



Message 2024-DFIN-37

1^{er} septembre 2025

Programme d'assainissement des finances de l'Etat - PAFE

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant l'avant-projet de loi sur l'assainissement des finances de l'Etat (LAFE). Ce document est structuré de la manière suivante :

Table des matières

1	Résumé	5
2	Raisons du PAFE	6
2.1	Règle d'équilibre budgétaire	6
2.2	Résultat du plan financier actualisé	6
2.3	Incertitudes quant à l'évolution des revenus externes	8
2.4	Incidences du programme d'allègement budgétaire 2027 de la Confédération	9
2.5	Vision du Conseil d'Etat	10
2.5.1	Assurer une cohérence avec le programme gouvernemental	11
2.5.2	Continuer à investir	11
2.5.3	Tenir compte de la concurrence fiscale	11
2.5.4	Procéder par étape	12
3	Modalités d'élaboration du PAFE	12
3.1	Procédure participative	12
3.1.1	Propositions de mesures	12
3.1.2	Groupes de travail	12
3.1.3	Sélection des mesures	13
3.2	Objectifs financiers initiaux	13
3.3	Mesures abandonnées ou remises à plus tard	13
3.3.1	Mesures abandonnées	13
3.3.2	Mesures remises à plus tard	13
3.3.3	Examens complémentaires ultérieurs	14
4	Résultats de la procédure de consultation	14
4.1	Informations d'ordre statistique	15
4.2	Appréciation générale	15

4.3	Appréciation par mesure	15
4.4	Propositions de nouvelles mesures	16
4.5	Discussions complémentaires	17
4.6	Adaptations proposées par le Conseil d'Etat	17
4.6.1	Abandon de diverses mesures	17
4.6.2	Adaptation des mesures concernant le personnel	18
4.6.3	Ajout d'une nouvelle mesure	18
4.6.4	Impact financier des modifications proposées	18
5	Programme de mesures	18
5.1	Informations d'ordre statistique	18
5.2	Caractère structurel ou ponctuel des mesures	19
5.3	Mesures de la compétence du Grand Conseil	19
5.3.1	Revenus	20
5.3.2	Personnel	21
5.3.3	Subventionnement	23
5.3.4	Projets et réformes	25
5.4	Mesures de la compétence du Conseil d'Etat	29
5.4.1	Revenus	29
5.4.2	Personnel	35
5.4.3	Subventionnement	37
5.4.4	Projets et réformes	42
6	Liens avec des interventions parlementaires	46
6.1	Reports dans la mise en œuvre de certains instruments parlementaires	46
6.2	Réponses à des instruments parlementaires non traités	46
6.2.1	Motion « Introduisons un taux d'impôt équitable » (2024-GC-279)	46
6.2.2	Mandat « Pour une administration efficace » (2024-GC-286)	47
6.2.3	Mandat « Diminuer les charges de l'Etat pour maintenir le pouvoir d'achat » (2025-GC-40)	47
6.2.4	Mandat « Un plan d'assainissement ! Une aubaine pour la biodiversité » (2025-GC-55)	47
6.2.5	Motion « Bon pour le climat et les caisses de l'Etat » (2025-GC-70)	48
6.2.6	Mandat « Mesures d'économies : la classe politique doit donner l'exemple » (2025-GC-94)	48
7	Commentaire des modifications légales	49
7.1	La modification de la loi sur le droit de cité (LDCF)	49
7.1.1	Informations générales	49
7.1.2	Commentaires des articles de la modification légale	50
7.2	La modification de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC)	50
7.2.1	Informations générales	50

7.2.2	Commentaires des articles de la modification légale	51
7.3	La modification de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (LTCE)	51
7.3.1	Informations générales	51
7.3.2	Commentaires des articles de la modification légale	51
7.4	La modification de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers)	52
7.4.1	Informations générales	52
7.4.2	Commentaires des articles de la modification légale	53
7.5	La modification de la loi d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LALAVI)	53
7.5.1	Informations générales	53
7.5.2	Estimations financières détaillées	53
7.5.3	Commentaires des articles de la modification légale	54
7.6	La modification de la loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE)	54
7.6.1	Informations générales	54
7.6.2	Estimations financières détaillées	54
7.6.3	Commentaires des articles de la modification légale	54
7.7	La modification de la loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation	55
7.7.1	Informations générales	55
7.7.2	Commentaires des articles de la modification légale	55
7.8	La modification de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD)	55
7.8.1	Informations générales	55
7.8.2	Commentaires des articles de la modification légale	55
7.9	La modification de la loi sur la protection des animaux (LCPA)	56
7.9.1	Informations générales	56
7.9.2	Commentaires des articles de la modification légale	57
7.10	La modification de la loi sur la mobilité (LMob)	57
7.10.1	Informations générales	57
7.10.2	Commentaires des articles de la modification légale	58
7.11	La modification de la loi sur les prestations médico-sociales (LPMS)	58
7.11.1	Informations générales	58
7.11.2	Commentaires des articles de la modification légale	59
7.12	La modification de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins	59
7.12.1	Informations générales	59
7.12.2	Commentaires des articles de la modification légale	59

7.13	La modification de la loi sur l'aide sociale (LASoc)	60
7.13.1	Informations générales	60
7.13.2	Estimations financières détaillées	60
7.13.3	Commentaires des articles de la modification légale	60
7.14	La modification de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)	60
7.14.1	Informations générales	60
7.14.2	Commentaires des articles de la modification légale	61
7.15	La modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)	61
7.15.1	Informations générales	61
7.15.2	Commentaires des articles de la modification légale	62
7.16	La modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurances vieillesse, survivants et invalidé	62
7.16.1	Informations générales	62
7.16.2	Commentaires des articles de la modification légale	62
7.17	Modification de l'application de la motion 2022-GC-182	63
7.17.1	Informations générales	63
8	Conséquences des propositions	63
8.1	Conséquences financières	63
8.2	Conséquences pour le personnel de l'Etat	64
8.3	Conséquences pour les communes	64
8.4	Autres conséquences	66
9	Conclusion	66

1 Résumé

Le 4 juillet 2024, au vu des difficultés rencontrées dans la préparation du budget 2025 et l'actualisation du plan financier pour les années 2026-2028, le Conseil d'Etat indiquait par communiqué de presse que l'élaboration d'un programme d'assainissement des finances de l'Etat apparaissait inéluctable. Il soulignait que les préoccupations qu'il avait déjà eu l'occasion d'exprimer au moment de la présentation des comptes 2023 quant aux perspectives financières de l'Etat se confirmaient et qu'il était nécessaire de prendre des mesures si l'on entendait continuer à respecter les dispositions constitutionnelles et légales en matière d'équilibre budgétaire.

Dans l'intervalle, diverses restrictions et priorisations ont permis d'équilibrer le budget 2025 et d'améliorer les résultats de la planification financière. Cette dernière laisse toutefois encore apparaître une progression des charges nettement plus importante que celles des revenus. Elle met en évidence des excédents de charges qui se creusent de façon sensible dès 2026. Les perspectives sont encore assombries par le programme d'allègement budgétaire 2027 de la Confédération qui, selon toute vraisemblance, ne restera pas sans incidences financières négatives importantes pour les cantons. A ce stade, le besoin de mesures correctives ne peut être que confirmé.

Suite à un intense processus participatif interne à l'administration cantonale, et tout en restant attentif aux attentes exprimées par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a élaboré durant l'automne 2024 et les premiers mois de l'année 2025 un projet de programme d'assainissement des finances de l'Etat pour les années 2026 à 2028 (PAFE). Ce dernier a été mis en consultation du 30 avril au 15 juin 2025. Il était composé de 98 mesures, relevant pour certaines directement du Conseil d'Etat et pour d'autres du Grand Conseil. Les modifications légales relatives à ces dernières ont été réunies dans un acte modificateur unique.

En tenant compte des avis exprimés lors de la consultation et des discussions ayant eu lieu par la suite avec certains répondants, le Conseil d'Etat a procédé à diverses adaptations du programme. La proposition définitive retient 85 mesures, dont 23 de la compétence du Grand Conseil et 62 de la compétence du Conseil d'Etat. Au total, par rapport aux résultats du plan financier actualisé dont le Grand Conseil a pris acte lors de sa session de mars 2025, le PAFE engendre des améliorations nettes pour l'Etat de 121 millions de francs en 2026, 151 millions de francs en 2027 et 133 millions de francs en 2028, soit un effet positif total de 405 millions de francs sur la période 2026-2028. Dans la majorité des cas, les mesures proposées permettent de réduire le rythme de croissance des charges et ne vont pas jusqu'à engendrer une diminution nette de ces dernières par rapport à la situation actuelle. Des augmentations de revenus importantes sont aussi prévues.

Compte tenu de la forte imbrication des tâches cantonales et communales, le PAFE aura inmanquablement des répercussions sur les communes. Ces répercussions, qui étaient déjà globalement négatives (charges supplémentaires nettes) selon les estimations effectuées sur la base du projet initial, ont toutefois été fortement améliorées au moyen des adaptations apportées suite à la consultation. Au final, le projet de PAFE transmis au Grand Conseil engendrerait pour les communes des charges supplémentaires nettes de l'ordre de 5,1 millions de francs en 2026, 0,8 million de francs en 2027 et 3,7 millions de francs en 2028. Sur l'ensemble de la période 2026-2028, les communes devraient faire face à des charges supplémentaires nettes d'environ 9,7 millions de francs au lieu des 51,8 millions de francs initialement prévus dans la consultation.

En cas d'acceptation du projet de loi sur l'assainissement des finances de l'Etat (LAFE) par le Grand Conseil lors de sa session d'octobre 2025 et sous réserve d'un éventuel référendum, les mesures décrites par la suite pourraient pour la plupart entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2026. Une minorité d'entre-elles nécessitant des travaux de préparation particulièrement importants et un délai de mise en œuvre plus éloigné ne pourraient être appliquées qu'à partir de 2027. Les mesures de la compétence du Conseil d'Etat qui sont également présentées dans ce message pour fournir une image globale des intentions de ce dernier pourraient, par définition, être appliquées même en cas de refus de la LAFE.

Le projet soumis au Grand Conseil constitue une première étape dans le cheminement devant amener à un assainissement durable des finances de l'Etat. Une deuxième série de mesures, nécessitant des analyses plus approfondies et ayant potentiellement un impact plus profond sur le fonctionnement de l'Etat et les politiques publiques poursuivies, sera élaborée ultérieurement et mise en consultation dans le courant de l'année 2027. Les réflexions du Conseil d'Etat s'inscrivent dans le respect et le prolongement de la vision qu'il a développée dans son programme gouvernemental de législature. Elles confirment sa volonté permanente de prendre des décisions permettant de répondre aux exigences actuelles tout en renforçant la capacité de l'Etat à relever les défis futurs.

2 Raisons du PAFE

Au printemps 2024, lors de la présentation des comptes 2023 notamment, le Conseil d'Etat avait fait part de ses préoccupations au sujet des perspectives financières de l'Etat. Il considérait alors que la situation augurait d'un changement de paradigme, qui impacterait les exercices futurs. Le 4 juillet 2024, il a indiqué par communiqué de presse que les difficultés rencontrées dans les travaux de préparation du budget 2025 et d'actualisation du plan financier pour la période 2026-2028 confirmaient les craintes exprimées et qu'il se voyait contraint d'élaborer un programme d'assainissement des finances de l'Etat. Malgré les importants efforts déjà entrepris dans l'intervalle pour équilibrer le budget 2025 et réduire les déficits prévus pour les années 2026 à 2028, la mise en œuvre d'un PAFE reste inéluctable au vu des dispositions constitutionnelles et légales en vigueur.

2.1 Règle d'équilibre budgétaire

Selon l'article 83 de la constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.), l'Etat est tenu d'équilibrer son budget de fonctionnement, en tenant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels. Les éventuels déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.

Cette règle d'équilibre est reprise aux articles 40a et suivants de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE). Des dérogations sont admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels au sens des articles 40b et 40c LFE. Les critères déterminant le caractère difficile d'une situation conjoncturelle ou exceptionnel d'un besoin financier sont précisés aux articles 22b et 22c du règlement du 12 mars 1996 d'exécution de la loi sur les finances (RFE).

Les conditions qui permettraient de déroger à la règle d'équilibre budgétaire n'ont pas été remplies pour le budget 2025 et, selon les prévisions macroéconomiques et autres informations pertinentes disponibles à ce jour, ne le sont pas non plus pour les budgets 2026 et suivants. Le Conseil d'Etat est donc contraint de prendre des mesures pour respecter l'exigence constitutionnelle et légale d'équilibre budgétaire.

2.2 Résultat du plan financier actualisé

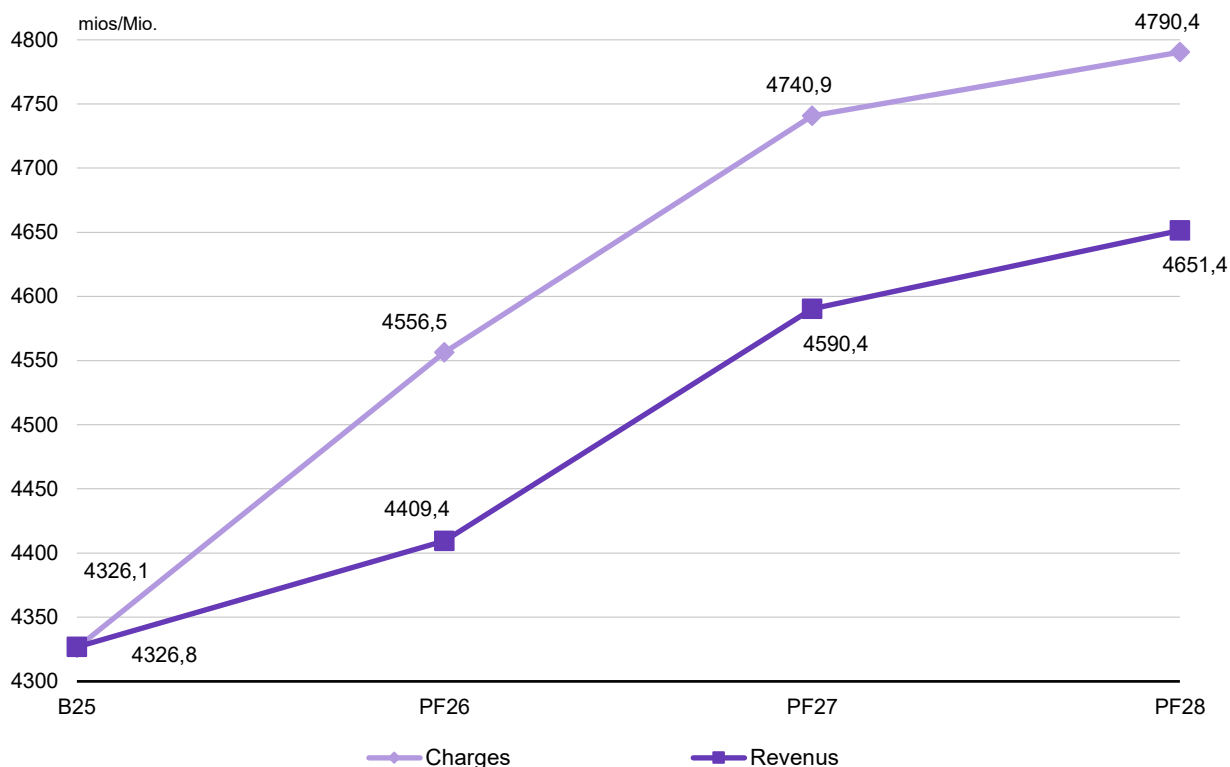
Le Conseil d'Etat a présenté les résultats de l'actualisation du plan financier pour les années 2026-2028 dans le cadre du rapport 2024-DFIN-52 du 16 décembre 2024, dont le Grand Conseil a discuté et a pris acte lors de la session de mars 2025. Les principaux éléments à retenir sont résumés dans le tableau ci-dessous, en millions de francs. Ils ne comprennent pas les effets du programme d'allègement budgétaire fédéral, qui sont évoqués dans le cadre de la section 2.4.

**Plan financier pour la période
2025-2028**

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 147,1	- 150,5	- 139,0	- 435,9
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 209,2	- 275,6	- 248,0	- 249,5	- 982,3
Autofinancement	108,6	- 32,3	- 15,6	- 4,1	56,6
Insuffisance de financement	- 100,6	- 307,9	- 263,6	- 253,6	- 925,7

Malgré les nombreuses et importantes adaptations apportées par le Conseil d'Etat tout au long de son élaboration, le plan financier actualisé fait apparaître une détérioration marquée des finances cantonales à partir de 2026. La cause essentielle de cette détérioration réside dans le fait que le rythme de croissance des charges s'avère sensiblement plus élevé que celui des revenus, comme le démontre le tableau et le graphique suivants.

