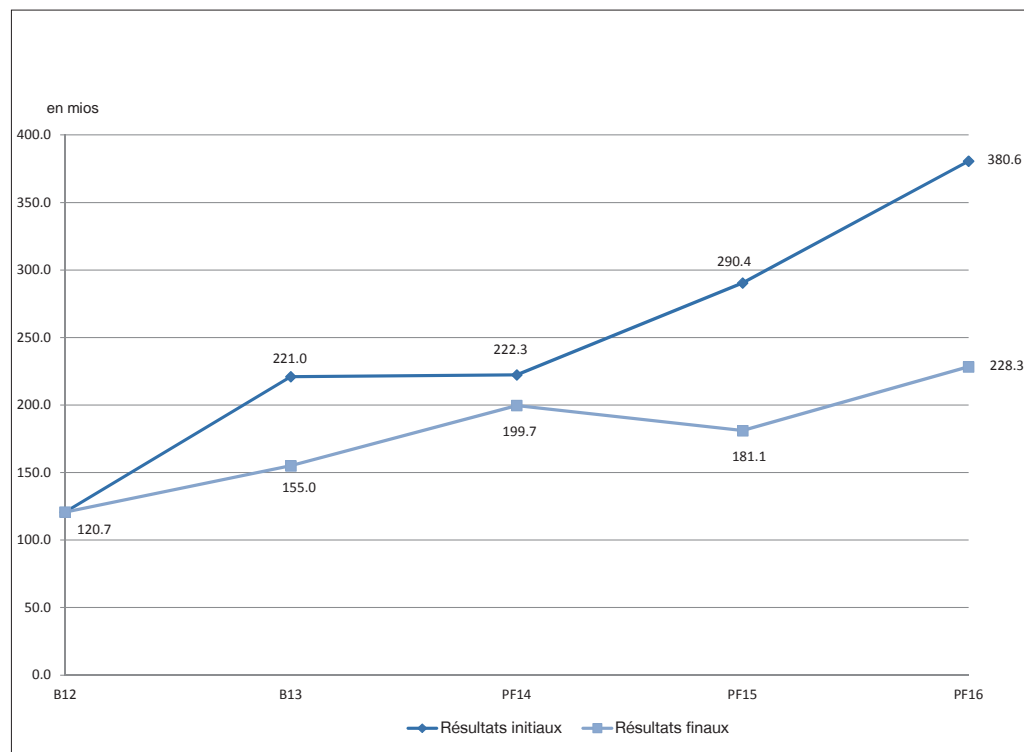
- renoncer au nouvel allègement fiscal de 100 millions de francs initialement envisagé sur la période 2013-2016;
- corriger à la hausse (+ 90 millions de francs) les prévisions de rentrées au titre de la péréquation financière fédérale, cela sur la base des derniers calculs de la Confédération;
- recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles (notamment au fonds d'infrastructures) ainsi que faire appel exceptionnellement à la fortune pour couvrir le solde déficitaire du budget 2013.

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 75 millions de francs de leurs contributions potentielles prévues au départ.

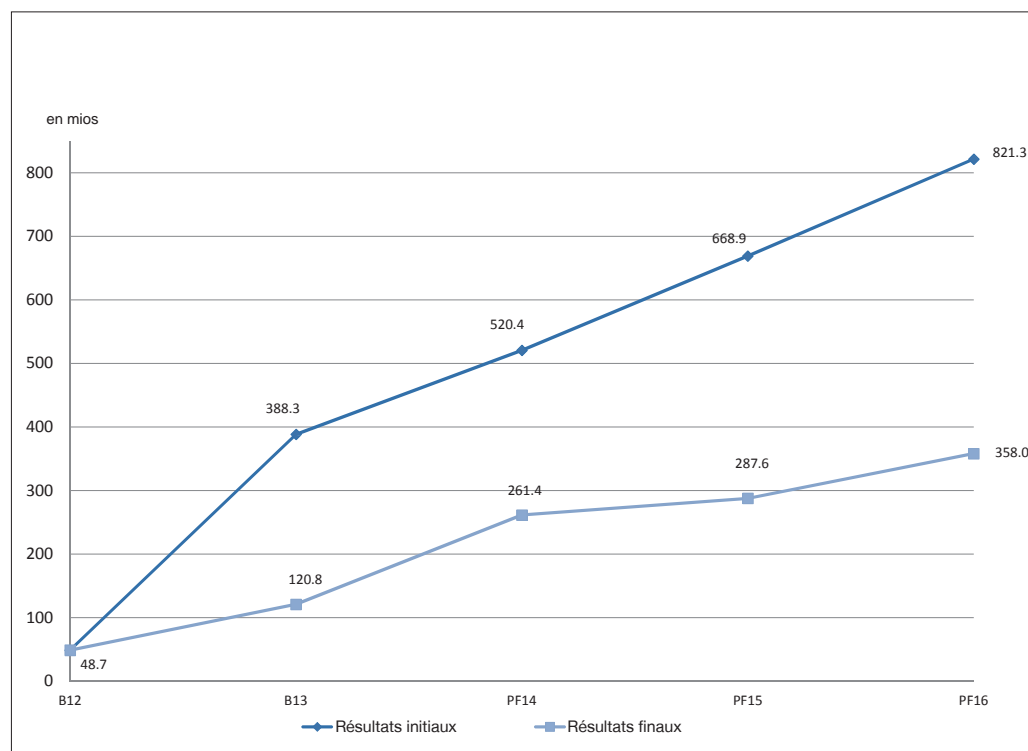


Graphique 8: Evolution de la planification financière 2013-2016, excédents du compte de résultats

Graphique 9:
Evolution de la planification
financière 2013-2016,
investissements nets



Graphique 10:
Evolution de la planification
financière 2013-2016,
besoins de financement



11.4. Le contenu du plan financier 2012-2016 adopté par le Conseil d'Etat

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.