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Variation 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	en %
Charges de personnel	1 537,0	1 599,5	1 647,7	1 695,6	+ 10,3
Charges de consommation	450,9	476,7	491,7	524,5	+ 16,3
Charges d'amortissements	131,8	153,0	169,7	171,2	+ 29,9
Charges de transferts	2 076,1	2 176,1	2 201,7	2 246,7	+ 8,2
Charges financières, comptables et extraordinaires	130,3	151,2	230,1	152,4	+ 17,0
Total des charges	4 326,1	4 556,5	4 740,9	4 790,4	+ 10,7
Revenus fiscaux	1 580,3	1 606,3	1 657,9	1 699,4	+ 7,5
Revenus des biens d'exploitation	408,7	441,3	471,0	484,4	+ 18,5
Revenus de transferts	1 537,7	1 589,0	1 622,2	1 665,3	+ 8,3
Péréquation financière fédérale	606,4	585,3	620,5	643,6	+ 6,1
Financements spéciaux et revenus comptables	193,7	187,5	218,8	158,7	- 18,1
Total des revenus	4 326,8	4 409,4	4 590,4	4 651,4	+ 7,5



Ces perspectives négatives ont confirmé la nécessité de prendre des mesures fortes et courageuses, tant au niveau du Conseil d'Etat que du Grand Conseil, dans le but de conserver la maîtrise des finances cantonales et de redonner à l'Etat la capacité de faire face aux défis majeurs des années à venir.

Depuis l'élaboration, durant l'automne 2024, du plan financier actualisé, aucune évolution susceptible de changer fondamentalement les bases de réflexion, voire de laisser envisager la possibilité de renoncer à un plan d'assainissement n'est intervenue. Le niveau d'inflation et les prévisions en matière de croissance de l'indice des prix à la consommation ont certes évolué à la baisse, mais les impacts potentiellement positifs de cette évolution ont été annihilés par des détériorations des perspectives à court terme en matière de revenus externes (péréquation, BNS) et par le refus par le Grand Conseil de certaines propositions visant à ménager les finances de l'Etat (ex : refus de la bascule fiscale prévue dans le cadre du projet ENEO).

2.3 Incertitudes quant à l'évolution des revenus externes

Au-delà de la période couverte par le plan financier, le Conseil d'Etat est préoccupé par le fait qu'une partie toujours plus significative des revenus de l'Etat de Fribourg provient de sources externes sur lesquelles il n'a que très peu d'influence. C'est le cas notamment de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. En 2025, l'Etat perçoit environ 605 millions de francs à ce titre. La part que représente la péréquation financière dans les revenus totaux de l'Etat a eu tendance à augmenter pendant la dernière décennie, de 12,3 % en 2015 à 14 % en 2025. Cet état de fait accroît d'autant plus le risque de difficultés pour l'Etat en cas de baisse des versements péréquatifs.

La péréquation financière est composée de divers instruments, qui s'articulaient comme suit pour 2025 :

Versements obtenus dans le cadre de la péréquation financière fédérale, 2025

Instruments péréquatifs	Montant, en milliers de francs
Péréquation des ressources	470 756
Compensation des charges géo-topographiques	9 798
Compensation des charges socio-démographiques	2 280
Compensation des cas de rigueur (net)	66 725

Versements obtenus dans le cadre de la péréquation financière fédérale, 2025

Instruments péréquatifs	Montant, en milliers de francs
Mesures d'atténuation	5 051
Contributions complémentaires	49 923
Total	604 533

A moyen terme, sur la base des informations disponibles à l'heure actuelle et tout en sachant qu'une volatilité relativement importante existe en matière de péréquation, l'évolution des instruments dits temporaires s'annonce largement défavorable à l'Etat de Fribourg :

- > Les contributions complémentaires sont un instrument visant à atténuer l'effet de la RFFA sur le système péréquatif. Elles ont été introduites en 2024, et seront versées pendant 7 ans (dernier versement en 2030). Fribourg en est un des plus grands bénéficiaires. Par rapport aux montants perçus en 2025, l'arrêt de cette mesure en 2031 impliquerait une réduction de près de 49,9 millions de francs par rapport à la situation actuelle.
- > Les mesures d'atténuation visent à alléger les conséquences des réformes du système péréquatif de 2020 et sont versées de 2021 à 2025. Dès 2026, le canton ne percevra donc plus cette contribution, qui représentait 5,1 millions de francs en 2025.
- > La compensation des cas de rigueur a été introduite en 2008, lors de l'instauration du système actuel de péréquation financière. Elle sera versée jusqu'en 2034 au plus tard, et la contribution diminue annuellement de 5 % par rapport au montant initial. Pour Fribourg, cela représente une baisse annuelle récurrente de près de 6,7 millions de francs. La loi sur la péréquation financière prévoit par ailleurs une réévaluation périodique de la nécessité de maintenir cette mesure, qui pourrait donc être supprimée avant 2034. Pour la période 2026 à 2029, le maintien de la mesure a été confirmé.

Les contributions perçues au titre des trois mesures transitoires précitées vont irrémédiablement diminuer. Alors qu'elles représentent un total de 121,7 millions de francs au budget 2025, elles ne seront plus que de 26,7 millions de francs en 2031 (compensation des cas de rigueur uniquement), respectivement 0 en 2035.

Cette baisse pourrait potentiellement être compensée, au moins partiellement, par une augmentation des versements perçus au titre de la péréquation des ressources. L'évolution de cet instrument est cependant bien plus difficile à estimer, tant les variables du modèle de calcul sont nombreuses (évolution pour les 26 cantons du potentiel fiscal). Sur cette base, le Conseil d'Etat a déjà pris des mesures afin de doter l'Etat d'une provision permettant d'atténuer partiellement les fluctuations liées aux paiements péréquatifs.

Les dernières informations reçues quant à l'évolution des paiements péréquatifs pour les trois prochaines années ne sont pas de nature à contredire les préoccupations générales et à plus long terme évoquées ci-dessus. Le rapport d'audition sur les chiffres péréquatifs 2026 publié par l'Administration fédérale des finances (AFF) en juin dernier et les indications complémentaires données aux cantons par un mandataire externe annoncent en effet une dégradation par rapport aux montants qui avaient été retenus au plan financier actualisé. Le manque de revenus serait de l'ordre de 7 millions de francs en 2026, 10 millions de francs en 2027 et 15 millions de francs en 2028.

2.4 Incidences du programme d'allègement budgétaire 2027 de la Confédération

S'appuyant sur le rapport du groupe d'experts chargé du réexamen de tâches et des subventions de la Confédération rendu public le 5 septembre 2024, le Conseil fédéral a publié le 20 septembre 2024 les grandes lignes d'un programme d'allègement des finances fédérales composé d'une soixantaine de mesures qui commenceraient à s'appliquer partiellement à partir de 2026 et dont les effets cumulés pour la Confédération avaient été estimés dans le communiqué de presse à 3,6 milliards de francs pour 2027, 4,3 milliards de francs pour 2028, 4,7 milliards de francs pour 2029 et 4,6 milliards de francs pour 2030. Les premières analyses et estimations effectuées en octobre 2024 au sein de l'administration cantonale montraient qu'une trentaine de mesures figurant dans le programme alors envisagé pourraient avoir des incidences pour l'Etat de Fribourg et que les effets négatifs nets cumulés pour ce dernier seraient de l'ordre de 50 millions de francs en 2026, 71 millions de francs en 2027 et 72 millions de francs en 2028. Des

impacts variants entre environ 71 et 77 millions de francs avaient également été mis en évidence pour les années 2029 à 2032.

Les mesures envisagées par la Confédération ont été légèrement adaptées par la suite pour aboutir au programme d'allègement budgétaire 2027, qui a été mis en consultation par le Conseil fédéral le 29 janvier 2025. Ce programme, constitué de 59 mesures, dont 36 exigent des modifications légales, permettrait d'alléger les finances fédérales de 2,7 milliards de francs en 2027 et de 3,6 milliards de francs en 2028. Aucune estimation chiffrée n'a été fournie pour 2026. Il était toutefois indiqué dans le dossier de consultation que le Conseil fédéral décidera dans le cadre des travaux en cours d'élaboration du budget 2026 s'il est opportun d'avancer à 2026 l'exécution de certaines mesures qui n'exigent pas de modification légale. Il semble qu'une telle anticipation ne se soit finalement pas avérée nécessaire. Les analyses et estimations effectuées au sein de l'administration cantonale sur la base du dossier de consultation aboutissaient au constat que le programme d'allègement budgétaire 2027 de la Confédération pourrait avoir une incidence négative nette pour l'Etat de Fribourg de 41,2 millions de francs en 2027 et 62,2 millions de francs en 2028. Ce sont ces chiffres qui ont été retenus dans le rapport explicatif accompagnant le projet de PAFE mis en consultation le 30 avril 2025.

En date du 25 juin 2026, le Conseil fédéral a publié un communiqué de presse et divers documents présentant les résultats de la consultation menée sur le programme d'allègement budgétaire 2027. Il a annoncé à cette occasion qu'il avait décidé de procéder à quelques adaptations des grandes lignes du programme. Cela se traduit notamment par le renoncement à certaines mesures prévues en matière de formation professionnelle, de mobilité internationale dans la formation, d'AVS et d'assurance-maladie. Les adaptations prennent aussi la forme de révisions à la baisse de mesures prévues par exemple dans les domaines de l'asile, de l'aide à la presse, du transport ferroviaire transfrontalier et de la péréquation financière. Deux mesures de faible impact ont en outre été ajoutées. Au total, le programme d'allègement budgétaire 2027 en cours de finalisation devrait être constitué de 57 mesures engendrant un effet positif total pour la Confédération d'environ 2,4 milliards de francs en 2027, 3 milliards de francs en 2028 et 3,1 milliards de francs en 2029. L'incidence négative nette pour l'Etat de Fribourg peut désormais être estimée à environ 42 millions de francs en 2027, 51 millions de francs en 2028 et 53 millions de francs en 2029.

Les résultats prévisionnels obtenus en ajoutant les effets du programme d'allègement budgétaire fédéral aux résultats du plan financier 2025-2028 sont présentés dans le tableau ci-dessous. Même si l'impact négatif des mesures fédérales a eu tendance à baisser au fil des estimations, il ne fait que confirmer et renforcer le besoin de mettre en œuvre un programme d'assainissement des finances de l'Etat.

Plan financier pour la période 2025-2028

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 147,1	- 150,5	- 139,0	- 435,9
Effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales	-	- -, -	- 42,0	- 51,0	-93,0
Résultats ajustés :					
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 147,1	- 192,5	- 190,0	- 528,9

2.5 Vision du Conseil d'Etat

Au-delà des éléments d'ordre technique susmentionnés, le Conseil d'Etat a tenu compte des considérations de nature plus politique suivantes dans les réflexions relatives à la nécessité du PAFE et dans l'élaboration de ce dernier.

2.5.1 Assurer une cohérence avec le programme gouvernemental

Le Conseil d'Etat souhaite assurer une cohérence avec son programme gouvernemental et ne pas remettre fondamentalement en question les orientations de ce dernier en raison du PAFE. Dans cette optique, le Conseil d'Etat souligne les avantages de procéder à des efforts divers et variés plutôt que focalisés sur un nombre limité de mesures extrêmement lourdes. Cela permet de répartir les sacrifices sur de nombreuses thématiques sans remettre en cause le maintien des objectifs gouvernementaux et tout en veillant à la continuité des projets en cours ou déjà annoncés qui restent pertinents. Dans sa première étape, le programme d'assainissement s'apparente dans l'ensemble davantage à une certaine stabilisation des moyens mis à disposition qu'à une remise en cause fondamentale de certaines politiques publiques.

Le Conseil d'Etat rappelle son engagement déterminé dans les trois axes stratégiques de son programme gouvernemental. Le premier axe stratégique concerne, l'économie et l'innovation. Des efforts particuliers ont été mis en place pour le développement des pôles d'innovation ou pour le financement du tourisme, la culture et le patrimoine. Des investissements conséquents ont eu lieu notamment pour la bibliothèque universitaire ou le musée d'histoire naturelle. Le Conseil d'Etat s'est aussi engagé en faveur de la formation, notamment en regroupement la formation des enseignants au sein de l'Université et en faisant des propositions à même de développer le domaine de l'éducation numérique. La mise en œuvre de ces dernières devra être quelque peu décalée dans le temps en raison du contexte financier, mais n'est pas remise fondamentalement en cause.

Le second axe met en avant la cohésion sociale. Il s'agit de développer des structures sanitaires, de veiller à l'insertion des jeunes et à la promotion du sport ainsi qu'à la prise en charge des familles et des personnes vulnérables tout en favorisant l'inclusion. Les mesures d'assainissement retenues n'équivalent aucunement à un démantèlement des politiques publiques dans ces domaines. Le Conseil d'Etat souligne son engagement dans la construction d'un nouvel hôpital, et le renforcement du soutien au sport. Il cite aussi la nouvelle loi sur l'aide sociale ou l'introduction des PC familles pour démontrer son engagement. Il n'est ainsi pas revenu sur ses intentions.

Le dernier axe aborde la transition environnementale. Il s'articule autour du climat et de la préservation des ressources, de la transition énergétique et encore de la mobilité durable. Les efforts prévus dans le programme d'assainissement ne devraient pas péjorer l'offre des transports publics et la transition énergétique continuera aussi de s'opérer. Concernant le climat et la préservation des ressources, ces thématiques seront légèrement impactés par le programme avec des réductions limitées. Toutefois, le Conseil d'Etat rappelle que la loi sur le climat a contribué à faire avancer la transition environnementale et que l'amélioration des conditions se poursuivra.

2.5.2 Continuer à investir

La vision d'avenir du Conseil d'Etat inclut notamment des infrastructures modernes et efficaces. Il a décidé en conséquence de ne pas renoncer à des investissements dans le cadre ce programme d'assainissement. Une réduction des investissements aurait pu conduire à des économies substantielles. Toutefois, une telle solution ne s'apparente pas à un choix en faveur d'un avenir durable. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a privilégié encore une fois l'option de procéder à des économies diverses et mesurées en matière de fonctionnement. Cette stratégie est à même de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier sans préterir l'avenir du canton.

Les infrastructures que l'Etat développe et planifie aujourd'hui contribueront au succès des politiques publiques qui seront mises en place dans les années à venir. Le Conseil d'Etat souligne notamment les montants investis pour les crédits d'études en vue de la réalisation du nouvel hôpital, les nouvelles infrastructures dans le domaine culturel (bibliothèque cantonale, musée d'histoire naturelle, centre de stockage des biens patrimoniaux). Les montants d'investissements retenus au budget 2026 démontreront aussi un engagement particulier dans le développement et le maintien des infrastructures.

2.5.3 Tenir compte de la concurrence fiscale

Le Conseil d'Etat s'attache à fournir des conditions cadres adéquates pour soutenir l'économie fribourgeoise. Pour ce faire, il est tenu de prendre en compte le contexte intercantonal dans ses décisions, notamment celles en lien direct avec la fiscalité. Les comparaisons intercantionales montrent une situation peu favorable pour Fribourg. En effet, Fribourg figurait en 2025 parmi les six cantons (avec Jura, Neuchâtel, Tessin, Berne et Genève) qui présentaient un

taux d'exploitation du potentiel fiscal supérieur à la moyenne nationale autant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. A partir de ce constat, il convient de moduler les décisions fiscales dans l'intérêt du canton.

Dans le contexte susmentionné, une modification à la hausse du coefficient d'imposition des personnes physiques et/ou morales aurait pour conséquence de péjorer davantage le positionnement du canton de Fribourg et n'apparaît donc pas souhaitable. Néanmoins, le Conseil d'Etat est conscient qu'une participation des contribuables aux efforts d'assainissement est nécessaire. Il propose donc au Grand Conseil de renoncer à la compensation de la progression à froid en ne procédant pas à l'indexation des barèmes de l'impôt ainsi que des déductions sociales. Comme un nouvel indice de référence est retenu, les effets de cette mesure porteront à moyen et long termes.

2.5.4 Procéder par étape

Le Conseil d'Etat envisage de procéder à un assainissement progressif des finances de l'Etat. Il est totalement conscient du fait que les mesures proposées dans le cadre du présent projet ne suffiront pas à garantir durablement l'équilibre budgétaire exigé par la Constitution cantonale. Il considère le PAFE comme une première étape permettant de rejoindre le chemin menant à cet objectif. Comme cela est expliqué ultérieurement, dans le cadre de la section 5.2 notamment, une série de mesures à caractère plus « structurel », nécessitant des réflexions complémentaires et un délai de mise en œuvre allongé, a déjà été identifiée. Elle pourra encore être complétée par la suite. Les travaux nécessaires seront menés après l'acceptation par le Grand Conseil du PAFE tel que proposé à l'heure actuelle. Un état des lieux et des lignes directrices pour les mesures ultérieures pourront être communiqués au début de l'automne 2026, parallèlement au budget 2027. Une nouvelle consultation paraît envisageable dans le courant de l'année 2027.

3 Modalités d'élaboration du PAFE

3.1 Procédure participative

Plutôt que de laisser à la Direction des finances seule la responsabilité d'établir un programme d'assainissement des finances de l'Etat ou de confier cette tâche à un mandataire externe, le Conseil d'Etat a souhaité, à l'instar de ce qui avait été fait pour les mesures structurelles et d'économies 2013-2016 (MSE) par exemple, recourir à une procédure participative au sein de l'Etat, impliquant un fort engagement de tout le gouvernement et de l'administration.