Tableau 3:
Plan financier pour la
législature 2012-2016
(en millions de francs)

	Budget 2013	Plan financier 2014	Plan financier 2015	2016	Période 2013-2016
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0.5	- 161.1	- 220.4	- 248.5	- 629.5
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 155.0	- 199.7	- 181.1	- 228.3	- 764.1
Autofinancement	34.2	-61.7	- 106.5	- 129.7	- 263.7
Insuffisance de financement	120.8	261.4	287.6	358.0	1027.8
Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41%)	41.1	41.8	42.0	41.9	

Les contraintes légales, mais aussi les critères de saine gestion se rapportant à l'autofinancement (en l'état négatif) comme aux besoins de financement (supérieurs pour l'instant au milliard de francs), requièrent la recherche de solutions permettant de remédier à cette situation. Conscient de cette nécessité, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà engagé les premiers travaux d'un programme d'assainissement des finances cantonales (voir chap. 11.4.1).



11.4.1. Sur le plan du compte de résultats

11.4.1.1. 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 «gelé» les charges et revenus au niveau actuel.

	Budget 2013	2014	Plan financier 2015	2016	Période 2013-2016
Charges	+ 75.4	+ 130.6	+ 94.7	+ 99.0	+ 399.7
Charge en personnel	+ 17.9	+ 37.2	+ 31.8	+ 38.0	+ 124.9
Charges de consommation	+ 0.4	+ 13.4	+ 6.4	+ 3.7	+ 23.9
Charges financières	- 2.5	- 3.1	+ 6.9	+ 8.0	+ 9.3
Charges d'amortissements	+ 6.7	+ 32.3	+ 3.7	+ 3.0	+ 45.7
Charges de transferts	+ 45.9	+ 53.3	+ 45.9	+ 46.3	+ 191.4
Financements spéciaux	+ 6.8	- 1.6	-	- 0.1	+ 5.1
Imputations internes	+ 0.2	- 0.9	-	+ 0.1	- 0.6
Revenus	+ 74.9	- 31.0	+ 35.4	+ 70.9	+ 150.2
Revenus fiscaux	- 10.2	+ 22.9	+ 45.4	+ 43.4	+ 101.5
Revenus des biens	+ 4.3	+ 5.2	+ 0.7	+ 3.5	+ 13.7
Péréquation financière fédérale	- 9.4	- 56.7	- 27.9	- 3.4	- 97.4
Revenus de transferts	+ 39.2	+ 33.5	+ 28.0	+ 29.3	+ 130.0
Financements spéciaux	+ 50.8	- 35.0	- 10.8	- 2.0	+ 3.0
Imputations internes	+ 0.2	- 0.9	-	+ 0.1	- 0.6

Tableau 4:
Evolution des charges
et des revenus (variation
annuelle en millions de
francs)

Le rythme de variation annuelle respectif des charges et des revenus illustre bien toute la problématique financière qui se posera durant la législature.

	2013	2014	2015	2016
Charges	+ 2.4	+ 4.1	+ 2.8	+ 2.9
Revenus	+ 2.4	- 1.0	+ 1.1	+ 2.2

Tableau 5:
Taux de variation des
charges et des revenus
(en %)

Opposée à la croissance continue des charges, l'évolution, en dents de scie, des revenus débouche inéluctablement sur un creusement des déficits.

Le nerf de l'action gouvernementale, ce sont essentiellement le personnel et le subventionnement. Au cours des prochaines années, l'Etat consacrera 80 % 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 420 postes (équivalents plein-temps) au cours des quatre prochaines années.

Tableau 6:
Augmentation des
effectifs du personnel de
l'administration cantonale
(équivalents plein-temps)

	Budget 2013	2014	Plan financier 2015	2016	Période 2013-2016
Administration et autres secteurs	26.00	31.60	29.50	23.00	110.10
Corps de la Police	16.00	19.00	18.00	17.00	70.00
Enseignement	62.20	84.10	47.40	46.20	239.90
TOTAL	104.20	134.70	94.90	86.20	420.00

A l'origine de la création de ces places de travail, il y a bien évidemment la croissance de la population et en particulier du nombre d'élèves, d'étudiants et étudiantes qui lui est liée. La fin de la mise en place de la 2^e année d'école enfantine n'est pas non plus étrangère à l'accroissement des besoins en personnel enseignant. Ainsi, pour la seule scolarité obligatoire (préscolaire, primaire, cycle d'orientation), ce sont 150 postes qui devront être créés au cours des quatre prochaines années. Pour le corps de la Police, l'augmentation de l'effectif découle de la mise sur pied, chaque année, d'une école d'aspirants, qui fait plus que compenser les départs naturels. A relever aussi que le Conseil d'Etat s'est réservé 18 postes nouveaux, non attribués pour l'instant, pour faire face à des situations d'urgence durant la période considérée.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de près de la moitié de l'accroissement des charges totales de l'Etat au cours de la législature, on retiendra 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 en revanche souvent été différée dans le temps.