3.1.1 Propositions de mesures

Durant le mois d'octobre 2024, les Directions et la Chancellerie d'Etat ont été invitées à formuler des propositions de mesures pouvant s'appliquer aussi bien dans leurs champs d'actions respectifs que dans les domaines relevant des compétences d'autres Directions. Des indications d'ordre général et peu contraignantes quant aux critères à respecter et aux axes d'intervention potentiels leur ont été fournies. Des listes récapitulant les mesures prises dans le cadre de divers programmes d'économies antérieurs ont également été transmises à titre exemplatif. Les Directions ont en outre été invitées à associer leurs unités administratives à la réflexion. Cette démarche a abouti à la récolte de 305 propositions de mesures d'assainissement des finances de l'Etat. Elles ont par la suite été classées en quatre catégories, réunissant respectivement les mesures impliquant des revenus supplémentaires, les mesures concernant le personnel, les mesures ayant trait au subventionnement et des mesures disparates réunies sous l'étiquette « projets et réformes ». Des recoupements et consolidations ont en outre été effectués entre certaines mesures présentant des analogies. Au final, 262 propositions ont été soumises à examen.

3.1.2 Groupes de travail

Quatre groupes de travail (GT), placés sous la présidence et la vice-présidence d'un membre du Conseil d'Etat et composés exclusivement de collaborateurs et de collaboratrices de l'Etat, ont été chargés d'examiner les propositions de mesures consolidées. Chaque groupe s'est vu attribuer une des catégories de mesures décrites précédemment. Le GT « revenus », a été présidé par le Directeur de la DIME (vice-président Directeur de la DEEF). Le GT « personnel » a été présidé par la Directrice de la DFAC (vice-président Directeur de la DFIN). Le GT « subventionnement » a été présidé

par le Directeur de la DIAF (vice-président Directeur de la DSAS). Le GT « projets et réformes » a été présidé par le Directeur de la DFIN (vice-président Directeur de la DSJS).

Les GT ont mené leurs travaux entre le début janvier et la mi-mars 2025. Au total, 25 séances ont été tenues. De nombreux contacts bilatéraux ont en outre eu lieu entre certains membres des GT et les Directions et services concernés par les mesures analysées. Les GT étaient chargés de procéder à un examen approfondi des propositions, incluant une identification des travaux de mise en œuvre, une estimation des incidences financières et une évaluation des implications pour les communes. Les propositions des groupes de travail à l'attention du CE ont été formulées au moyen de rapports récapitulatifs standardisés dont le contenu est largement repris dans le cadre du chapitre 5 du présent message.

3.1.3 Sélection des mesures

Après avoir pris connaissance des mesures proposées par les Directions et la Chancellerie et de leur répartition en quatre catégories lors de sa séance du 3 décembre 2024, le Conseil d'Etat a échangé régulièrement de manière informelle sur le sujet et a procédé à des points de situation intermédiaires lors de ses séances du 28 janvier et 25 février 2025. A ces occasions, tout en étant conscient que les travaux étaient encore en cours, il a pris acte de listes récapitulant les mesures que les GT proposaient d'ores et déjà d'abandonner ou de conserver pour des examens complémentaires et une mise en œuvre au-delà de la période couverte par le plan financier actualisé. Après ce premier tri, le Conseil d'Etat s'est focalisé sur les mesures véritablement susceptibles d'être mise en œuvre dès 2026, voire à partir de 2027 ou 2028, et en a arrêté la liste lors de ses séances du 24 mars et du 1^{er} avril 2025. Il a précisé et confirmé ses choix lors des séances des 8 avril et 15 avril 2025, durant lesquelles il a également adopté l'intégralité du dossier mis en consultation.

3.2 Objectifs financiers initiaux

Le PAFE vise, d'une manière générale, à améliorer les perspectives financières de l'Etat. Cet objectif ainsi que la manière de l'atteindre ont été précisés par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 10 décembre 2024. Les principes suivants ont été retenus à cette occasion pour la suite des travaux :

- > au moins 150 millions de francs d'améliorations annuelles en moyenne,
- > 70 % de l'objectif à atteindre par une diminution de dépenses,
- > 30 % de l'objectif à atteindre par une augmentation de recettes,
- > viser une répartition équitable de l'effort demandé entre les domaines de tâches,
- > ne laisser aucun sujet de côté (pas de tabou) et impliquer toutes les Directions.

3.3 Mesures abandonnées ou remises à plus tard

3.3.1 Mesures abandonnées

Les groupes de travail ont proposé au Conseil d'Etat d'abandonner une certaine des mesures qu'ils ont examinées, pour des raisons diverses et multiples. Dans leurs explications, les groupes de travail ont par exemple émis des doutes quant à l'impact réel des mesures proposées (potentiel d'économie trop faible, effets secondaires coûteux), ont mis en évidence des problèmes majeurs d'applicabilité (pour des raisons techniques ou de compatibilité avec les bases légales fédérales), ont constaté que certains domaines concernés avaient déjà récemment fait l'objet de mesures restrictives, ont considéré que certains ajustements évoqués relevaient plutôt de la procédure budgétaire ordinaire que d'un plan d'assainissement, ont soulevé des questions d'égalité de traitement, ont déploré des impacts potentiels trop importants sur la qualité des prestations de l'Etat ou ont encore estimé que certaines mesures présentaient un caractère illusoire d'un point de vue politique.

3.3.2 Mesures remises à plus tard

Les groupes de travail ont considéré que certaines mesures, au nombre de 44, présentaient à première vue un intérêt certain mais ne pourraient pas être concrétisées dans l'horizon temporel du PAFE, à savoir la période 2026-2028. Ils ont proposé que ces mesures soient retenues pour faire l'objet d'examen complémentaires en vue d'une éventuelle mise en œuvre ultérieure. Par simplification, ces mesures peuvent être décrites comme étant « remises à plus tard ». Elles concernent le plus souvent des propositions transversales impactant plusieurs Directions et impliquant des

adaptations stratégiques, voire des modifications en profondeur de certaines politiques de l'Etat. Ces mesures ont donc dans l'ensemble un caractère plus « structurel » que celles qui sont proposées à ce stade. Elles nécessitent toutefois de procéder à des analyses approfondies de leur applicabilité et des incidences directes et indirectes qu'elles pourraient engendrer avant que des décisions quant à leur éventuelle mise en œuvre puissent être prises.

A titre d'exemples, le Conseil d'Etat entend poursuivre et intensifier ses actions en lien avec la digitalisation des procédures administratives et l'optimisation des prestations informatiques. Il souhaite également approfondir ses réflexions quant à d'éventuelles mesures de réorganisation permettant d'améliorer l'efficacité de l'administration cantonale et d'accélérer certaines décisions (augmentation des compétences des Directions et services, amélioration de la coordination des tâches, regroupement de diverses unités administratives, révision du rôle des services centraux). Le Conseil d'Etat souhaite en outre lancer une révision de la LPers et réexaminer dans ce cadre le système salarial en vigueur. En matière de personnel toujours, il envisage aussi de prendre des mesures permettant de limiter le nombre et le coût des heures supplémentaires et de flexibiliser les modalités de départ à la retraite pour les agents de la force publique. Le Conseil d'Etat entend aussi effectuer des analyses complémentaires dans le domaine de l'enseignement, portant notamment sur la répartition du temps de travail des enseignants ou l'importance relative de l'école inclusive et des institutions de pédagogie spécialisée.

3.3.3 Examens complémentaires ultérieurs

Les examens complémentaires à effectuer pour les mesures évoquées dans la section précédente nécessiteront la mise en place de nouveaux groupes de travail au sein de l'administration cantonale et éventuellement le recours à des mandataires externes pour éclaircir certains points. Ces travaux seront initiés dans le courant de l'année 2026, en tenant compte de la mise en œuvre des mesures qui auront été retenues dans le cadre du PAFE, de la disponibilité du personnel de l'Etat et de l'évolution de la situation financière. Le Conseil d'Etat procédera à des points de situation réguliers, prendra les mesures complémentaires de sa compétence qui s'avèreraient nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire et formulera de nouvelles propositions de modifications légales au Grand Conseil le moment venu.

Dans ce contexte, le PAFE tel que présenté par la suite, bien qu'il contienne déjà un certain nombre de mesures « structurelles » aux côtés d'une majorité de mesures présentant plutôt un caractère « ponctuel », peut être considéré comme une première étape d'assainissement budgétaire. Il est prévu qu'il soit suivi d'un ou de plusieurs autres paquets de mesures induisant des modifications plus profondes de l'administration cantonale et des politiques de l'Etat. Ces mesures viseront à engendrer des effets positifs plus durables sur les finances de l'Etat et à permettre à ce dernier de faire face avec une plus grande sérénité aux nombreux défis qui devront être relevés à l'avenir. A l'heure actuelle, il apparaît probable, sous réserve de l'avancée des importants travaux de préparation nécessaires, que de nouvelles propositions puissent être mises en consultation dans le courant de l'année 2027.

4 Résultats de la procédure de consultation

Le projet de programme d'assainissement des finances de l'Etat a été mis en consultation du 30 avril au 15 juin 2025. Des prolongations de délai ont été accordées sur demande, notamment aux communes qui souhaitaient pouvoir se référer à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Les 108 réponses arrivées avant le 23 juin 2025 ont pu être prises en compte. Des informations d'ordre statistique et une appréciation générale sur les prises de position reçues sont fournies dans le cadre de chapitre. Il évoque également les discussions complémentaires ayant eu lieu suite à la consultation et présente finalement les adaptations proposées par rapport au projet initial.

4.1 Informations d'ordre statistique

Les 108 prises de position examinées peuvent être réparties de la manière suivante en fonction de leur provenance :

- > 8 partis politiques,
- > 14 entités internes à l'administration cantonale (Directions et services),
- > 8 associations de communes (dont l'ACF),
- > 50 communes,
- > 8 syndicats et autres associations de personnel,
- > 18 associations défendant des intérêts sectoriels,
- > 2 entreprises.

4.2 Appréciation générale

D'une manière générale, bien que le besoin même de procéder à un assainissement des finances de l'Etat ne soit que rarement explicitement mis en doute, l'appréciation portée sur les propositions mises en consultation s'avère négative. Les partis du centre-droit (Le Centre, PLR, UDC) se déclarent certes prêts à soutenir le PAFE, mais formulent diverses réserves et demandent certains ajustements du projet. Les autres participants à la consultation s'opposent à tout ou partie du projet de PAFE et en particulier aux mesures les concernant directement.

Il est fréquemment reproché au Conseil d'Etat de s'être contenté de mesures superficielles et temporaires et de n'avoir pas mené une réflexion assez approfondie, susceptible de mener à une véritable réforme structurelle de l'Etat et de son fonctionnement. Plusieurs intervenants considèrent qu'il convient de considérer les propositions formulées à ce stade comme la première étape d'un processus de plus longue durée, nécessitant des analyses complémentaires et la présentation dès l'année prochaine de propositions induisant un assainissement durable des finances de l'Etat.

L'impact globalement négatif du projet sur les communes et les nouvelles charges qui devraient être assumées par ces dernières font également l'objet de nombreuses critiques. Elles émanent de l'ACF, des associations des communes et des communes, mais aussi d'autres participants, défendant notamment les intérêts des institutions subventionnées et des personnes dont elles s'occupent. Il est demandé que le programme soit dans l'ensemble financièrement neutre pour les communes, voire même qu'il n'engendre aucune conséquence financière sectorielle pour ces dernières.

Les mesures portant sur le personnel sont en outre le plus souvent contestées, par les syndicats et associations de personnel, mais aussi par certains partis politiques de gauche et d'autres intervenants. L'effort demandé au personnel de l'Etat et des institutions spécialisées en matière de rémunérations est considéré comme disproportionné par ces répondants, qui expriment également des craintes quant au maintien de l'attractivité de l'Etat en tant qu'employeur. D'autres intervenants, dont les partis du centre-droit en particulier, estiment au contraire que le Conseil d'Etat n'est pas allé au bout de la réflexion en matière de personnel et déplorent un manque de mesures susceptibles de garantir une meilleure maîtrise de l'évolution du nombre d'EPT.

Enfin, le réalisme du calendrier de mise en œuvre proposé est parfois mis en doute et certaines craintes sont exprimées quant à la fiabilité des budgets 2026 qui devront être finalisés parallèlement au PAFE, autant au niveau de l'Etat qu'à celui des communes et des institutions spécialisées.

4.3 Appréciation par mesure

Toutes les mesures mises en consultation ont fait l'objet de commentaires, plus ou moins nombreux. Ils sont présentés de manière détaillée un rapport de consultation. Ces commentaires ont consisté le plus souvent en des réserves, d'intensité variable, ou des oppositions. Les avis positifs ont rarement été explicitement exprimés, à l'exception de ceux concernant les augmentations de taxes et d'émoluments, qui semblent largement acceptées.

Les mesures concernant le personnel figurent parmi les plus fortement contestées. L'introduction d'une contribution de solidarité récolte le plus grand nombre d'avis négatifs, suivie de près par le renoncement à l'indexation des salaires, puis par le décalage de l'augmentation des paliers. Les autres mesures touchant au personnel (gel des indemnités, paiement de l'intégralité du 13ième salaire en fin d'année, renoncement aux mesures de pénibilité, renoncement aux primes de reconnaissance et moratoire sur la réévaluation des fonctions) suscitent moins de réaction, mais sont néanmoins remises en cause par une majorité des répondants à la consultation.

Les mesures touchant aux EMS, respectivement aux résidents des EMS et à leur famille, sont aussi fortement remises en cause. La proposition d'augmenter la facturation du coût des soins à charge des personnes à 23 francs par jour et celle consistant à mieux considérer la fortune pour la participation aux frais des résidents sont particulièrement contestées, suivies de près par la mesure consistant à suspendre l'adaptation au renchérissement dans les EMS. Les modifications envisagées au niveau du coefficient par EPT pour le personnel des soins et la dotation d'accompagnement en EMS ne sont pas non plus acceptées. Il en va de même pour la mesure consistant à adapter le calcul des subventions accordées aux services d'aide et de soins à domicile.

Un autre domaine donnant lieu à d'importantes contestations est celui des transports. L'adaptation de la part des communes au financement du trafic local voyageurs et, dans une moindre mesure, du trafic régional voyageurs sont clairement rejetées. Il en va de même pour la réduction des subventions aux infrastructures de mobilité dans les agglomérations, la réduction du taux de subventions pour les plateformes multimodales, le transfert aux communes des coûts d'entretien du réseau cyclable cantonal (RCC) empruntant des routes communales ou encore la réduction du réseau routier cantonal.

En ne considérant que le nombre de commentaires négatifs, sans se prononcer sur le poids relatif de leurs auteurs ou leur diversité, les mesures suivantes sont également fortement contestées : réduction de l'enveloppe financière pluriannuelle de l'Université, introduction d'une part communale aux prestations complémentaires pour les familles, suppression du régime transitoire de financement des PC AVS/AI, participation accrue des parents aux frais pour les internats des institutions de pédagogie spécialisée, autofinancement du CTTS des Buissonnets, limitation du soutien financier pour les places d'accueil extrafamilial, modification de la répartition des subventions dans le domaine de l'aide sociale et réduction des subventions sylvicoles.

4.4 Propositions de nouvelles mesures

Plusieurs répondants à la consultation ont formulé des propositions de nouvelles mesures, en guise d'alternatives à des mesures contestées ou de nouvelles options à étudier par le Conseil d'Etat pour atteindre les objectifs poursuivis. Certaines d'entre-elles sont évoquées ci-dessous. La liste complète des ces propositions figure dans le rapport de consultation.

En matière de revenus, la proposition la plus fréquemment évoquée consiste à augmenter le coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il est également proposé en matière de fiscalité d'augmenter le barème appliqués aux revenus de plus de 200 000 francs, de revenir sur certaines décisions relativement récentes du Grand Conseil (exonération des droits de mutation en cas de premier achat d'un logement, diminution de l'imposition des entreprises décidée dans le cadre de la RFFA, diminution de l'imposition de la fortune, diminution de l'imposition sur les prestations en capital, réduction de l'imposition du capital dans le cadre de prêts intergroupes) ainsi que d'augmenter fortement l'impôt sur les successions et l'impôt sur la fortune.

En ce qui concerne le personnel, plusieurs répondants proposent de limiter plus fortement la croissance de la masse salariale (augmentation maximale de 1 % par année, voir maintien durable de la masse salariale à son niveau du budget 2025). D'autres évoquent la possibilité d'introduire une contribution de solidarité complémentaire pour les salaires dépassant la classe 25. En vue de limiter le nombre d'EPT, certains préconisent en outre de regrouper au sein des Directions certaines fonctions que l'on retrouve actuellement aussi au niveau des services (ex : comptabilité, service juridiques, conseillers en communication).

Dans le domaine du subventionnement, certains répondants proposent, dans une perspective à plus long terme probablement, de renoncer aux subventions nuisant à l'environnement et à la biodiversité. Il est par ailleurs suggéré de modifier à la hausse les tarifs de nettoyage à domicile des Réseaux Santé et les tarifs de l'aide familiale à domicile. Un plafonnement général des subventions à 39 % des recettes fiscales (contre 41 % aujourd'hui) est également évoqué.

En ce qui concerne les projets et réformes, il est par exemple proposé d'adapter les procédures en matière de protection des animaux pour limiter les possibilités de recours en justice des administrés et accroître les possibilités d'action en cas de non-paiement des garanties et cautions requises. L'accélération de la digitalisation de l'administration ainsi que diverses formes de réorganisation et de regroupement en son sein sont également évoquées.

comme des solutions potentielles. Certains répondants appellent aussi à assouplir les règles d'équilibre budgétaire et à revoir à la baisse les normes imposées par l'Etat.

4.5 Discussions complémentaires

Dans le courant du mois d'août 2025, le Conseil d'Etat, par le biais de certaines de ses Délégations, a eu des discussions avec divers partenaires, afin de mieux comprendre les positions exprimées et tenter de trouver des compromis sur certains points.

La Délégation du Conseil d'Etat pour les questions du personnel (DCEQP) a rencontré à deux reprises les partenaires reconnus. Ceux-ci ont fait valoir, de manière générale, que le coût à supporter par le personnel était trop important et qu'il fallait le revoir à la baisse. En particulier, ils étaient unanimes quant à demander la suppression de la mesure de la contribution de solidarité. La DCEQP a rendu attentif les partenaires que cette mesure touchait tous les employé-e-s de l'Etat et qu'en cela elle était équitable et si l'on y renonçait, d'autres mesures, en particulier sur l'augmentation salariale (paliers), devraient être prises. Or seul le personnel qui n'est pas au maximum de sa classe salariale (env. 70 %) serait dans cette hypothèse touché. Par ailleurs, s'agissant de l'indexation des salaires, les partenaires reconnus se sont montrés également défavorables qu'ils ne soient pas indexés durant trois ans. En outre, ils demandent que le Conseil d'Etat soit dans l'obligation de revoir ses mesures si la situation financière s'améliore avant la fin de la durée prévue pour l'ensemble des mesures.

La Délégation pour les agglomérations et les structures territoriales a quant à elle tenu une séance avec une délégation de l'Association des communes fribourgeoises. Cela a permis un échange général sur les perceptions respectives des participants quant à répartition des charges et des compétences entre l'Etat et les communes. La séance a aussi été l'occasion d'esquisser des pistes de réflexions permettant d'aiguiller le Conseil d'Etat dans ses démarches visant à adapter le projet initial de manière à ce qu'il s'approche des attentes formulées par l'ACF dans le cadre de la consultation et lors de la discussion. Au-delà des adaptations légales, la problématique des normes et directives imposées par l'Etat aux communes et de leur incidence sur l'autonomie de ces dernières a en outre été thématifiée et sera réexaminée.

Chaque membre du Conseil d'Etat a par ailleurs eu des échanges bilatéraux avec son parti et le groupe auquel il est rattaché au sein du Grand Conseil.

4.6 Adaptations proposées par le Conseil d'Etat

En fonction des résultats de la consultation et des discussions qui ont eu lieu par la suite, avec les organisations représentant le personnel et l'ACF notamment, le Conseil d'Etat a décidé d'apporter diverses modifications au projet de PAFE. Ces adaptations visent d'une manière générale à conserver une certaine symétrie des sacrifices, à tenir compte de certains problèmes d'applicabilité apparus dans le cadre de la consultation et à réduire les impacts du PAFE sur les communes.

4.6.1 Abandon de diverses mesures

Le Conseil d'Etat renonce aux mesures suivantes :

- > Réduire la part des communes à l'impôt sur les véhicules à moteur
- > Paiement de l'intégralité du 13^{ième} salaire en fin d'année
- > Suspendre l'adaptation au renchérissement dans les EMS
- > Mieux considérer la fortune pour la participation aux frais des résidents d'EMS
- > Augmentation du coefficient par EPT pour le personnel de soins en EMS
- > Augmentation du coefficient par EPT et baisse de la dotation accompagnement en EMS
- > Institutions spécialisées – Autofinancement du CTTS (Buissonnets)
- > Modification des subventions des services d'aide et de soins à domicile
- > Plafonnement de la péréquation financière intercommunale des besoins au niveau de 2025
- > Introduire une part communale aux prestations complémentaires pour familles

-
- > Réduction de l'enveloppe financière pluriannuelle de l'Université
 - > Réduction du réseau routier cantonal
 - > Réduction des subventions en faveur du plan climat

4.6.2 Adaptation des mesures concernant le personnel

A la suite des discussions entre la DCEQP et les partenaires reconnus, le Conseil d'Etat a revu les mesures d'économie. En réponse aux demandes des partenaires reconnus, il a réduit de 13,2 millions de francs l'effort financier demandé au personnel de l'Etat par rapport au projet mis en consultation. En particulier, conformément à la demande des partenaires, il a supprimé la mesure de la contribution de solidarité. Afin de compenser partiellement ce renoncement, l'augmentation annuelle (palier) sera reportée au mois de septembre. S'agissant de l'indexation des salaires, la mesure a été réduite et s'appliquera sur 2 ans. Désormais le Conseil d'Etat n'est pas tenu de procéder à l'indexation des salaires en 2026 et 2027, tant que l'indice de référence de 118 points n'est pas atteint. Pour 2028, aucun indice n'est fixé, le Conseil d'Etat réanalysera la situation à ce moment-là. Enfin, le Conseil d'Etat a renoncé à la mesure concernant le paiement de l'intégralité du 13ème salaire en fin d'année.

4.6.3 Ajout d'une nouvelle mesure

Il est en outre apparu opportun au Conseil d'Etat d'ajouter dans le PAFE une nouvelle mesure consistant à adapter les procédures en matière de séquestre d'animaux et à permettre à l'Etat de prélever de nouveaux émoluments en la matière. Des explications sont fournies à ce sujet dans le cadre de la section 7.11.1.

4.6.4 Impact financier des modifications proposées

Les adaptations évoquées dans le cadre des trois sections précédentes ainsi que des ajustements dans l'évaluation de certaines mesures effectuées dans le cadre des discussions budgétaires 2026 induisent pour l'Etat une réduction des effets positifs du PAFE d'environ de 22 millions de francs en 2026, 33 millions de francs en 2027 et 34 millions de francs en 2028 par rapport au plan financier. Sur l'ensemble de la période 2026-2028, les impacts positifs du PAFE pour les finances de l'Etat se réduiraient ainsi de 89 millions de francs.

Pour les communes, les adaptations proposées induiraient amélioration significative des effets du PAFE. Alors que des charges additionnelles nettes de l'ordre de 21,8 millions de francs en 2026, 13,5 millions de francs en 2027 et 16,5 millions de francs en 2028 avaient été annoncées sur la base du projet mis en consultation, le PAFE se traduirait finalement pour les communes par des charges nettes d'environ 5,1 millions de francs en 2026, 0,8 millions de francs en 2027 et 3,7 millions de francs en 2028. Sur l'ensemble de la période 2026-2028, les adaptations proposées entraîneraient donc des améliorations d'environ 42 millions de francs des effets du PAFE pour les communes.

5 Programme de mesures

Le programme de mesures proposé par le Conseil d'Etat est présenté dans le cadre de ce chapitre. Après quelques indications d'ordre statistique, une distinction est faite entre les mesures relevant du Conseil d'Etat et celles entrant dans le champ de compétences du Grand Conseil. Ces dernières et les modifications légales qu'elles impliquent sont décrites de manière plus détaillée dans le cadre du chapitre 7. A quelques exceptions près, les mesures de la compétence du Conseil d'Etat seront appliquées dès 2026. Il en ira de même pour la plupart des mesures de la compétence du Grand Conseil. Les mesures faisant exception seront mises en œuvre à partir de 2027. L'existence d'un éventuel décalage temporel dans l'application est indiquée dans le bref commentaire consacré à chaque mesure.

5.1 Informations d'ordre statistique

Le programme d'assainissement des finances de l'Etat décrit dans le cadre de ce message est composé de 85 mesures pouvant être mises en œuvre dès 2026 pour l'essentiel et à partir de 2027 dans une douzaine de cas.

Parmi les 85 mesures retenues, 8 mesures s'avèrent nécessaires pour ne pas péjorer le plan financier dans sa version actualisée pour les années 2026-2028. Cette version, adoptée par le Conseil d'Etat en décembre 2024 et dont le Grand Conseil a pris acte lors de sa session de mars 2025, intégrait déjà un certain nombre de réductions générales dont les modalités de mise en œuvre restaient à préciser. Les 77 mesures restantes induisent une véritable amélioration par rapport aux résultats de plan financier, qui ont été résumés dans le cadre de la section 2.4.

Chacune des mesures retenues par le Conseil d'Etat fait l'objet d'une brève présentation dans le cadre des sections suivantes. Une distinction est faite entre les mesures relevant de la compétence du Conseil d'Etat, au nombre de 62, et celles relevant de la compétence du Grand Conseil, au nombre de 23. Il est de plus systématiquement procédé à une répartition entre les catégories de mesures évoquées précédemment, en distinguant les mesures portant sur les revenus, sur le personnel, sur le subventionnement ou relevant de projets et réformes.

5.2 Caractère structurel ou ponctuel des mesures

Une part importante des mesures proposées à ce stade ont un caractère « ponctuel », dans le sens où elles sont de nature à permettre une amélioration de la situation des finances cantonales sur les trois prochaines années par rapport à ce qui est prévu au plan financier sans pour autant remettre fondamentalement en cause le fonctionnement de l'administration cantonale et les politiques publiques menées par l'Etat. D'autres ne sont toutefois pas limitées dans le temps et auront des effets durables. Dans le cadre de la consultation publique, divers intervenants ont regretté que le programme proposé ne contienne pas une plus forte proportion de mesures « structurelles », susceptibles d'améliorer la situation financière à moyen et long termes, et ont souhaité que des réflexions plus approfondies soient menées dans cette optique, au besoin avec le soutien d'experts externes.

Le Conseil d'Etat était et reste totalement conscient du fait que les mesures proposées ne suffiront pas à garantir durablement l'équilibre budgétaire exigé par la constitution cantonale. Il considère le PAFE comme une première étape permettant de rejoindre le chemin menant à cet objectif. Comme cela a été expliqué dans le cadre des sections 3.3.2 et 3.3.3 une série de mesures à caractère plus « structurel », nécessitant des réflexions complémentaires et un délai de mise en œuvre allongé, a déjà été identifiée. Elle pourra encore être complétée par la suite. Les travaux nécessaires seront menés après l'acceptation par le Grand Conseil du PAFE tel que proposé à l'heure actuelle. Selon toute vraisemblance, les propositions de modifications légales relatives à des mesures additionnelles seront mises en consultation dans le courant de l'année 2027.

En ce qui concerne les mandats externes, le Conseil d'Etat s'est limité pour l'instant, parallèlement aux travaux d'élaboration du PAFE, à demander à l'IDHEAP de réaliser une analyse comparative de la structure des dépenses du canton de Fribourg. Cette étude, qui a été publiée et a fait l'objet d'un communiqué de presse en date du 4 juin 2025, se focalise sur le niveau des charges brutes et met en évidence le fait que les collectivités publiques fribourgeoises (Etat et communes) dépensent par habitant moins que la moyenne suisse pour exécuter leurs tâches. Elle tend dès lors, dans l'interprétation du Conseil d'Etat, à confirmer que la marge de manœuvre pour réaliser des économies budgétaires est dans l'ensemble restreinte à Fribourg. Au-delà du constat général, l'étude IDHEAP atteste pour certaines fonctions ou sous-fonction d'un niveau de charge supérieur à la moyenne nationale et met ainsi à jour des pistes de réflexion qui pourraient être approfondies ultérieurement.

5.3 Mesures de la compétence du Grand Conseil

23 mesures proposées par le Conseil d'Etat nécessitent une modification légale et sont donc de la compétence du Grand Conseil. Elles sont énumérées brièvement dans le cadre de cette section avant de faire l'objet d'une présentation détaillée au chapitre 7. Dans la mesure où plusieurs propositions touchent parfois au même texte de loi, un nombre moins important de bases légales devront au total être modifiées pour mettre en œuvre le programme d'assainissement des finances de l'Etat.

5.3.1 Revenus

En matière de revenus, les mesures suivantes sont proposées.

Liste des mesures de la compétence du Grand Conseil en matière de revenus

Libellé de la mesure	Base légale à modifier	
	N°RSF	Titre
a) Emoluments, taxes et redevances		
- Introduction d'une taxe sur les volumes extraits des sites de gravières	A définir	A définir
b) Impôts		
- Réduction de la déduction des frais de déplacement dans la taxation cantonale	631.1	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD)
- Non-adaptation à la progression à froid	631.1	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD)

a) Emoluments, taxes et redevances

> Introduction d'une taxe sur les volumes extraits des sites de gravières

La mesure consiste à introduire une taxe cantonale sur les volumes extraits dans les zones d'extraction de matériaux par le biais d'une base légale, soit en créant une nouvelle loi spéciale soit en modifiant une base légale existante (loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, RSF 710.1, éventuellement loi sur le domaine public du 4 février 1972, RSF 750.1).

Le canton introduirait ainsi une taxe de 5 francs par m³ exploité sur les exploitations de matériaux. En moyenne, il en est extrait 600 000 m³ par an dans le canton. Sur la base de tarifs à disposition pour les trois principaux exploitants du canton, les prix des matériaux extraits oscillent entre 26 et 112 francs par m³ en fonction du type de matériaux. Les exploitants perçoivent également des montants entre 16 et 34 francs/ m³ pour les matériaux remblayés.

Il s'agirait de définir en particulier dans la base légale : le principe de la taxe et son champ d'application, à savoir les volumes extraits dans les zones d'extractions de matériaux nécessaires à la construction (gravières, carrières) ; le montant maximal de la taxe ; l'autorité en charge du prélèvement de la taxe ; l'affectation éventuelle de la taxe ; les modalités de perception et d'encaissement de la taxe ; les modalités de monitoring de l'extraction des matériaux (contrôle, suivi); les dispositions pénales et les voies de droit.

S'agissant des incidences financières et en personnel, un 0,5 EPT de collaborateur-trice scientifique universitaire serait nécessaire pour une durée indéterminée afin d'effectuer les travaux en lien avec la taxe (identification des matériaux extraits, notamment). En fonction du mécanisme choisi pour la perception et l'encaissement de la taxe, il s'agira d'examiner s'il convient de prévoir en complément une ressource de collaborateur-trice administratif ou si ces tâches peuvent être absorbées par un service qui effectue d'ores et déjà ce type de tâche. La mesure ne pourra pas être mise en œuvre avant 2027.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	2 930 000	2 930 000	5 860 000
Communes	0	0	0	0

b) Impôts

> Réduction de la déduction des frais de déplacement dans la taxation cantonale

Le contribuable peut déduire les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu de travail, lorsque ce lieu est notablement éloigné, c'est-à-dire plus de 1.5 km. Cette déduction est plafonnée à 12 000 francs actuellement.

L'abaissement de la limite cantonale pour la déduction des frais de transport à 8 000 francs permettrait de générer des recettes supplémentaires. Cet abaissement impacterait environ 18 500 contribuables.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	5 184 000	5 184 000	5 184 000	15 552 000
Communes	4 320 000	4 320 000	4 320 000	12 960 000

> Non-adaptation à la progression à froid

La mesure consiste à renoncer en totalité à l'adaptation des barèmes et des déductions sociales en raison de la progression à froid pour la période fiscale 2026-2028. Le nouvel indice des prix retenu pour la prochaine indexation serait celui de décembre 2024 (qui s'élève à 109,3 points). Concrètement cette mesure permettrait d'éviter des baisses de recettes fiscales.

Conformément aux articles 40 al. 1 et 62a al. 1 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD), les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu et la fortune des personnes physiques doivent être compensés périodiquement, mais au moins tous les trois ans, totalement ou partiellement, par une adaptation du barème et des déductions sociales.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les barèmes de l'impôt sur le revenu et de la fortune ainsi que les déductions sociales doivent être adaptés lorsque l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté d'au moins 5 % depuis la dernière adaptation, mais au moins tous les 3 ans.

La dernière adaptation des effets de la progression à froid a eu lieu en 2022, avec effet au 1^{er} janvier 2023. L'IPC de référence actuelle est donc toujours celui de décembre 2021, à savoir 103.8 points. Si l'on compare cet indice avec celui de décembre 2024 (base d'indice : décembre 2005 = 100), lequel se monte à 109.3 points, on constate une augmentation de l'IPC de 5.3 %.

Ainsi, la limite des 5 % qui n'est pas prévue expressément à l'art. 62a al. 2 LICD, mais qui est appliquée à la déduction sociale sur la fortune (art. 61 LICD) du fait du renvoi à l'article 40 LICD, est atteinte et le critère exigeant une compensation au moins tous les 3 ans est rempli. Il y aurait dès lors en principe lieu de prévoir la rédaction d'un rapport en 2025 pour que les éventuelles modifications légales qui en résulteraient puissent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2026.

Les analyses et estimations effectuées par la Service cantonal des contributions montrent que le barème de l'impôt sur le revenu et la plupart des montants des déductions devraient également être adaptés. La compensation des effets de la progression à froid aurait ainsi un impact sous forme de diminution d'impôt pour la totalité des contribuables et pour la majorité des contribuables concernés par les déductions.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	20 000 000	20 000 000	20 000 000	60 000 000
Communes	22 560 000	22 560 000	22 560 000	67 680 000

5.3.2 Personnel

Le personnel de l'Etat représente, avec une masse salariale de plus de 1,5 milliard de francs, près de 35 % des charges aux comptes 2024. Fort de ce constat, il apparaît inéluctable qu'il soit touché par le PAFE. Les mesures proposées, décrites ci-dessous et dans le cadre de la section 5.4.2 visent principalement à contenir ponctuellement la hausse des

charges en personnel. Compte tenu de la symétrie des sacrifices, les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat ont également à contribuer au PAFE. Conscient de la qualité des prestations fournies et de la charge de travail croissante, le Conseil d'Etat a veillé à ce que les conditions de travail soient, tant que faire se peut, maintenues.