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

	Budget 2012	Plan financier 2016	Variation 2012-2016	
	mios	mios	mios	%
Contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton	98.2	106.5	+ 8.3	+ 8.5
Services auxiliaires et écoles spéciales	79.0	86.8	+ 7.8	+ 9.9
Fusions des communes	0.1	7.5	+ 7.4	.
Nouveau régime de financement hospitalier	276.7	331.2	+ 54.5	+ 19.7
Frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées	70.2	95.5	+ 25.3	+ 36.0
Institutions spécialisées	122.8	137.3	+ 14.5	+ 11.8
Assurance-maladie	156.0	173.7	+ 17.7	+ 11.3
Prestations complémentaires AVS / AI	137.6	152.1	+14.5	+ 10.5
Prestations complémentaires pour les familles	-	7.5	+ 7.5	.
Transports publics	50.0	65.8	+ 15.8	+ 31.6

Tableau 7 :
Evolution des principaux subventionnements

Les dix domaines susmentionnés accapareront 90 % des dépenses de transferts supplémentaires prévues durant la période 2013-2016.

Pour ce qui a trait aux revenus, leur évolution durant la législature est à la fois faible et contrastée. Trois observations s'imposent:

- d'une part, les revenus fiscaux seraient restés stables durant toute la période s'il n'avait pas été renoncé à la baisse fiscale de 25 millions de francs par an prévue initialement;
- d'autre part, la chute des recettes tirées de la péréquation financière fédérale des ressources aurait été plus importante sans l'annonce, en cours d'établissement du plan financier, de prévisions moins pessimistes qu'envisagées au départ, à hauteur de quelque 22 millions de francs par an;
- 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.

11.4.1.2. Les tâches prioritaires

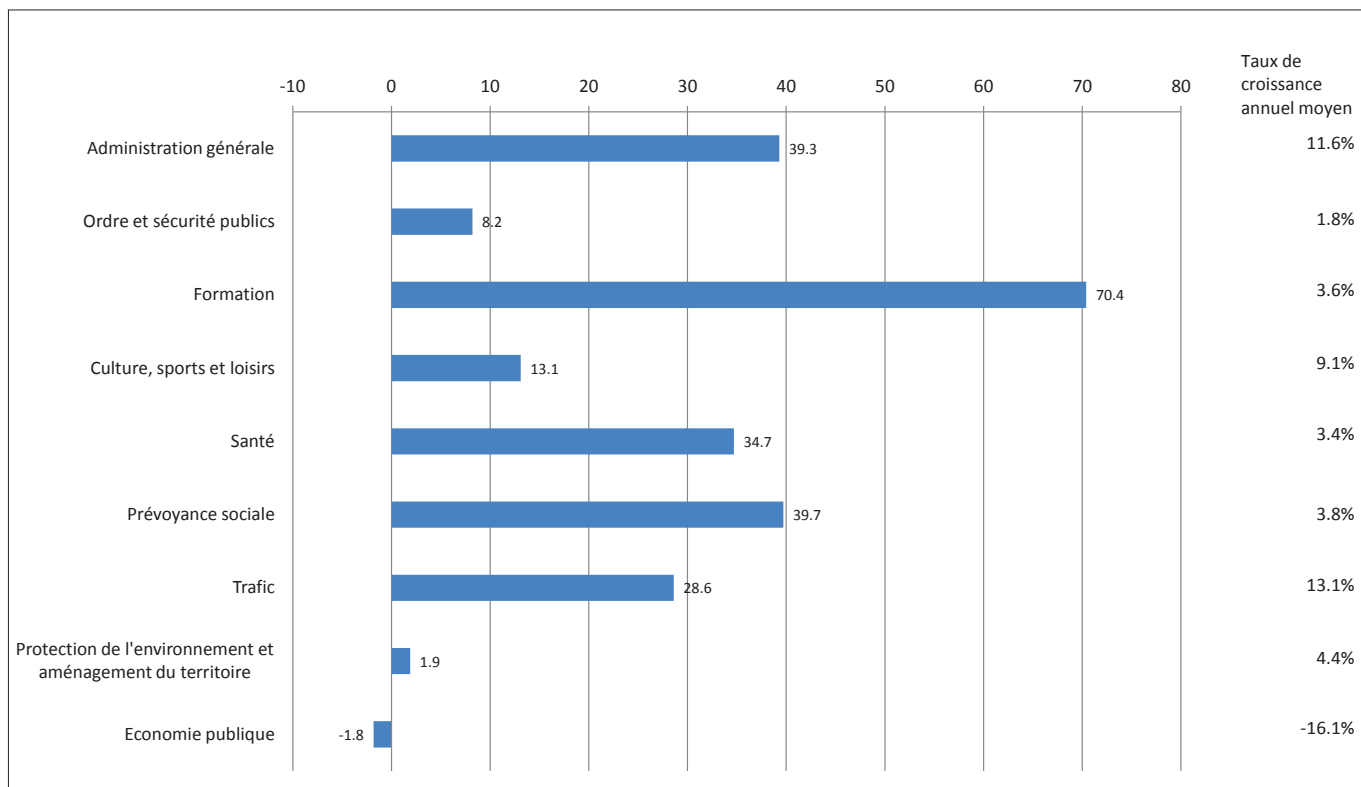
Dans la consolidation des acquis et le développement raisonné des besoins supplémentaires et nouveaux, le Conseil d'Etat a mis des accents variables sur les différentes missions et tâches publiques.