Liste des mesures de la compétence du Grand Conseil en matière de personnel

Libellé de la mesure	Base légale à modifier	
	N°RSF	Titre
b) Mesures du PAFE		
- Renoncer à l'indexation des salaires (avec fixation d'un seuil à 118 points)	122.70.1	Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers)
	122.1.3	Loi du 15 juin 2024 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (LTCE)
- Décalage de l'augmentation du palier	122.70.1	Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers)

b) Mesures du PAFE

> Renoncer à l'indexation des salaires (avec fixation d'un seuil à 118 points)

La mesure implique de renoncer en 2026 et 2027 à l'indexation des salaires avec fixation d'un indice des prix à la consommation de référence. Si l'inflation venait à dépasser cet indice, l'indexation des salaires serait appliquée, partiellement ou totalement. La mesure fixe le seuil à 118 points, alors que les salaires actuels sont déterminés sur la base d'un indice de 114.2 points (novembre 2023, base mai 2000 = 100). L'indexation des salaires serait ainsi suspendue pour une période de deux ans sauf si l'inflation dépassait ce seuil. Aucun plancher n'est fixé pour 2028, le Conseil d'Etat réanalysera la situation conformément à l'article 81 LPers.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	16 700 000	33 000 000	21 300 000	71 000 000
Communes	4 900 000	10 100 000	7 900 000	22 900 000

> Décalage de l'augmentation du palier

La mesure propose de décaler l'augmentation du palier de 8 mois pour la période 2026-2028. L'augmentation de palier commencerait chaque année au 1^{er} septembre au lieu du 1^{er} janvier. Cette mesure s'appliquerait sur la période 2026-2028. Cette mesure à l'avantage de ne pas prêter le personnel soumis à la LPers sur le long terme. Le Conseil d'Etat entend initier une réévaluation du système salarial en vigueur. Il a mandaté le SPO pour étudier des mesures structurelles d'économie visant un allègement durable de la masse salariale. Ainsi, à l'issue du PAFE, si le nouveau système salarial n'a pas été mis en œuvre, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de maintenir certaines mesures d'allègement.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	10 650 000	11 470 000	11 850 000	33 970 000
Communes	3 334 000	3 734 000	3 734 000	10 802 000

5.3.3 Subventionnement

En matière de subventionnement, les mesures suivantes sont proposées.

Liste des mesures de la compétence du Grand Conseil en matière de subventionnement

Libellé de la mesure	Base légale à modifier	
	N°RSF	Titre
a) Mesures nécessaires pour respecter le plan financier		
- Facturation du coût des soins à charge des personnes augmenté à 23.- /jour	820.6	Loi du 9 décembre 2010 d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins
	841.3.11.	Arrêté d'exécution de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, modifiée par celle du 11 novembre 1970 (AEPC)
b) Mesures du PAFE		
- Augmentation du revenu considéré dans le calcul des bourses d'étude et considérer le revenu de l'autre parent en cas de concubinage avec un enfant	44.1	Loi du 14 février 2008 sur les bourses et les prêts d'études (LBPE)
- Modifier et simplifier la répartition des subventions dans le domaine de l'aide sociale	831.0.1 et 130.5 et	Loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc), Loi du 8 octobre 1992 d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LALAVI) et
	212.4.1	Loi du 8 septembre 2021 sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE)
- Limitation du soutien financier pour les places d'accueil extrafamilial	835.1	Loi 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)
- Réévaluation du soutien à la construction de bâtiments scolaires	414.4	Loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation
- Réduction des subventions sylvicoles	921.1	Loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN)
- Réduction de la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale	115.6	Loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC)

a) Mesures nécessaires pour respecter le plan financier

> Facturation du coût des soins à charge des personnes augmenté à 23.-/jour

La mesure propose d'augmenter la facturation des soins aux personnes à charge. Conformément au montant maximal autorisé par la LAMAL, chaque personne en EMS se verrait facturer le montant de 23 francs par jour contre, en moyenne 13 francs, actuellement. La clé de répartition entre l'Etat et les communes ne serait pas modifiée. L'Etat prendrait en charge 45 % des frais et les communes 55 %.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	1 119 000	1 119 000	1 119 000	3 357 000
Commune	1 368 000	1 368 000	1 368 000	4 104 000

b) Mesures du PAFE

> Augmentation du revenu considéré dans le calcul des bourses d'étude et considérer le revenu de l'autre parent en cas de concubinage avec un enfant

La mesure indique une augmentation du revenu considéré dans le calcul des bourses d'étude. Actuellement, les revenus des autres personnes légalement tenues à l'entretien de la personne en formation, les revenus du conjoint et les revenus des parents imposés à la source ne sont retenus qu'à raison de 65 %. Le nouveau taux serait désormais fixé à 70 %. De plus, lorsque la personne en formation a au moins un enfant, les revenus bruts de l'autre parent, en cas de ménage commun, serait aussi considérés au taux de 70 %. Une partie seulement de cette mesure nécessite une adaptation légale. Afin qu'une mise en œuvre soit possible dès la rentrée scolaire 2025/2026, cette adaptation sera proposée dans le cadre d'un projet plus large de modification de la loi sur les bourses et prêts d'études (LBPE) qui devrait être soumise au Grand Conseil pour sa session de juin.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	225 000	225 000	225 000	675 000
Commune	0	0	0	0

> Modifier et simplifier la répartition des subventions dans le domaine de l'aide sociale

Cette mesure propose de changer la répartition LASoc entre l'Etat et les communes. Actuellement l'Etat assume 40 % du financement et les communes 60 %. Selon cette nouvelle répartition, l'Etat assumerait 20 % des coûts et les communes 80 %. En contrepartie le système de subventionnement serait simplifié. L'Etat prendrait en charge les coûts de la LAVI et de la LARACE à 100 %, ce qui concorde avec la logique des compétences.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	3 324 000	3 484 000	3 520 000	10 328 000
Commune	-3 324 000	-3 484 000	-3 520 000	-10 328 000

> Limitation du soutien financier pour les places d'accueil extrafamilial

La base légale actuelle prévoit que l'Etat accorde un soutien financier aux structures d'accueil préscolaire sous la forme d'un forfait accordé en fonction des heures de garde effectives et du type de la structure d'accueil. Elle ajoute qu'avec son soutien l'Etat prend en charge 10 % du coût moyen des structures subventionnées. Il est proposé de renforcer le caractère forfaitaire de l'aide en renonçant à établir un lien avec le coût des prestations subventionnées.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	700 000	750 000	800 000	2 250 000
Commune	0	0	0	0

> Réévaluation du soutien à la construction de bâtiments scolaires

La mesure propose de renoncer à la prise en charge du soutien à la construction de bâtiments scolaires pour l'école primaire et enfantine. Ce renoncement concerne aussi les accueils extrascolaires qui sont financés par le même canal. Les taux effectifs de subvention pour ce genre de programme sont relativement faibles. L'aide pour les constructions de cycle d'orientation est maintenue. Cette mesure allégera l'application des normes dans le domaine des constructions scolaires. L'économie générée par cette mesure est estimée à environ 5 millions de francs par an à terme. L'effet ne sera toutefois pas immédiat. Il est prévu en effet que les projets qui, au moment de l'entrée en vigueur de la modification législative, ont déjà fait l'objet d'une approbation du programme des locaux demeureront soumis à l'ancien droit et pourront donc encore bénéficier d'une subvention. Les effets financiers de cette mesure se feront ainsi ressentir de manière progressive et à plus long terme.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	200 000	400 000	600 000
Commune	0	-200 000	-400 000	-600 000

> Réduction des subventions sylvicoles

La mesure vise à réduire l'enveloppe pour la régénération et les soins aux jeunes forêts. L'enveloppe devait passablement augmenter en 2026 pour donner suite à une motion (2022-GC-182). Le montant à disposition serait réduit pour correspondre à celui de 2025 soit 425 000 francs. Les prestations actuelles ne seraient ainsi pas réduites.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	425 000	425 000	425 000	1 275 000
Commune	-140 000	-140 000	-140 000	-420 000

> Réduction de la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale

La mesure consiste à réduire la participation de l'Etat dans les frais de campagne électorale des partis lors des élections cantonales et fédérales. Le montant fixe serait proportionnellement diminué au total des derniers décomptes finals des frais de campagne publiés. Les élections cantonales bénéficieraient d'une aide de 10 % et non plus de 20 %. Les élections nationales seraient soutenues à hauteur de 10 % et non plus de 15 %. Cette mesure va dans le sens du mandat 2025-GC-94 présenté dans le cadre de la section 6.2.6 ci-dessous.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	235 291	117 550	0	352 841
Commune	0	0	0	0

5.3.4 Projets et réformes

Liste des mesures de la compétence du Grand Conseil en matière de projets et réformes

Libellé de la mesure	Base légale à modifier	
	N°RSF	Titre
a) Mesure nécessaire pour respecter le plan financier		
- Refacturation aux communes des mandats cantonaux des EMS	820.2	Loi du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (LPMS)
b) Mesures du PAFE		
- Renoncement à la future prise en charge par l'Etat des frais d'expédition du vote par correspondance	115.1	Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)
- Suppression de l'envoi du matériel de propagande électorale aux Suisses de l'Etranger	115.6	Loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC)
- Modification de la procédure de naturalisation ordinaire	114.1.1	Loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)
- Participation des communes à la rémunération des familles d'accueil non-professionnelles	834.1.2	Loi du 16 novembre 2017 sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)
- Suppression du régime transitoire de la prise en charge par le canton de la part communale aux prestations complémentaires AVS/AI	841.3.1	Loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurances vieillesse, survivants et invalidité

Liste des mesures de la compétence du Grand Conseil en matière de projets et réformes

- Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic local de voyageur	780.1	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob)
- Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic régional de voyageur	780.1	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob)
- Transfert des coûts d'entretien du RCC empruntant les routes communales aux communes	780.1	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob)
- Report dans la mise en vigueur du projet ENEO	411.0.1	Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS)
- Modification dans la procédure des séquestres d'animaux	725.1	Loi du 20 mars 2012 sur la protection des animaux (LCPA)

a) Mesure nécessaire pour respecter le plan financier

> Refacturation aux communes des mandats cantonaux des EMS

La mesure consiste à refacturer aux communes les mandats cantonaux des EMS. Par rapport aux besoins évoqués dans le rapport de planification des soins de longue durée et notamment en raison de retards dans les constructions d'EMS, certaines personnes doivent prolonger leur séjour à l'hôpital. Les hôpitaux et autres structures se verront attribuer, pour ce type de placement, un mandat cantonal dont le surcoût sera refacturé intégralement aux réseaux médico-sociaux des districts concernés.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	450 000	450 000	450 000	1 350 000
Commune	-450 000	-450 000	-450 000	-1 350 000

b) Mesures du PAFE

> Renoncement à la future prise en charge par l'Etat des frais d'expédition du vote par correspondance

La mesure suggère de renoncer à la prise en charge par l'Etat des frais d'expédition du vote par correspondance. La population a la possibilité de déposer son matériel de vote sans l'affranchir auprès de toutes les administrations communales. Il est donc raisonnable que l'Etat ne prenne pas en charge les frais postaux. Bien que cette mesure fasse partie du PAFE, le Conseil d'Etat a dû anticiper les démarches dans la mesure où le Grand Conseil traitait, le 25 et 27 mars 2025, directement d'une modification de la Loi sur l'exercice des droits politiques qui aurait été l'occasion d'introduire une prise en charge par l'Etat. Le Grand Conseil a déjà refusé cette prise en charge.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	600 000	480 000	1 080 000
Commune	0	0	0	0

> Suppression de l'envoi du matériel de propagande électorale aux Suisses de l'Etranger

La mesure propose de supprimer l'envoi du matériel de propagande électorale aux Suisses de l'Etranger. Cet envoi est coûteux. Il serait remplacé par l'ajout au matériel électoral d'un flyer indiquant l'ensemble des informations relatives à la publicité des partis politiques (disponible sur le site internet de l'Etat de Fribourg). L'accès à la page spécifique peut être simplifié par un code QR à scanner qui ouvre directement la page en question sur le site de l'Etat.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	34 000	55 000	0	89 000
Commune	0	0	0	0

> **Modification de la procédure de naturalisation ordinaire**

La mesure met en œuvre la volonté d'alléger la procédure de naturalisation en limitant les cas d'audition des personnes candidates à la naturalisation par la Commission des naturalisations du Grand Conseil (CNat). Cette commission est, de toutes les commissions du Grand Conseil, celle qui siège le plus souvent. La limitation de cette audition a pour objet principal de permettre des économies financières substantielles.

Dans la pratique la Commission des naturalisations du Grand Conseil examinera et auditionnera uniquement les dossiers qui auront été préavisés négativement par le Conseil d'Etat ou qui auront fait l'objet de réserves de sa part. Ainsi, le principe de la non-audition des dossiers est posé par la présente révision, sous réserve d'exceptions. Cela entraînera une forte réduction du nombre de séance et donc des indemnités versées.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	80 000	80 000	80 000	240 000
Commune	0	0	0	0

> **Participation des communes à la rémunération des familles d'accueil non-professionnelles**

La mesure requiert la participation des communes à la rémunération des familles d'accueil non-professionnelles. Les communes participeraient à la rémunération prévue des familles d'accueil (FAC) non-professionnelles, en cohérence avec la répartition prévue pour les placements d'enfants sous le régime de la Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP). La répartition serait donc de 45 % à charge de l'Etat et de 55 % à charge des communes. La dépense n'existe que depuis 2027.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	420 000	470 000	890 000
Commune	0	-420 000	-470 000	-890 000

> **Suppression du régime transitoire de la prise en charge par le canton de la part communale aux prestations complémentaires AVS/AI**

La mesure renonce au régime transitoire accordé aux communes dans les prestations complémentaires AVS/AI. Selon la loi sur les prestations complémentaires à l'assurances vieillesse, survivants et invalidité, les communes doivent participer à hauteur de 25 % aux prestations complémentaires. Cependant en raison d'un régime transitoire lié à l'origine à la RPT puis au DETTEC, les communes bénéficient d'une exonération temporaire. Dans la mesure où le DETTEC n'a pas abouti, le régime transitoire sera abrogé et une part communale aux prestations complémentaires AVS/AI serait réintroduite.

Le Conseil d'Etat souligne que l'Etat a assumé beaucoup plus longtemps que prévu le financement de cette prestation. Au vu des montants annuels, il s'agit d'un soutien conséquent de l'Etat envers les communes.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	28 844 000	29 554 000	30 177 000	88 575 000
Commune	-28 844 000	-29 554 000	-30 177 000	-88 575 000

> **Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic local de voyageurs**

La mesure conduit à une adaptation de la part des communes dans le financement du trafic local de voyageur. Lorsque l'Etat participe à la commande de trafic local de voyageur, il accorde aux entreprises de transport une contribution financière de 57,5 %, le solde étant à la charge des communes et/ou des communautés concernées (42,5 %). Avec cette mesure le pourcentage de participation des communes et/ou des communautés régionales serait augmenté afin de correspondre à celui de l'Etat. Il en résulterait une participation équivalente de l'Etat et des communes et/ou des communautés régionales à hauteur de 50 %.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	3 118 000	3 003 000	3 188 000	9 309 000
Commune	-3 118 000	-3 003 000	-3 188 000	-9 309 000

> **Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic régional de voyageurs**

La mesure veut adapter la part des communes pour le financement du trafic régional de voyageur. Les communes participent pour 45 % aux indemnités d'exploitation octroyées par l'Etat au titre du trafic régional et du trafic de voyageurs d'intérêt cantonal. Le pourcentage de participation des communes serait adapté à celui de l'Etat, soit 50 % à charge des communes.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	3 382 000	3 590 000	3 838 000	10 810 000
Commune	-3 382 000	-3 590 000	-3 838 000	-10 810 000

> **Transfert des coûts d'entretien du RCC empruntant les routes communales aux communes**

La mesure conduit à transférer les coûts d'entretien du réseau cyclable cantonal (RCC) empruntant les routes communales aux communes. Les coûts d'entretien des tronçons du futur (dès 2026) RCC empruntant des routes communales seraient transférés de l'Etat aux communes. Cette proposition permettrait de réduire des coûts que l'Etat devra assumer depuis 2026.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	1 050 000	1 050 000	1 050 000	3 150 000
Commune	-1 050 000	-1 050 000	-1 050 000	-3 150 000

> **Report dans la mise en vigueur du projet ENEO**

La mesure propose de repousser à 2029 l'entrée en vigueur du projet ENEO accepté par le Grand Conseil lors de la session de mai 2025. Dans le cadre du plan financier, les incidences du projet pour l'Etat avaient été neutralisées au moyen d'une bascule fiscale, si bien qu'il était prévu qu'il n'entraîne aucune charge nette pour l'Etat sur la période 2026 à 2028. Par rapport au plan financier, le fait de décaler la mise en œuvre n'engendre donc aucun allègement pour l'Etat. Par contre, dans la mesure où le Grand Conseil a refusé la bascule fiscale proposée, l'Etat devrait faire face à d'importants coûts supplémentaires au cas où le projet entrerait en vigueur plus tôt. L'application du projet ENEO avant 2029 engendrerait aussi des coûts importants pour les communes sur la période considérée.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	0	0	0
Commune	0	0	0	0

> **Modification dans la procédure des séquestres d'animaux**

L'Etat est de plus en plus confronté à des détenteurs d'animaux de compagnie qui ne respectent pas le bien-être animal. Dans ces cas, l'Etat doit intervenir et procéder notamment au séquestre des animaux concernés.

Le canton a déjà prévu certaines modalités en vue du versement d'une caution. Toutefois, en cas de non-versement du montant de garantie demandé, l'Etat ne dispose d'aucun moyen de contrainte contrairement à d'autres cas où il agit par substitution (par exemple constitution d'une hypothèque légale). Il s'agit donc de pallier cette lacune en créant une base légale correspondante pour permettre aux autorités d'avoir un moyen d'agir en cas de non-paiement des garanties et cautions requises.

Dans un tel cas, les animaux seront libres directement pour placement, notamment pour être placés chez d'autres personnes qui pourront en prendre soin et s'en occuper, même si la procédure sur le fond n'est pas terminée ou pourraient être euthanasiés si l'état clinique de l'animal le justifie (par exemple un animal en mauvaise santé, agressif, provenant d'un pays non indemne de rage urbaine ou très âgé).

Les incidences financières de cette mesure varieront fortement en fonction du nombre de séquestres prononcés et du nombre de recours déposés. Elles sont estimées pour l'instant à 25 000 francs par année en moyenne.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	25 000	25 000	25 000	75 000
Commune	0	0	0	0

5.4 Mesures de la compétence du Conseil d'Etat

Pour assurer une vision globale du programme d'assainissement, ce chapitre présente les mesures que le Conseil d'Etat entend appliquer directement, dans le cadre de ses compétences. Cette information vise à illustrer l'ensemble des efforts envisagés, qu'ils soient soumis ou non à l'approbation du Grand Conseil.

5.4.1 Revenus

En matière de revenus, les mesures suivantes sont proposées.

Liste des mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2026 en matière de revenus

a) Emoluments, taxes et redevances

- Augmentation des tarifs et émoluments de la Chancellerie
- Adaptation dans la pratique des émoluments du SAEF pour les procédures d'aménagement et de construction
- Augmentation des émoluments du SBC
- Modification du prix de pension pour les personnes détenues en régime fermé, site Bellechasse
- Adaptation des émoluments de la Police
- Adaptation des émoluments du SMO
- Adaptation des émoluments du SPC
- Adaptation des émoluments du SPE
- Modification de la pratique concernant les émoluments du SdE
- Augmentation des tarifs des analyses de laboratoires du domaine alimentaire
- Augmentation des émoluments des Préfectures
- Révision des taxes et redevances pour l'usage du domaine public
- Adaptation des émoluments du SeCA
- Introduction de nouveaux émoluments pour les demandes préalables des permis de construire
- Augmentation des émoluments du SEn

b) Impôts

- Augmentation du nombre de taxateurs au SCC afin de renforcer l'investigation fiscale
-

Liste des mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2026 en matière de revenus

c) Contribution des usagers

- Location à l'externe des places de parking inoccupées par l'administration
- Augmentation des frais d'écologie pour le secondaire 2
- Augmentation des taxes d'examen final pour les écoles du secondaire 2
- Adaptation des tarifs des prestations de comptabilité de Grangeneuve
- Hausse des tarifs des permis de pêche
- Facturation des mandats de chef de projet aux communes pour ce qui concerne les aspects éditaires

d) Autres revenus

- Augmentation de la contribution de la BCF
- Augmentation de la contribution de l'OCN

a) Emoluments, taxes et redevances**> Augmentation des tarifs et émoluments de la Chancellerie**

La mesure consiste à augmenter plusieurs tarifs et émoluments de la Chancellerie qui n'ont pas fait l'objet d'adaptation récente. Les émoluments pour les légalisations et les apostilles augmenteront de 5 ou 10 francs en fonction du type de document. Les tarifs des clients externes du SAMI seront majorés de 30 %. Les travaux des ateliers de reliure évolueront à la hausse de 10 francs. Les minutes de notaires bénéficieront d'une adaptation passant de 90 francs/pièces à 130 francs/pièces. Concernant les archives, les tarifs pour la fourniture et livraison des armoiries (physiques et digitales), les recherches généalogiques, les transferts d'actes et les actes notariés seront adaptés à la hausse.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	95 000	95 000	95 000	285 000
Communes	0	0	0	0

> Adaptation dans la pratique des émoluments du SAEF pour les procédures d'aménagement et de construction

La mesure vise à adapter les émoluments du Service archéologique de l'Etat de Fribourg. Ceux-ci seront alignés à la pratique des autres services concernant les procédures d'aménagement et de construction. Certains émoluments perçus par le service seront adaptés et d'autres seront introduits pour se conformer à la pratique usuelle.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	42 000	42 000	42 000	126 000
Communes	0	0	0	0

> Augmentation des émoluments du SBC

La mesure propose de procéder à une augmentation des émoluments du Services des biens culturels. La hausse sera, en moyenne, de 10 % pour les émoluments de ce service.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	12 000	12 000	12 000	36 000
Communes	0	0	0	0

> **Modification du prix de pension pour les personnes détenues en régime fermé, site Bellechasse**

La mesure entérine une augmentation des prix de pension pour les personnes détenues en régime fermé sur le site de Bellechasse. Grâce à la séparation des régimes ouverts et fermés, aux adaptations de sécurité apportées et prévues aux infrastructures, ainsi qu'à l'évolution prévue de la prise en charge, Bellechasse peut facturer des montants supplémentaires afin de mieux compenser certaines charges. Cette facturation est déjà appliquée depuis le premier janvier 2025. Toutefois le plan financier ne prévoyait pas ce changement, ce qui représente une amélioration.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	-11 000	378 000	378 000	745 000
Communes	0	0	0	0

> **Adaptation des émoluments de la Police**

La mesure confirme un projet d'adaptation des émoluments perçus par la Police faisant l'objet d'une procédure déjà en cours qui était gelée dans l'attente d'une décision judiciaire. Cette décision a eu comme impacte de faire légèrement baisser les estimations financières par rapport aux chiffres avancés dans la consultation (moins 5'000 francs par années). Certaines prestations de police soumises à émolument bénéficieront de tarifs supérieurs.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	55 000	55 000	55 000	165 000
Communes	0	0	0	0

> **Adaptation des émoluments du SMO**

La mesure consiste à adapter les émoluments du Service de la mobilité. Ceux-ci n'ont pas évolué depuis 2012. Le niveau des différents émoluments est revu à la hausse. Les modifications permettront de revoir la composition des émoluments et la fixation du montant de ces derniers.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	50 000	50 000	50 000	150 000
Communes	0	0	0	0

> **Adaptation des émoluments du SPC**

La mesure propose d'augmenter les émoluments du Service des ponts et chaussées. Ceux-ci seront augmentés en moyenne de 10 %. Ils sont en général facturés pour des prestations fournies dans le cadre des projets routiers sur des routes communales.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	11 000	11 000	11 000	33 000
Communes	0	0	0	0

> **Adaptation des émoluments du SPE**

La mesure consiste à adapter les émoluments du Service public de l'emploi. Les émoluments actuels augmenteront d'en moyenne 10 %.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	18 300	18 300	18 300	54 900

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Communes	0	0	0	0

> **Modification de la pratique concernant les émoluments du SdE**

La mesure vise à adapter les émoluments du Service de l'énergie. Des émoluments seront perçus dans le cadre de consultations sur des dossiers de la Confédération. Ceux-ci seront facturés aux demandeurs ayant déposé une requête auprès de la Confédération.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	116 535	116 535	116 535	349 605
Communes	0	0	0	0

> **Augmentation des tarifs des analyses de laboratoires du domaine alimentaire**

La mesure entérine un changement de pratique intervenu au 1^{er} janvier 2025. Les tarifs des analyses de laboratoires du domaine alimentaire ont été augmentés en moyenne de 4 % afin de correspondre à l'augmentation du point de l'ACCS (Association des chimistes cantonaux de Suisse). Ces montants n'étaient pas prévus dans le plan financier et constituent par conséquent une amélioration.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	37 000	37 000	37 000	111 000
Communes	0	0	0	0

> **Augmentation des émoluments des Préfectures**

La mesure propose d'adapter les émoluments perçus par les Préfectures. Ceux-ci n'ont pas évolué dans les dernières années. Les Préfectures disposent d'une marge dans la fixation des tarifs des émoluments par rapport au cadre légal. Ceux-ci seront augmentés en moyenne de 10 % dès 2026.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	246 000	246 000	246 000	738 000
Communes	0	0	0	0

> **Révision des taxes et redevances pour l'usage du domaine public**

La mesure implique de revoir les taxes et redevances pour l'usage du domaine public. La taxe actuelle d'utilisation pour les prélèvements d'eau des plus grands consommateurs et celles en lien avec l'utilisation des routes seront augmentées de 20 %. Les concessions liées aux restoroutes sont aussi impactées par la directive. Une augmentation de 10 % sera étudiée dans ce domaine.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	581 000	581 000	581 000	1 743 000
Communes	0	0	0	0

> **Adaptation des émoluments du SeCA**

La mesure vise à adapter les tarifs actuels des émoluments dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions. Les tarifs du Service des constructions et de l'aménagement n'ont pas évolué récemment et une adaptation de 7 % est possible pour tenir compte du renchérissement.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	300 000	300 000	300 000	900 000
Communes	0	0	0	0

> **Introduction de nouveaux émoluments pour les demandes préalables des permis de construire**

La mesure consiste à introduire de nouveaux émoluments dans les demandes préalables des permis de construire. Ces demandes génèrent un travail important pour les services de l'Etat et elles ne profitent pas à la société dans son ensemble mais seulement à l'auteur de la demande. Il apparaît donc raisonnable de facturer une contrepartie pour le travail effectué.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	200 000	200 000	200 000	600 000
Communes	0	0	0	0

> **Augmentation des émoluments du SEn**

La mesure propose d'augmenter les tarifs des émoluments du Service de l'environnement. Les tarifs du SEn ne correspondent plus tout à fait à la tarification actuelle du domaine. Les heures facturées du personnel seront ainsi augmentées en moyenne de 29 % (de 0 %-65 % selon les fonctions), les frais d'appareillage en moyenne de 20 % (16 %-25 %) et les analyses en moyenne de 25 %.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	238 300	238 300	238 300	714 900
Communes	0	0	0	0

b) Impôts

> **Augmentation du nombre de taxateurs au SCC afin de renforcer l'investigation fiscale**

La mesure vise à renforcer l'investigation fiscale dans le cadre des taxations. Le service des contributions bénéficiera d'effectifs supplémentaires afin de permettre une meilleure analyse des dossiers des contribuables susceptibles de ne pas avoir déclaré correctement l'intégralité de leurs revenus/bénéfices et/ou fortune/fonds propres. Cette démarche devrait permettre une augmentation des revenus imposables et par conséquent des recettes fiscales. Chaque année de 2026-2028, quatre nouveaux postes de taxateurs seront créés.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	1 040 000	580 000	120 000	1 740 000
Communes	1 200 000	1 200 000	1 200 000	3 600 000

c) Contribution des usagers

> **Location à l'externe des places de parking inoccupées par l'administration**

La mesure propose de louer les places de parking disponibles. Le bâtiment des Arsenaux 41 dispose de places de parc inoccupées. Celles-ci seront louées à des personnes externes à l'Etat après une légère adaptation des locaux. Des travaux à l'entrée du parking sont notamment nécessaires afin de respecter certaines normes.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	30 000	60 000	60 000	150 000

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Communes	0	0	0	0

> Augmentation des frais d'écolage pour le secondaire 2

La mesure vise à adapter les frais d'écolage du secondaire 2. La législation permet une adaptation de ces frais à l'indice des prix à la consommation, sous réserve qu'il dépasse le seuil des 5 % depuis la dernière indexation. Actuellement l'IPC a évolué de 6.3 % entre janvier 2014 et décembre 2024. Les frais d'écolage évolueront de 375 francs à 400 francs pour les élèves fribourgeois.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	73 000	73 000	73 000	219 000
Communes	0	0	0	0

> Augmentation des taxes d'examen final pour les écoles du secondaire 2

La mesure implique une adaptation des taxes d'examen final pour les écoles du secondaire 2. La législation permet une adaptation de ces taxes à l'indice des prix à la consommation, sous réserve qu'il dépasse le seuil des 10 % depuis la dernière indexation. L'IPC a évolué de 11.3 % depuis la dernière indexation soit entre septembre 2004 et décembre 2024. Les taxes évolueront de 250 francs à 280 francs pour les élèves fréquentant des écoles fribourgeoises.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	15 000	15 000	15 000	45 000
Communes	0	0	0	0

> Adaptation des tarifs des prestations de comptabilité de Grangeneuve

La mesure propose de revoir les tarifs des prestations de comptabilité fournies par Grangeneuve. Ces prestations de comptabilité sont actuellement réalisées à perte pour l'Etat. Les tarifs pratiqués par des fiduciaires privées (150 francs) sont bien plus élevés. Les prix pratiqués par Grangeneuve évolueront de 105 francs à 130 francs. La communication de l'adaptation des tarifs peut se faire fin 2025 avec effet sur la prestation 2026 qui sera facturée en 2027.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	225 000	225 000	450 000
Communes	0	0	0	0

> Hausse des tarifs des permis de pêche

La mesure sert à augmenter les tarifs liés à la pêche. Les permis journaliers standards de pêche passeront de 17 francs à 30 francs et ceux pour le grand canal et le canal de la Broye évolueront de 6 francs à 15 francs. Cette hausse permettra d'atteindre une augmentation de 10 % de tous les émoluments perçus en lien avec la pêche.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	60 800	60 800	60 800	182 400
Communes	0	0	0	0

> **Facturation des mandats de chef de projet aux communes pour ce qui concerne les aspects édilitaires**

Les collaborateurs du Service des ponts et chaussées effectuent parfois des prestations de « chef de projet » pour des travaux routiers sur route cantonale dont une part est édilitaire (art. 64 LMOB). La part édilitaire est à charge des communes. Ces prestations seront désormais facturées à la commune concernée au prorata de la part édilitaire.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	200 000	200 000	200 000	600 000
Communes	-200 000	-200 000	-200 000	-600 000

d) Autres revenus

> **Augmentation de la contribution de la BCF**

La mesure amène une nouvelle méthode de calcul de la rémunération de l'Etat par la Banque Cantonale de Fribourg. A résultat équivalent, cette dernière versera une contribution plus importante à l'Etat qu'actuellement. La nouvelle méthode de calcul a été formalisée dans une convention.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	12 000 000	12 000 000	12 000 000	36 000 000
Communes	0	0	0	0

> **Augmentation de la contribution de l'OCN**

La mesure introduit une augmentation de la contribution de l'Office de la circulation et de la navigation du canton de Fribourg dans le cadre du mandat de prestations qu'il a conclu avec l'Etat de Fribourg pour la période 2026-2030. La contribution de l'OCN ne peut pas représenter plus de 15 % des émoluments encaissés. Ce principe continuera à être respecté.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	100 000	100 000	100 000	300 000
Communes	0	0	0	0

5.4.2 Personnel

Le personnel de l'Etat représente, avec une masse salariale de plus de 1,5 milliard de francs, près de 35 % des charges aux comptes 2024. Fort de ce constat, il apparaît inéluctable qu'il soit touché par le PAFE. Les mesures proposées, décrites ci-dessous, visent principalement à contenir ponctuellement la hausse des charges en personnel. Compte tenu de la symétrie des sacrifices, les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat ont également à contribuer au PAFE. Conscient de la qualité des prestations fournies et de la charge de travail croissante, le Conseil d'Etat a veillé à ce que les conditions de travail soient, tant que faire se peut, maintenues.

Liste des mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2026 en matière de personnel

a) Mesure nécessaire pour respecter le plan financier

- Geler les diverses indemnités versées aux employés

b) Mesures du PAFE

- Renoncement aux mesures pénibilité

- Renoncement aux primes de reconnaissance en faveur du personnel

- Moratoire sur la réévaluation des fonctions du personnel (requêtes et demandes des Directions)

a) Mesure nécessaire pour respecter le plan financier

> Geler les diverses indemnités versées aux employés

La mesure propose de geler l'augmentation des indemnités versées aux employés sur la période 2026-2028. La mesure implique qu'aucune augmentation des indemnités (travail de nuit, repas, etc.) ne sera possible jusqu'à la fin de l'année 2028. Cette mesure n'améliore toutefois pas la situation financière par rapport au plan financier qui ne prévoyait pas d'augmentation de dépense pour cette prestation. De plus, il n'est pas possible d'articuler un montant pour cette mesure.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	0	0	0
Communes	0	0	0	0

b) Mesures du PAFE

> Renoncement aux mesures pénibilité

La mesure propose de décaler les mesures pénibilité. Celles-ci n'entreront donc pas en vigueur en 2026 mais seront repoussées au-delà du PAFE à 2029. Cela concerne 200 collaborateurs.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	500 000	500 000	500 000	1 500 000
Communes	0	0	0	0

> Renoncement aux primes de reconnaissance en faveur du personnel

La mesure propose de renoncer temporairement aux primes de reconnaissance en faveur du personnel. Ces primes seront suspendues durant 3 ans. Cette mesure faisait partie des propositions de la FEDE.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	600 000	600 000	600 000	1 800 000
Communes	0	0	0	0

> Moratoire sur la réévaluation des fonctions du personnel (requêtes et demandes des Directions)

La mesure propose de renoncer temporairement à traiter les requêtes de décisions formelles actuellement pendantes et celles qui seraient amenées à être déposées durant cette période de 3 ans (2026-2028). Les nouvelles demandes des Directions seront également suspendues durant ce même laps de temps.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	400 000	400 000	400 000	1 200 000
Communes	0	0	0	0

5.4.3 Subventionnement

En matière de subventionnement, les mesures suivantes sont proposées.