	Budget 2013	Plan financier 2016
Administration générale	104.7	144.0
Ordre et sécurité publics	149.9	158.1
Formation	634.9	705.3
Culture, sports et loisirs	44.2	57.3
Santé	327.8	362.5
Prévoyance sociale	331.6	371.3
Trafic	67.3	95.9
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	13.8	15.7
Economie publique	2.4	0.6
Total des charges nettes	1676.6	1910.7

Tableau 8:
Evolution de la répartition
des charges nettes par
fonction
(en millions de francs)

On entend, par nettes, les dépenses à la charge exclusive du canton, à savoir déductions faites des revenus qui peuvent être directement affectés aux tâches en question.

Le plan financier 2013-2016 met en évidence les orientations que le Conseil d'Etat entend donner lors de la prochaine législature. Par rapport au budget 2013 et selon les données arrêtées, l'Etat devrait consacrer 234,1 millions de francs supplémentaires nets aux diverses tâches qu'il assume. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen des charges nettes atteint 4,5%.



Graphique 11:
Evolution des charges nettes de fonctionnement entre 2013 et 2016 (en millions de francs)

Quatre domaines se dégagent nettement et expliquent 75% de cette somme : la formation, la prévoyance sociale, la santé et le trafic. La progression de 39,3 millions de francs de l'administration générale durant cette période est due au fait que l'ensemble des nouveaux postes administratifs ont été concentrés, pour des raisons pratiques, au niveau de chaque Direction, biaisant ainsi les comparaisons avec le budget 2013. «Culture, sports et loisirs» connaît aussi un taux de croissance élevé en raison d'un nouveau projet important : le subventionnement de sites sportifs. Les efforts en matière de sécurité publique paraissent limités. C'est une baisse notable des charges d'amortissements liés à certains projets (Polycom, Bellechasse) qui restreint au final la progression des autres dépenses dans ce secteur. Pour ce qui est de l'économie publique, le montant en léger retrait résulte d'une hausse significative des recettes prévues en termes de parts au bénéfice du Groupe E et de la Banque cantonale. Ces revenus compensent ainsi plus qu'entièrement l'augmentation des charges sous cette rubrique.

Formation

Les dépenses nettes liées à la formation s'accroissent de 3,6 % en moyenne par an sur la période 2013-2016. Cela provient en majorité de la création de postes dans l'enseignement, ce qui se comprend aisément en regard de la part importante que représentent les charges brutes de personnel (près de 70%) dans ce secteur. Les principaux éléments de ce groupe se composent de la scolarité obligatoire et post-obligatoire ainsi que des hautes écoles. Les charges nettes affectées à ce dernier domaine augmentent plus en moyenne annuelle (+ 5,2 %) que celles de la formation dans son ensemble. D'ailleurs, à la fin de la législature, le montant net prévu pour ce secteur dépassera celui qui a été attribué à la scolarité obligatoire.

Prévoyance sociale

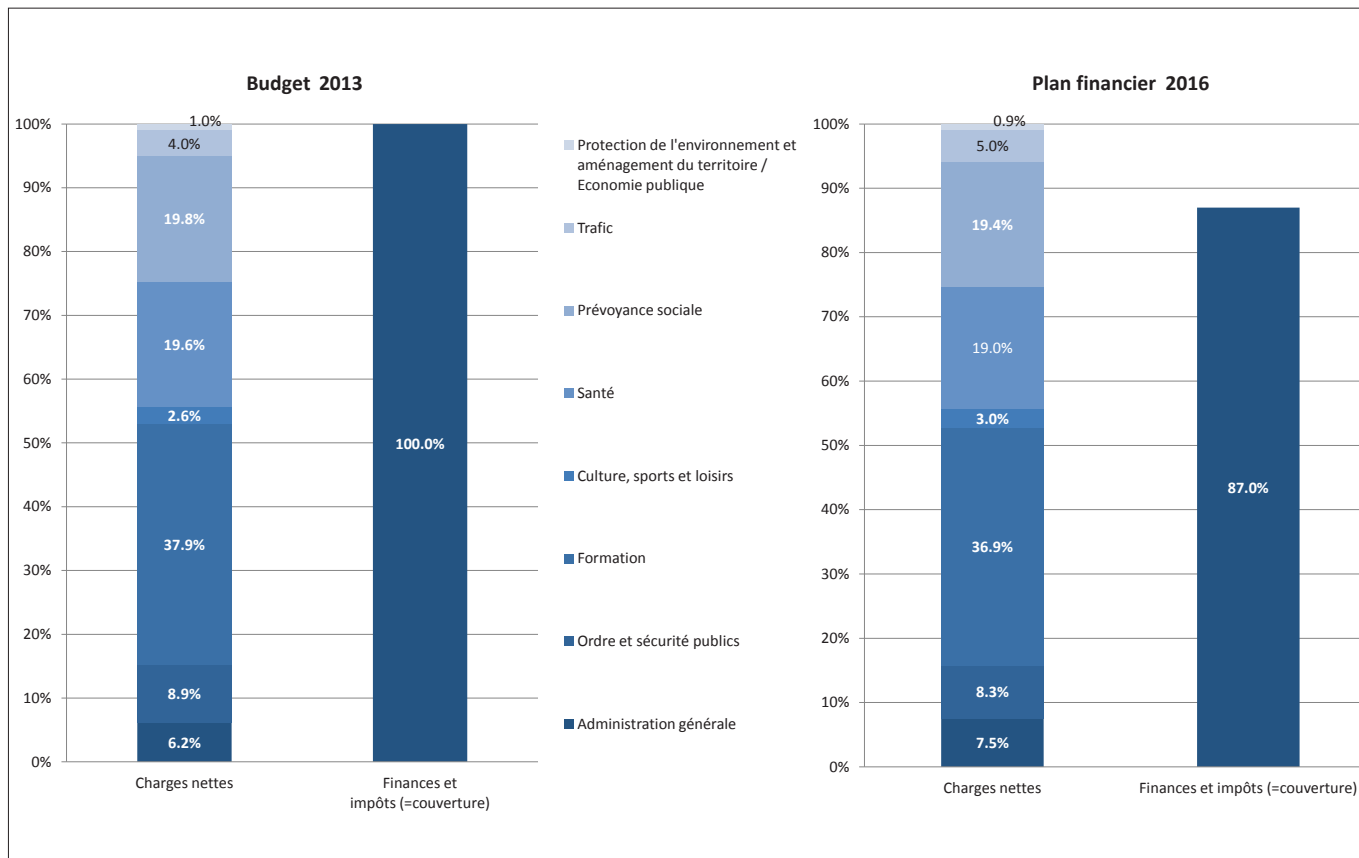
Cette mission, constituée en quasi-totalité par des transferts, poursuit également une progression sensible, soit environ 3,8 % en moyenne par an. Trois tâches en particulier expliquent cette croissance soutenue. Il s'agit des aspects liés à l'invalidité (prestations complémentaires AI, subventions aux institutions spécialisées), des prestations pour les personnes âgées (prestations complémentaires AVS, subventions pour les frais d'accompagnement dans les EMS) et des actions en faveur de la famille (subventions pour les places d'accueil extrafamilial, introduction en fin de période des prestations complémentaires pour familles).