Liste des mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2026 ou 2027 en matière de subventionnement

a) Mesures nécessaires pour respecter le plan financier

- Ralentissement sur les investissements et les rénovations dans les institutions spécialisées
- Non-compensation des baisses des aides fédérales dans le domaine de l'environnement
- Stagnation des subventions pour les charges d'exploitation (hors salaires) des institutions spécialisées
- Diminution de l'aide pour l'agriculture (qualité écologique et paysagère)
- Réduction des subventions en faveur de la biodiversité

b) Mesures du PAFE

- Mutualisation de certaines tâches dans les institutions spécialisées
- Modification du mode de calcul des frais administratifs de ORS
- Réduction des projets en lien avec la promotion de la santé
- Participation accrue des parents aux frais pour les internats des institutions de pédagogie spécialisée
- Réduction des aides dans le domaine du contrôle des viandes issues d'abattoirs
- Stabilisation des PIG et autres prestations à l'HFR et limitation des PIG au RFSM
- Abandon du soutien à la construction de bâtiments culturels
- Réduction de l'aide pour l'agriculture (promotion et encouragement)
- Réduction des subventions en faveur des améliorations foncières
- Réduction des subventions en faveur du développement durable
- Réduction des subventions pour le développement du tourisme
- Renoncement aux subventions potestatives
- Réduction du taux de subvention pour les plateformes multimodales
- Réduction de l'enveloppe pour diverses mesures de soutien aux entreprises
- Réduction pour l'entraide à l'étranger

a) Mesures nécessaires pour respecter le plan financier

> Ralentissement sur les investissements et les rénovations dans les institutions spécialisées

La mesure vise à reporter les projets d'investissements et de rénovations dans les institutions spécialisées (hors pédagogie spécialisée) jusqu'en 2029 afin de limiter l'augmentation des frais financiers (intérêts et amortissement) liés à la construction ou la rénovation des institutions spécialisées fribourgeoises. Les projets déjà lancés et ceux en lien avec les nouvelles places ne sont pas concernés. Ces charges seront, au moins partiellement, reportées sur les années prochaines. Cette mesure demande de renoncer à environ 10 projets de construction et/ou de rénovation. Ces projets sont financés à 45 % par l'Etat et à 55 % par les communes.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	262 000	428 000	759 000	1 449 000
Communes	321 000	525 000	929 000	1 775 000

> Non-compensation des baisses des aides fédérales dans le domaine de l'environnement

La mesure renonce à compenser la baisse des aides fédérales dans le domaine de l'environnement. Dans ce domaine, la Confédération prévoit des mesures d'économies avec une réduction de 10 % des subventions dès 2026. Cette baisse ne sera pas compensée.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	1 320 000	1 320 000	1 320 000	3 960 000

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Communes	0	0	0	0

> **Stagnation des subventions pour les charges d'exploitation (hors salaires) des institutions spécialisées**

La mesure vise à maintenir les subventions pour les charges d'exploitation (hors salaire) des institutions spécialisées (hors pédagogie spécialisée) au niveau actuel. Une grande partie des charges subventionnées dans les institutions spécialisées fribourgeoises (handicap, addiction, mineur.e.s et jeunes adultes) sont des charges salariales qui ne sont pas incluses dans la mesure. Pour les autres charges, aucune augmentation ne sera accordée dans les trois prochaines années. Les objectifs peuvent être atteints par des ralentissements et des reports dans les investissements (par exemple informatique, en véhicules ou en machines), des mesures sur les recettes (facturation des places de parc dans les institutions ne le faisant pas déjà, adaptation des tarifs des repas, travail sur les prix dans les ateliers), de mesures touchant les bénéficiaires (adaptation des différents prix (par exemple transports) ou des fermetures de prestations avec de faibles taux d'occupation. Ces subventions sont assumées à 45 % par l'Etat et à 55 % par les communes.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	244 000	488 000	748 000	1 480 000
Communes	298 000	595 000	914 000	1 807 000

> **Diminution de l'aide pour l'agriculture (qualité écologique et paysagère)**

La mesure renonce à compenser la baisse de la contribution de la Confédération aux paiements directs pour la qualité écologique et paysagère. La baisse du financement fédéral induit une réduction de 90 % à 50 % représentant annuellement 7.2 millions de francs pour le canton de Fribourg. L'Etat ne compensera pas cette diminution, qui n'interviendra pas avant 2027.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	7 200 000	7 200 000	14 400 000
Communes	0	0	0	0

> **Réduction des subventions en faveur de la biodiversité**

La mesure propose de réduire les subventions en faveur de la biodiversité. Ces efforts sont nécessaires pour respecter la dernière version du plan financier. Les moyens utilisés (comptes 2023) et prévus (budget 2024 et 2025 et PF 26-28) s'élèvent actuellement à 11 777 798 francs.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	2 023 000	1 584 000	1 509 000	5 116 000
Communes	0	0	0	0

b) Mesures du PAFE

> **Mutualisation de certaines tâches dans les institutions spécialisées**

Certaines petites et moyennes institutions disposent de moyens limités pour garantir un service professionnel et efficace, pour les aspects administratifs, mais également pour certains aspects liés à la gouvernance.

La mesure impose la mutualisation de tâches administratives ou la fusion de petites structures dans le domaine des institutions spécialisées (hors pédagogie spécialisée). Cela doit permettre d'atteindre des tailles critiques suffisantes pour obtenir des gains d'efficacité concernant les aspects administratifs et/ou techniques. Cette mesure ne pourra pas être appliquée avant 2027.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	160 000	160 000	320 000
Communes	0	200 000	200 000	400 000

> **Modification du mode de calcul des frais administratifs de ORS**

La mesure propose dans le domaine de l'asile un nouveau mode de calcul des frais administratifs de ORS. Le Conseil d'Etat avait décidé de prendre en charge les frais administratifs de ORS progressivement à hauteur de 8 % du chiffre d'affaires en 2022 jusqu'à 10 % en 2026. Toutefois, depuis 2020, la situation de l'asile a considérablement évolué et le volume total a plus que triplé. Les frais administratifs n'évoluent pas de façon proportionnelle et bénéficient d'économies d'échelle. Ces frais seront renégociés dès 2027 selon le principe : 10 % jusqu'à 50 millions de francs de chiffre d'affaires puis 5 % au-delà.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	168 000	0	168 000
Communes	0	0	0	0

> **Réduction des projets en lien avec la promotion de la santé**

La mesure vise à stabiliser les projets en lien avec la promotion de la santé en maintenant l'enveloppe des subventions à disposition dans des proportions identiques.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	77 000	180 000	180 000	437 000
Communes	0	0	0	0

> **Participation accrue des parents aux frais pour les internats des institutions de pédagogie spécialisée**

La mesure renforce la contribution des parents pour la prise en charge des élèves fribourgeois à besoins éducatifs particuliers dans les internats des institutions de pédagogie spécialisée fribourgeoises et hors canton. Cette contribution augmentera de 17,50 francs à 22,50 francs par nuitée pour toutes les offres à caractère résidentiel. Il s'agirait d'un alignement avec le tarif pratiqué dans les foyers pour mineurs. Cette prestation est assumée à 45 % par l'Etat et à 55 % par les communes.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	24 000	24 000	24 000	72 000
Communes	29 000	29 000	29 000	87 000

> **Réduction des aides dans le domaine du contrôle des viandes issues d'abattoirs**

La mesure propose de supprimer le rabais de la promotion économique de 10 % sur le coût du contrôle des viandes dans les très grands abattoirs. Les émoluments augmenteront dans la même proportion.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	262 000	262 000	262 000	786 000
Communes	0	0	0	0

> **Stabilisation des PIG et autres prestations à l'HFR et limitation des PIG au RFSM**

La mesure cherche à stabiliser les prestations d'intérêt général (PIG) et autres prestations à l'HFR par rapport au montant du budget 2025 tout en considérant une adaptation à la comptabilité analytique représentant environ 1 million de francs par année. Les PIG du RFSM seront aussi stabilisées.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	1 589 000	1 952 000	1 523 000	5 064 000
Communes	0	0	0	0

> **Abandon du soutien à la construction de bâtiments culturels**

La mesure prévoit de renoncer au soutien financier pour la création de la Maison des Amériques à Châtel-St-Denis en 2027. Le plan financier n'envisageait pas d'autre projet dans ce domaine. En raison de décisions prises au niveau du Conseil général de la commune et de l'ECAB, sans lien direct avec la mesure évoquée ici, la création de la Maison des Amériques ne semble actuellement plus d'actualité. Au cas où la situation évoluerait, le Conseil d'Etat n'entend pas revenir sur sa décision de renoncer à accorder une aide pour ce projet.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	300 000	0	300 000
Communes	0	0	0	0

> **Réduction de l'aide pour l'agriculture (promotion et encouragement)**

La mesure propose de réduire l'aide pour l'agriculture dans le domaine de la promotion et de l'encouragement. Ces restrictions impacteront des organisations et/ou des projets agricoles. Concrètement la réduction touchera la promotion des produits du terroir, AOP et AOC, la promotion de l'élevage bovin, caprin, ovin et chevalin, l'écoulement du bétail ainsi que des projets d'innovations.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	100 000	100 000	100 000	300 000
Communes	0	0	0	0

> **Réduction des subventions en faveur des améliorations foncières**

La mesure vise à réduire l'augmentation des subventions en faveur des améliorations foncières. Le budget global dans ce domaine sera limité à 11,1 millions de francs, conformément à l'enveloppe budgétaire disponible de la Confédération. Une priorisation des subventions sera sans doute nécessaire pour respecter la nouvelle enveloppe.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	494 000	530 000	1 024 000
Communes	0	-120 000	-130 000	-250 000

> **Réduction des subventions en faveur du développement durable**

La mesure consiste en une réduction des subventions en faveur du développement durable, qui sont gérées par divers services de plusieurs Directions de l'Etat. L'aide sera réduite de 20 % par rapport aux intentions initiales. Cela pourrait concerner, pour des montants limités en valeur absolue, l'agriculture, les eaux, le prix innovation Fribourg Freiburg, les écoles, les communes, les forêts et les milieux associatifs.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	35 000	35 000	35 000	105 000
Communes	-10 000	-10 000	-10 000	-30 000

> **Réduction des subventions pour le développement du tourisme**

La mesure propose de réduire les subventions pour le développement du tourisme. Un abaissement de la contribution du canton entraînera un effet direct sur le budget de l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT). Il sera réduit d'environ 1.3 % par rapport au budget global prévu.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	100 000	100 000	100 000	300 000
Communes	0	0	0	0

> **Réduction des subventions aux infrastructures de mobilité dans les agglomérations**

La mesure induit un renoncement à certaines subventions potestatives. Cela concernera en priorité les subventions qui découlent de l'art. 177 de la LMob et qui concernent les infrastructures de mobilité dans les agglomérations.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	2 500 000	2 500 000	2 500 000	7 500 000
Communes	-2 500 000	-2 500 000	-2 500 000	-7 500 000

> **Réduction du taux de subvention pour les plateformes multimodales**

La mesure consiste à réduire le taux de subventionnement accordé aux plateformes multimodales en matière de transport. L'Etat contribue financièrement à la construction et au réaménagement de ces plateformes. Sa contribution varie selon les disponibilités financières et ne peut dépasser 50 % des coûts totaux. Les subventions dans ce domaine seront désormais plafonnées à 35 %.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	360 000	750 000	810 000	1 920 000
Communes	-360 000	-750 000	-810 000	-1 920 000

> **Réduction de l'enveloppe pour diverses mesures de soutien aux entreprises**

La mesure vise une adaptation de l'enveloppe pour des mesures de soutien aux entreprises. Les montants octroyés au budget n'ont pas été nécessaires ces dernières années. Des reports de crédits ont eu lieu. La pratique est donc adaptée aux besoins réels.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	200 000	200 000	200 000	600 000
Communes	0	0	0	0

> **Réduction pour l'entraide à l'étranger**

La mesure induit une diminution de l'entraide à l'étranger. Les objectifs de la législature incluent la volonté d'atteindre, sur la durée, une contribution de l'ordre d'un franc par an et par habitant. La contribution devrait donc en principe fluctuer en fonction de la population fribourgeoise. Ces dernières années, le financement est toutefois resté à

320 000 francs, soit en deçà des montants prévus dans le cadre du mandat de prestations. Il est prévu de continuer à plafonner les montants pour l'entraide à 320 000 francs/an pour les prochaines années.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	15 000	15 000	15 000	45 000
Communes	0	0	0	0

5.4.4 Projets et réformes

En matière de projets et réformes, les mesures suivantes sont proposées.

Liste des mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2026 ou 2027 en matière de projets et réformes

b) Mesures du PAFE

- Réduction des moyens de communication du Conseil d'Etat
- Remplacement des enveloppes de l'Etat et papier recyclé blanc par du papier recyclé moins cher
- Reporter la mise en œuvre de "Politique Aide aux médias" dans l'enseignement obligatoire
- Report du projet Digifonds
- Economie au SPO
- Modification dans la politique des amortissements
- Désassujettissement et ventes de chalets (ventes des actifs non stratégiques)
- Changement dans le fonds d'amélioration foncière
- Renoncement à l'augmentation de moyen dans le plan d'action phyto dès 2027
- Démolition porcherie Grangeneuve
- Modification de la pratique de l'OCMS afin d'obtenir des baisses de prix
- Renoncement aux salaires des élèves de l'EMF et à l'Eikon
- Recapitalisation Fondation Seed Capital Fribourg
- Stratégie agroalimentaire

b) Mesures du PAFE

> Réduction des moyens de communication du Conseil d'Etat

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	10 000	10 000	20 000
Communes	0	0	0	0

> Remplacement des enveloppes de l'Etat et papier recyclé blanc par du papier recyclé moins cher

La mesure propose de sélectionner d'autres enveloppes et papiers qu'actuellement. L'Etat de Fribourg remplacera ses enveloppes (Proclima, 100 % recyclé) par des enveloppes en papier recyclé gris. Le papier 100 % recyclé (Refutura) sera aussi remplacé par un papier blanc TCF. Ces changements concernent toutes les unités de l'Etat soumises à l'identité visuelle. Ces nouveaux modèles sont moins onéreux.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	75 000	75 000	75 000	225 000
Communes	0	0	0	0

> **Reporter la mise en œuvre de « Politique Aide aux médias » dans l'enseignement obligatoire**

La mesure consiste à reporter la mise en œuvre de « Politique Aide aux médias » pour la partie liée à l'enseignement obligatoire. Ce report réduira l'aide à la presse. Toutefois le Conseil d'Etat estime qu'il possède d'autres mesures pour soutenir la presse plus directement. De plus, il s'agit d'un report et non d'une suppression.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	64 000	64 000	64 000	192 000
Communes	0	0	0	0

> **Report du projet Digifonds**

La mesure conduit à reporter certains projets Digifonds. Il ne s'agit pas d'une suppression du projet global pour lequel l'Etat a déjà mis des moyens à disposition mais d'un étalement dans le temps. Un allongement du projet est à prévoir mais celui-ci devrait pouvoir atteindre ses objectifs initiaux.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	5 000	88 000	29 000	122 000
Communes	0	0	0	0

> **Economie au SPO**

La mesure propose de réduire les dépenses du Service du personnel et d'organisation. Les prestations de tiers seront réduites. Cela concerne notamment la politique RH. Le montant disponible pour les prestations de tiers sera plafonné à 600 000 francs. Cela représente une baisse de 50 000 francs.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	50 000	50 000	50 000	150 000
Communes	0	0	0	0

> **Modification dans la politique des amortissements**

La mesure vise à adapter la politique des amortissements de l'Etat pour les grands projets d'investissement. Actuellement, l'amortissement d'un objet commence dès le début des dépenses d'investissement, avec un taux fixe sur la valeur résiduelle, et pour une durée maximale de 20 ans.