Santé

La place des prestations hospitalières est ici centrale puisque celles-ci constituent près de 90 % des coûts nets dans ce domaine. Naturellement, le nouveau financement des hôpitaux implique pour l'Etat des charges nouvelles, évoluant à la hausse de manière importante. Bien que les prestations des deux réseaux hospitaliers expliquent une grande partie de l'augmentation, les hospitalisations hors canton ainsi que les prestations du HIB et des cliniques privées contribuent également de façon non négligeable à la progression de ces coûts. Quant au secteur des soins ambulatoires, il croît en raison notamment du renforcement des moyens disponibles en matière de soins et d'aide familiale à domicile et de la mise en œuvre graduelle des urgences préhospitalières.

Trafic

Les tâches liées aux questions de trafic, avec une augmentation de 28,6 millions de francs, évoluent trois fois plus rapidement en moyenne annuelle que l'ensemble des charges nettes des diverses fonctions (4,5 %). Le taux ascende en effet à plus de 13% entre le budget 2013 et le plan financier 2016. Cela démontre clairement la volonté du Conseil d'Etat de faire du thème de la mobilité une des grandes priorités de la législature à venir. L'effort porte avant tout sur le soutien aux transports publics, notamment le trafic régional (communautés tarifaires agglomérations Fribourg et Bulle, TPF et CFF avec le développement du projet RER). En termes d'investissements également, des moyens supplémentaires ont été alloués, engendrant une majoration des charges d'amortissements.



Graphique 12:
Répartition des charges nettes par fonction et couverture par la fiscalité en 2013 et 2016 (en %)

Bien que le poids de chaque tâche ne semble que peu 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», ne couvrent en 2016 que 87% des charges nettes, alors qu'en 2013, avec un prélèvement sur la fortune, 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 aux trois-quarts des dépenses nettes de fonctionnement, les trois secteurs ci-après demeurent prédominants: la formation, la prévoyance sociale et la santé. La progression des charges liées au trafic se voit confirmée avec l'augmentation d'un point de son poids. Les priorités du Conseil d'Etat coïncident ainsi avec les besoins exprimés par la population, en particulier sous l'effet de la pression démographique.

11.4.2. 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.

Tableau 9:
Evolution des investissements entre la législature 2007-2011 et la législature 2012-2016

	Plan financier 2012-2016	Plan financier 2007-2011	Variation	
	mios	mios	mios	%
Investissements bruts				
Total	1094	975	+ 119	+ 12
Moyenne annuelle	219	195	+ 24	+ 12
Investissements nets (à charge exclusive de l'Etat)				
Total	885	585	+ 300	+ 51
Moyenne annuelle	177	117	+ 60	+ 51

En réalité, l'augmentation est encore plus marquée, dans la mesure où le plan financier 2007-2011 intègre les investissements des deux réseaux hospitaliers, que ces derniers assument dorénavant seuls.

Tableau 10:
Planification des investissements (en millions de francs)

	Budget 2013		2014		Plan financier 2015		2016	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations)	151.1	119.3	171.1	144.0	141.6	129.8	189.5	173.7
Subventionnement d'investissements	55.5	35.7	72.1	55.7	69.8	51.3	71.5	54.6
TOTAL	206.5	155.0	243.2	199.7	211.4	181.1	261.0	228.3

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

- > l'achèvement de plusieurs réalisations importantes: Collège de Gambach, Polycom, pont de la Poya, Tribunal cantonal unifié, ex-bâtiment du Service des autoroutes à Givisiez;
- > le début des travaux: Collège du Sud, hautes écoles de santé et de social, Université, Bibliothèque cantonale et universitaire, bâtiment du commandement de la Police, Grangeneuve, Haute Ecole de technique et de gestion;
- > l'achat d'immeubles à vocation administrative;
- > le lancement de plusieurs études qui devraient se concrétiser au-delà de la présente législature et qui concernent par exemple celui du Collège Saint-Michel ou celui du Camp du Lac-Noir;
- > les prêts, en particulier celui qui est prévu pour le projet FTTH;
- > le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport, d'hôpital (Meyriez), d'énergie ou de transports publics.

11.5. Les grandes lignes du programme d'assainissement des finances cantonales

Le budget 2012 ne devait son équilibre qu'à des prélèvements sur provisions à hauteur de 10 millions de francs. L'équilibre du budget 2013 est obtenu grâce à un prélèvement sur la fortune de 38 millions de francs. Il n'est dès lors guère surprenant que, malgré d'importants efforts portant aussi bien sur les charges que sur les revenus, les projections financières pour la législature confirment que l'équilibre structurel du budget cantonal n'est actuellement pas assuré à terme. L'Etat dispose heureusement à la fin de 2011 d'une fortune non affectée de l'ordre de 330 millions de francs, ce qui lui permettra momentanément de couvrir une partie des besoins de financement sans avoir à recourir à l'emprunt. Toutefois, compte tenu des perspectives financières, de l'absence d'autofinancement et d'un programme d'investissements ambitieux, cette fortune sera assez rapidement absorbée pour couvrir les besoins futurs de financement. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat va s'employer, ces prochains mois, à définir les moyens et les actions permettant d'assurer l'équilibre des finances cantonales. L'expérience montre que plus les réformes nécessaires sont entreprises tardivement et plus les corrections à apporter sont douloureuses et difficiles. A ce stade de la réflexion, le Conseil d'Etat envisage de mener cinq chantiers principaux.



11.5.1. Limitation du nombre de nouveaux projets

L'Etat se verra contraint de reporter ou de renoncer à de nouvelles tâches, missions ou subventions. Les perspectives financières exigent qu'il se concentre sur le financement des tâches existantes et limite le nombre de nouveaux projets. On ne saurait dès lors exclure que, en fonction de l'évolution financière, le Conseil d'Etat doive surseoir à la mise en œuvre de nouveaux projets encore retenus dans le programme de législature. Tout en veillant à maintenir un programme d'investissements très ambitieux et de qualité, le Conseil d'Etat ne peut néanmoins écarter l'éventualité de devoir dresser un programme plus sélectif des réalisations futures, afin de limiter les besoins en nouveaux financements.

11.5.2. Réformes structurelles des tâches étatiques

En s'appuyant notamment sur l'analyse des prestations menée durant la dernière législature, le Conseil d'Etat se devra de reconsidérer les principales missions étatiques et de resserrer les priorités. L'examen devra notamment porter sur l'abandon possible de tâches, la réduction de certaines prestations, l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience, la remise en question des rôles dans l'exécution de certaines missions ainsi que l'externalisation de certaines activités.

11.5.3. Limitation des nouveaux postes et de la masse salariale

La croissance très ralentie des recettes fiscales, le recul des contributions fédérales et le coût des automatismes liés à la masse salariale n'autorisent qu'une évolution très contenue des charges de personnel, notamment celles qui sont relatives aux nouveaux postes. Par des mesures structurelles et organisationnelles, il s'agira de freiner la dynamique actuelle dans l'ensemble des secteurs. La progression des traitements devra aussi être stabilisée jusqu'au retour à l'équilibre.

11.5.4. Adaptation du subventionnement aux possibilités financières

En application de la Constitution, l'article 21 de la loi sur les subventions stipule que le volume global des subventions de fonctionnement doit être adapté à la progression du produit de la fiscalité. Sur la base des projections pour les années prochaines, les subventions vont s'accroître beaucoup plus rapidement que les recettes fiscales. Le plafond légal de 41 % de la quote-part des subventions sera dépassé. Le Conseil d'Etat entend mieux contenir l'évolution dans ce domaine, en particulier dans les secteurs où l'aide cantonale présente un caractère potestatif. Il n'exclut pas de proposer des réductions linéaires de subventions limitées dans le temps. Il va également, en principe, renoncer à l'octroi de nouvelles subventions.

11.5.5. Maintien des revenus actuels et recherche de recettes nouvelles

Il ne sera pas possible d'assurer l'équilibre des finances de l'Etat sans croissance des recettes. Il s'agira dès lors de suivre de près toutes les initiatives prises sur le plan fédéral en rapport avec la péréquation financière et celles qui concernent la part des cantons aux bénéfices de la BNS. Ces deux recettes constituent en effet un apport très important pour le canton. En outre, en fonction des perspectives financières, il n'est, en l'état, pas envisageable de procéder à une nouvelle étape de diminution de la fiscalité des personnes physiques. Notre politique en matière d'allègements fiscaux devra aussi être repensée à la lumière de son influence directe et indirecte sur les finances cantonales. Le Conseil d'Etat examinera aussi les moyens d'améliorer notre potentiel de revenus, notamment en étudiant les possibilités de recettes nouvelles. La justification et les effets des déductions fiscales actuelles seront ainsi passés en revue.

Le maintien de finances cantonales solides ne va pas de soi et il impose une attention constante. Face à l'ampleur des besoins futurs, aux exigences croissantes de la société, à la pression qui s'exerce sur les recettes, l'équilibre durable des finances cantonales est un défi difficile. Il est primordial pour l'avenir du canton.

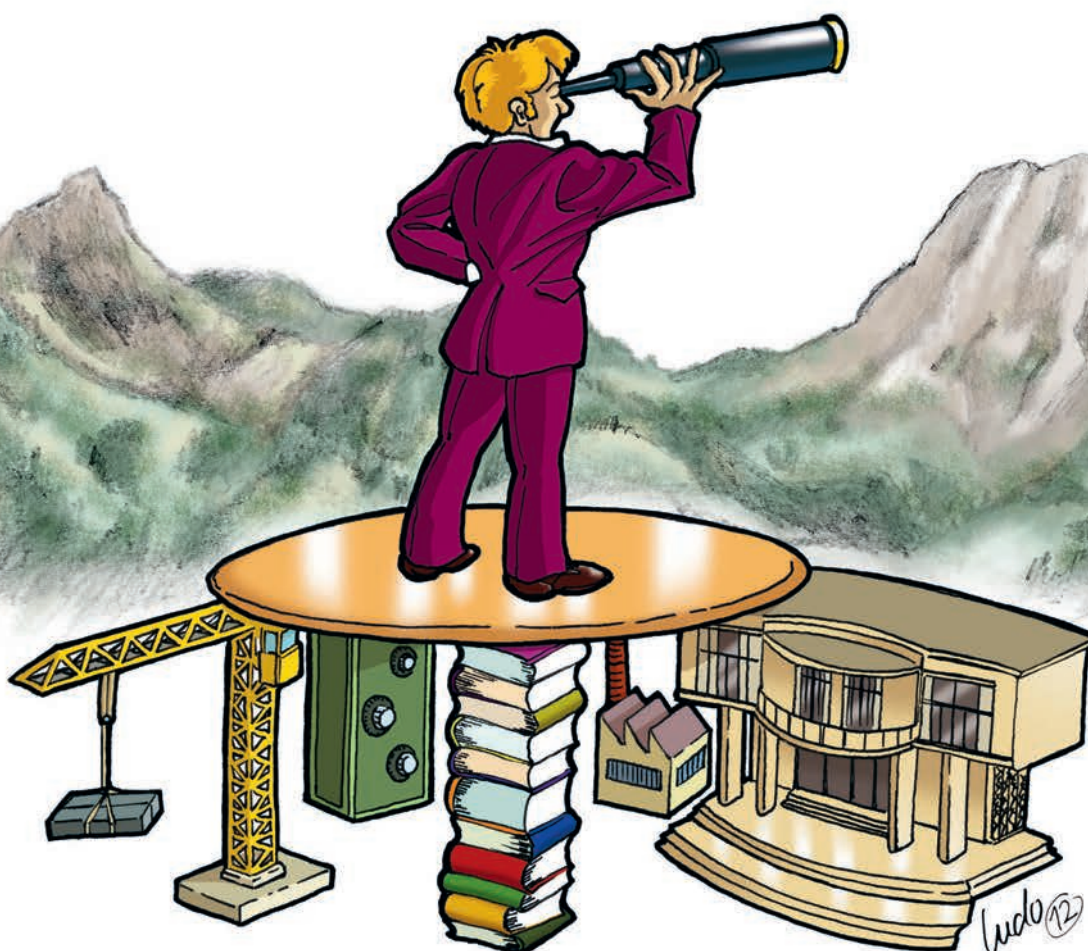
11.6. Conclusion

L'élaboration du plan financier 2012-2016 est intervenue dans un contexte très difficile, marqué par un net fléchissement des ressources disponibles pour faire face à une importante pression des besoins engendrés par une croissance démographique sans équivalent en Suisse.

Dans ces conditions, la stratégie du Gouvernement a été de fixer des priorités dans ses choix. L'objectif a consisté à privilégier le maintien, et l'extension dans les domaines prioritaires, des prestations existantes. Cela a conduit le Gouvernement à décaler dans le temps la mise en œuvre de projets nouveaux, sans forcément renoncer au lancement de certains d'entre eux. Il n'y avait au demeurant guère d'autres alternatives, compte tenu des contraintes financières qui s'exercent par ailleurs.

La résorption des déficits, dont le caractère structurel est évident, impose la recherche de solutions durables. Conscient de ce fait, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà lancé une opération d'envergure visant à l'établissement d'un programme d'assainissement des finances cantonales, appelé à relayer l'option du recours à la fortune qui a été admise, à titre exceptionnel.

Cet exercice difficile, qui nécessitera réflexion, concertation et négociation, devra bénéficier de l'appui des différentes instances politiques du canton.



11.7. Annexes

	Budget		Plan financier						
	2013		2014		2015		2016		
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	
Pouvoir législatif									
Grand Conseil	0.7	0.7	-	-	-	-	-	-	
Pouvoir exécutif									
DICS									
Collège de la Broye (achat de terrain)	1.5	1.5	-	-	-	-	-	-	
Collège de Gambach	10.0	10.0	4.0	4.0	-	-	-	-	
Collège St-Croix	0.4	0.4	0.2	0.2	0.3	0.3	5.0	5.0	
Collège St-Michel	0.1	0.1	-	-	0.2	0.2	0.5	0.5	
Collège du Sud	2.0	2.0	10.0	10.0	3.0	3.0	-	-	
Haute Ecole pédagogique	0.2	0.2	-	-	-	-	-	-	
Haute Ecole de santé / social	1.0	1.0	3.0	3.0	8.0	8.0	14.0	14.0	
Université	13.3	9.3	12.8	9.0	2.8	2.1	4.8	3.5	
Bibliothèque cantonale et universitaire	1.0	1.0	1.8	1.8	3.0	2.3	10.0	7.6	
Conservatoire	0.6	0.6	-	-	0.2	0.2	0.4	0.4	
Musée d'histoire naturelle	-	-	-	-	0.4	0.4	0.5	0.5	
DSJ									
Police: immeubles	1.6	1.6	3.6	3.6	10.6	10.6	15.8	15.8	
Police: Polycom	12.0	10.6	5.5	1.0	-	-	-	-	
Prison centrale	0.5	0.4	-	-	-	-	-	-	
Etablissements de Bellechasse	1.4	-	2.7	2.1	2.8	2.2	0.3	0.2	
Camp du Lac-Noir	0.5	0.5	0.5	0.5	-	-	-	-	
DIAF									
Institut agricole Grangeneuve	1.0	1.0	3.3	3.3	4.0	4.0	40.0	40.0	
Forêts	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	
DEE									
Haute Ecole de technique et de gestion	2.6	2.6	5.9	5.9	8.5	8.5	15.9	12.3	
DSAS									
Buanderie de Marsens	-	-	6.8	6.8	-	-	-	-	
DFIN									
SITel: câblage informatique	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	
DAEC									
Routes cantonales et principales	66.1	49.6	46.0	36.0	41.0	39.5	46.0	46.0	
Ponts et chaussées	0.4	0.4	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	
Service des bâtiments: SAR / Tribunal cantonal unifié / Commanderie St-Jean / Chancellerie / Chemin du Musée 4 / SITel / Daillettes 6 / Panneaux solaires	16.5	16.5	22.1	22.1	15.7	15.7	3.3	3.3	
Achats d'immeubles	1.0	1.0	19.0	19.0	16.0	16.0	21.0	21.0	
TOTAL	135.9	112.3	148.8	129.9	117.9	114.4	178.9	171.5	

Tableau 11:
Investissements propres
(en millions de francs)

Tableau 12:
Prêts et participations
(en millions de francs)

	Budget		Plan financier					
	2013		2014		2015		2016	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DICS								
Prêts de formation	0.5	0.1	0.5	0.1	0.6	0.1	0.6	0.1
DIAF								
Prêts du fonds rural	5.0	0.6	5.0	0.5	5.0	0.4	5.0	0.3
DEE								
Prêts pour les remontées mécaniques	5.0	5.0	0.6	0.6	2.0	2.0	-	-
Prêts Nouvelle politique régionale	3.6	1.5	1.2	- 1.0	1.1	- 1.0	-	- 2.1
Transports (remboursements des prêts)	-	- 1.2	-	- 1.1	-	- 1.1	-	- 1.1
DFIN								
Prêts FTTH	-	-	10.0	10.0	10.0	10.0	-	-
Achats de titres	1.0	1.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
TOTAL	15.1	7.0	22.3	14.1	23.7	15.4	10.6	2.2

Tableau 13:
Subventionnement
d'investissements
(en millions de francs)

	Budget		Plan financier					
	2013		2014		2015		2016	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DICS								
Bâtiments affectés à la culture	0.1	0.1	0.3	0.3	-	-	-	-
Sport	-	-	2.0	2.0	5.0	5.0	10.0	10.0
DSJ								
Protection civile	-	-	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6
DIAF								
Améliorations foncières	18.9	9.6	19.1	9.9	19.3	10.1	19.5	10.3
DEE								
Energie	10.0	6.0	6.5	6.5	7.0	7.0	7.5	7.5
DSAS								
Hôpitaux	8.0	8.0	14.0	14.0	5.5	5.5	-	-
DAEC								
Projets d'agglomération	0.5	-	0.5	-	2.3	-	1.0	-
Transports	7.2	7.2	16.0	16.0	16.6	16.6	18.8	18.8
Lacs et cours d'eau	5.1	0.2	6.3	1.0	6.5	1.0	6.9	1.8
Protection de l'environnement	1.6	0.5	2.0	0.6	2.1	0.6	2.2	0.6
Constructions scolaires primaires	1.3	1.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Constructions scolaires CO	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
TOTAL	55.5	35.7	72.1	55.7	69.8	51.3	71.5	54.6
TOTAL DES INVESTISSEMENTS	206.5	155.0	243.2	199.7	211.4	181.1	261.0	228.3

Adresses des Directions

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

Rue de l'Hôpital 1 T +41 26 305 12 02
1701 Fribourg dics@fr.ch, www.fr.ch/dics

Direction de la sécurité et de la justice DSJ

Grand-Rue 27 T +41 26 305 14 03
1701 Fribourg dsj@fr.ch, www.fr.ch/dsj

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

Ruelle de Notre-Dame 2 T +41 26 305 22 05
1701 Fribourg diaf@fr.ch, www.fr.ch/diaf

Direction de l'économie et de l'emploi DEE

Boulevard de Pérolles 25 T +41 26 305 24 02
1701 Fribourg dee@fr.ch, www.fr.ch/dee

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS

Route des Cliniques 17 T +41 26 305 29 04
1701 Fribourg dsas@fr.ch, www.fr.ch/dsas

Direction des finances DFIN

Rue Joseph-Piller 13 T +41 26 305 31 01
1701 Fribourg dfin@fr.ch, www.fr.ch/dfin

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

Rue des Chanoines 17 T +41 26 305 36 05
1701 Fribourg daec@fr.ch, www.fr.ch/daec

Chancellerie d'Etat CHA

Rue des Chanoines 17 T +41 26 305 10 45
1701 Fribourg chancellerie@fr.ch, www.fr.ch/cha

Impressum

–

Illustrations: Ludo Hartmann, dessinateur fribourgeois

© Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg

Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/cha

Novembre 2012

–

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

–

Nombre d'exemplaires

1150 français

550 allemand

–

Imprimé sur papier 100 % recyclé

Chancellerie d'Etat CHA
Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/cha