Le Conseil d'Etat propose de revoir la politique d'amortissement. Les modifications impliqueront un report du début de l'amortissement, à savoir reporter le début de l'amortissement d'un nouvel investissement du patrimoine administratif à la date de sa mise en fonction, mais au plus tard 4 ans après la décision d'investissement, respectivement le crédit d'engagement. Ces changements ne concerneront que les crédits d'objets de 5 grands projets d'investissement (Tour Henri, Bâtiment de chimie, Grange Neuve, Déménagement de la prison central et le SIC), respectivement de réalisation, qui présentent un volume important des investissements pour le patrimoine administratif de l'Etat. La limite de 4 ans a pour but de prévoir un début « au plus tard », afin de d'éviter des débuts d'amortissement très éloignés. A relever qu'il n'est pas indispensable que le décompte final – obtenu souvent tardivement – ne soit disponible, avant que l'amortissement ne débute. Ces modifications peuvent se faire sans changer la loi sur les finances de l'Etat. Les incidences financières dépendent des volumes d'investissement et leur réalisation. Les futurs grands projets de l'Etat seront soumis à une logique identique.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	3 500 000	8 570 000	1 200 000	13 270 000
Communes	0	0	0	0

> **Désassujettissement et ventes de chalets (ventes des actifs non stratégiques)**

La mesure conduit à la vente des chalets non stratégiques pour l'Etat de Fribourg. Les chalets propriétés de l'Etat de Fribourg ayant une vocation agricole et ou forestière sont maintenus et conserveront un entretien adapté. La vente diminuera les charges de l'Etat (assurances, entretiens). En cas de ventes certains loyers ne seront plus encaissés. Le prix de vente des chalets n'est pas comptabilisé dans les incidences financières.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	15 000	30 000	60 000	105 000
Communes	0	0	0	0

> **Changement dans le fonds d'amélioration foncière**

La mesure induit un changement dans le fonds d'amélioration foncières. Les affectations au fonds seront réduites pour tenir compte des besoins actuels plus faibles. Les prestations pour les améliorations foncières seront maintenues.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	192 000	241 000	295 000	728 000
Communes	0	0	0	0

> **Non-prolongation du plan d'action phyto dès 2027**

La DIAF et la DIME ont proposé une prolongation du plan d'action phyto cantonal au-delà de 2026. Le plan phyto arrive à échéance à la fin 2026. Dans la mesure où il n'était pas prévu initialement de le prolonger, le conseil d'Etat renoncer à la proposition de prolongation du plan formulée dans l'intervalle par la DIME et la DIAF. Il en résultera une baisse des mesures dans le domaine qui était toutefois prévisible au moment de la publication du plan phyto cantonal.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	0	550 000	550 000	1 100 000
Communes	0	0	0	0

> **Démolition porcherie Grangeneuve**

La mesure propose de démolir la porcherie de Grangeneuve. Celle-ci date des années 1970 et a été adaptée au fur et à mesure des évolutions technologiques. Elle respecte les normes de détention animale mais ne peut plus être qualifiée de modèle. La porcherie n'est pas rentable en plus. Les économies de cette mesure sont faibles en raison du coût de démolition prévu en 2026. A relever qu'il est prévu de réaliser une nouvelle porcherie en commun avec Agroscope dans le cadre du renouvellement total des écuries sur le site de Posieux.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	-250 000	160 000	160 000	70 000
Communes	0	0	0	0

> **Modification de la pratique de l'OCMS afin d'obtenir des baisses de prix**

La mesure vise à modifier la pratique de l'office cantonal du matériel scolaire (OCMS) afin d'être plus efficient. Ces changements s'articulent en trois axes. Premièrement, les achats hors de l'office seront réduits à 10 % du total des achats pour les positions « moyens d'enseignement » et « fournitures scolaires ». Deuxièmement l'Etat recevra une participation aux bénéfices de l'OCMS à hauteur de 15 % sous forme de note de crédit. Finalement, L'OCMS adoptera une stratégie de l'article unique et AOP visant à réduire la diversité des articles proposés.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	66 000	96 000	96 000	258 000
Communes	0	0	0	0

> **Renoncement aux salaires des élèves de l'EMF et à l'Eikon**

La mesure suggère de renoncer aux salaires des élèves de l'école des métier Fribourg et de l'école professionnelle en arts appliqués du canton de Fribourg. Actuellement les primes d'encouragement dépendent des notes et de l'assiduité dans les études. D'autres primes liées aux stages en entreprises et/ou travaux sur mandats peuvent exister et ne sont pas remises en cause.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	147 000	147 000	147 000	441 000
Communes	0	0	0	0

> **Recapitalisation Fondation Seed Capital Fribourg**

La mesure renonce à recapitaliser la Fondation Seed Capital Fribourg. Selon les dernières informations, cette opération ne semble pas indispensable pour l'instant. Le Conseil d'Etat évaluera l'évolution de la situation.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	600 000	600 000	600 000	1 800 000
Communes	0	0	0	0

> **Stratégie agroalimentaire**

La mesure induit une réduction de l'aide financière à fonds perdu pour la mise en œuvre de Fribourg Agri&Food (stratégie agroalimentaire du Canton de Fribourg) pour les montants dédiés aux services offerts ainsi qu'au financement de projets spécifiques et chèques à l'innovation. Le Conseil d'Etat se base sur le résultat des exercices précédents. Les mandats et projets en cours, de même que les appels à projets, ne sont pas remis en cause.

Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Etat	200 000	200 000	200 000	600 000
Communes	0	0	0	0

6 Liens avec des interventions parlementaires

Dans le cadre de la préparation du PAFE, le Conseil d'Etat a mené des réflexions et eu des contacts avec le Bureau du Grand Conseil au sujet d'éventuels reports dans la mise en œuvre de certains instruments parlementaires. Quelques explications complémentaires à ce sujet et une évocation des évolutions intervenues sont proposées dans le cadre de la section 6.1. Par ailleurs, diverses interventions parlementaires concernant des thématiques traitées dans le cadre du PAFE ont été déposées préalablement ou parallèlement à l'élaboration de ce dernier. Le contenu de ces interventions et la position du Conseil d'Etat à leur sujet sont évoqués brièvement dans le cadre de la section 6.2 ci-dessous. Elles donneront lieu séparément à des réponses spécifiques et le Grand Conseil sera appelé le moment venu à prendre position sur chacune d'entre-elles.

6.1 Reports dans la mise en œuvre de certains instruments parlementaires

En début d'année 2025, le Conseil d'Etat a abordé le Bureau du Grand Conseil pour évoquer l'éventualité d'introduire une sorte de « moratoire » sur la mise en œuvre de certains instruments parlementaires déjà acceptés, qui aurait pu se traduire par exemple par le réexamen de certaines décisions à l'aune du nouveau contexte financier ou par un gel momentané, voire un étalement dans le temps de leur mise application.

Dans le cadre des échanges épistolaires et oraux ayant eu lieu à ce sujet, le Bureau a indiqué qu'il souhaitait connaître l'ensemble du projet de programme d'assainissement des finances de l'Etat avant de se déterminer spécifiquement sur le sort de certains instruments parlementaires. Certains membres du Grand Conseil ont en outre réagi directement dans la presse à la démarche du Conseil d'Etat, qui était exploratoire et se voulait constructive. Une question intitulée « Entre rigueur financière et respect de la volonté populaire : quelle est la priorité du Conseil d'Etat ? » (2025-GC-45) a également été déposée le 12 février 2025.

Sur la base des indications du Bureau du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a renoncé à régler la question du moratoire de manière préalable et globale tout en signalant qu'il n'écarterait pas pour autant la possibilité de proposer des adaptations des modalités de mise en œuvre de certains instruments parlementaires dans le cadre du PAFE. Sa volonté n'a jamais été de contester des décisions démocratiques, mais il lui semble légitime, comme cela avait été d'ailleurs fait dans le cadre des MSE 2013-2016, de s'interroger sur la possibilité de tenir compte lors de leur concrétisation des évolutions du contexte financier étant intervenues dans l'intervalle.

Certaines des propositions décrites dans le chapitre précédent et qui figuraient déjà dans le projet mis en consultation s'inscrivent dans le prolongement de la réflexion initiale du Conseil d'Etat et consistent essentiellement à reporter l'application de décisions prises préalablement par le Grand Conseil. C'est le cas par exemple de la mesure consistant à décaler l'entrée en vigueur du projet ENEO ou de celle visant à une réduction des subventions sylvicoles. Le Conseil d'Etat a par contre abandonné l'idée de suspendre l'adaptation au renchérissement dans les EMS, comme il l'avait envisagé initialement. Il ne propose en outre à ce stade, par rapport au projet mis en consultation, aucune nouvelle mesure qui suspendrait des décisions récentes du Grand Conseil ou reviendrait sur ces dernières.

6.2 Réponses à des instruments parlementaires non traités

6.2.1 Motion « Introduisons un taux d'impôt équitable » (2024-GC-279)

Déposée le 19 novembre 2024, la motion « Introduisons un taux d'impôt équitable » (2024-GC-279) déplore que le taux maximum d'imposition sur les revenus des personnes physiques dans le canton de Fribourg, qui est de 13,5 %, soit atteint dès qu'une personne seule a un revenu imposable de 203'900 francs. Elle demande que la progressivité du barème continue au-delà de ce seuil et que le taux d'imposition augmente jusqu'à un revenu annuel de 650'000 francs, pour atteindre un niveau maximal de 19 %, à l'instar de ce qui prévaudrait dans le canton de Genève. Le but de la motion est de faire peser une plus grande charge fiscale sur les personnes à hauts revenus. Les motionnaires suggèrent en outre que les recettes supplémentaires qui découleraient de leur proposition pourraient être utilisées pour augmenter les subsides pour les primes d'assurance-maladie.

Après avoir rappelé que l'impôt ne peut par définition pas être affecté à un usage particulier, le Conseil d'Etat signale que la question de la fiscalité a fait l'objet de réflexions approfondies au sein du GT revenus dans le cadre du PAFE et suscite régulièrement des discussions au sein du gouvernement. Par souci notamment de maintenir une certaine attractivité fiscale pour les hautes revenus, qui amènent une part prépondérante des recettes fiscales dans le canton, le Conseil d'Etat ne souhaite pas revoir le barème de l'impôt dans le sens de ce qui est souhaité par les motionnaires. Il proposera en conséquence au Grand Conseil de refuser la motion 2024-GC-279.

6.2.2 Mandat « Pour une administration efficace » (2024-GC-286)

Sur la base de deux études mettant en évidence qu'une part importante des montants imposables en Suisse ne sont pas déclarés aux autorités fiscales, le mandat « Pour une administration fiscale efficace » (2024-GC-286), déposé le 20 novembre 2024, demande une augmentation de la dotation en personnel du Service cantonal des contributions (SCC). Les auteurs de mandat estiment que les postes concernés doivent être perçus et considérés comme un investissement en faveur d'une perception de l'impôt équitable. Ils considèrent que la dotation en personnel actuelle du SCC ne permet plus un traitement en profondeur des déclarations fiscales et une lutte adéquate contre la soustraction et la fraude fiscale. Ils souhaitent que les effectifs soient complétés, tant au niveau des taxateurs et taxatrices, que de réviseurs et de l'inspection fiscale, puis ajustés chaque année en fonction de l'augmentation de la masse fiscale et du nombre de contribuables. Pour ce qui est de l'inspection fiscale, une augmentation initiale de 10 EPT est évoquée.

Le Conseil d'Etat souligne qu'il propose dans le cadre de la mesure « Augmentation du nombre de taxateurs au SCC afin de renforcer l'investigation fiscale » d'augmenter la dotation du SCC de 12 EPT en 3 ans. Il considère que cela répond de manière adéquate aux attentes formulées dans le mandat et proposera dès lors au Grand Conseil de considérer que celui-ci a été rempli.

6.2.3 Mandat « Diminuer les charges de l'Etat pour maintenir le pouvoir d'achat » (2025-GC-40)

Déposé le 11 février 2025, le mandat « Diminuer les charges de l'Etat pour maintenir le pouvoir d'achat » (2025-GC-40) demande au Conseil d'Etat de mettre en place une série de 11 mesures devant lui permettre de continuer à remplir ses missions premières, à offrir un service adéquat à ses citoyennes et citoyens ainsi qu'aux entreprises et à maintenir son attrait en tant qu'employeur. Ce mandat part du constat que l'Etat de Fribourg prévoit un déficit structurel important dès 2026. Il estime qu'à l'heure où plusieurs cantons voisins ont instauré des réductions fiscales, une augmentation des impôts et une perte du pouvoir d'achat seraient difficilement compréhensibles pour les citoyennes et citoyens sans que des mesures pour réduire les dépenses de l'Etat aient d'abord été entreprises. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est appelé à viser à tout prix l'efficacité, à prioriser ses tâches et à demander des efforts supplémentaires à ses employé-e-s, notamment en révisant et canalisant l'augmentations de postes.

Le Conseil d'Etat constate que la plupart des propositions formulées correspondent à des idées qui ont aussi été exprimées au sein de l'administration cantonale, examinées dans le cadre de la préparation du PAFE 26-28 et le plus souvent retenues pour des examens complémentaires en vue d'une mise en œuvre ultérieure. Certaines de ces propositions ont même déjà été intégrées dans le présent projet, comme par exemple la mise en vente des propriétés de l'Etat (ex : chalets, alpage) n'ayant plus de lien direct avec ses missions principales ou de faisant pas partie du patrimoine historique ou culturel. Plusieurs propositions rejoignent en outre des préoccupations antérieures du Conseil d'Etat qui ont donné lieu au lancement de projets de rationalisation internes dont le suivi et la concrétisation font désormais partie des activités courantes des services et directions concernées.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil d'accepter partiellement le mandat 2025-GC-40 tout en soulignant qu'il a déjà pris ou proposé diverses mesures allant dans le sens de ce qui est souhaité par ses auteurs.

6.2.4 Mandat « Un plan d'assainissement ! Une aubaine pour la biodiversité » (2025-GC-55)

Partant du constat que la situation financièrement critique qui s'annonçait depuis plusieurs années a conduit le Conseil d'Etat à annoncer un plan d'assainissement, le mandat « Un plan d'assainissement ! Une aubaine pour la biodiversité ? » (2025-GC-55), déposé le 13 février 2025, propose d'aborder la situation actuelle dans une optique constructive et de la considérer même comme une aubaine. Afin de se donner l'opportunité et de dégager les moyens

de réaliser les objectifs climatiques et en matière de biodiversité acceptés, les auteur-e-s du mandat demandent au Conseil d'Etat de prendre une liste de 10 dispositions particulières dans le cadre du plan d'assainissement des finances de l'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que les mesures proposées dans le cadre du mandat ne correspondent pour la plupart pas à celles qu'il propose de mettre en œuvre dans le cadre du PAFE 26-28. Il partage certes les préoccupations exprimées quant à la durée d'utilisation du matériel informatique et du parc automobile et la volonté de baisser la consommation énergétique générale des bâtiments de l'Etat mais entend y donner suite dans le cadre de son action courante et sur la durée, plutôt que dans le cadre d'un plan d'assainissement. Le Conseil d'Etat est en outre sur le principe d'accord avec l'idée de réduire les déductions fiscales pour les trajets en transport individuel motorisé, mais propose de fixer le nouveau plafond à 8 000 francs au lieu des 3 000 francs évoqués dans le mandat.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil d'accepter partiellement le mandat 2025-GC-55.

6.2.5 Motion « Bon pour le climat et les caisses de l'Etat » (2025-GC-70)

La motion « Bon pour le climat et les caisses de l'Etat » (2025-GC-70) déposée le 3 mars 2025 propose de modifier l'article 27 al. 1 let. a de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux (LICD) afin de contribuer à l'assainissement des finances cantonales et aux objectifs climatiques. La disposition en question concerne les déductions des frais professionnels relatifs aux déplacements nécessaires entre le domicile et le lieu de travail. Les motionnaires demandent de plafonner ces déductions à 4 000 francs par an, équivalent plus ou moins au prix d'un abonnement général des CFF, au lieu des 12 000 francs actuellement en vigueur. Ils demandent en outre, dans l'idée d'inciter davantage au report modal, d'augmenter à 1 000 francs pour les déplacements à vélo.

Comme indiqué précédemment, le Conseil d'Etat se rallie sur le principe à la proposition de réduire les déductions fiscales des frais professionnels relatifs aux déplacements avec des moyens de transports individuels motorisés entre le domicile et le lieu de travail, mais propose de fixer le plafond des déductions à 8 000 francs par année au lieu des 4000 francs proposés par les motionnaires. Le Conseil d'Etat n'entend pas contre pas entrer en matière sur une augmentation de déduction accordée pour les déplacements à vélo dans le cadre du PAFE. Une telle mesure, qui engendrerait des pertes fiscales, serait incompatible avec les objectifs d'un plan d'assainissement des finances.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil proposera au Grand Conseil d'accepter partiellement la motion, tout en soulignant qu'il prévoit déjà une mesure de réduction des déductions fiscales pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail allant dans le sens de la volonté des motionnaires.

6.2.6 Mandat « Mesures d'économies : la classe politique doit donner l'exemple » (2025-GC-94)

Dans le cadre des mesures prises pour faire face à la situation exceptionnelle engendrée par le COVID-19, il avait été décidé d'augmenter à 500 000 francs les subventions accordées aux partis politiques dans les années électorales. Déposé le 27 mars 2025, le mandat « Mesures d'économies : la classe politique doit donner l'exemple » (2025-GC-94) demande que la participation financière de l'Etat aux frais de campagnes électorales soit ramenée à 250 000 francs. Il s'agirait ainsi de démontrer que la classe politique prend pleinement conscience des réalités financières actuelles. Pour les auteurs du mandat, montrer ainsi l'exemple enverrait un signal fort envers les contribuables, qui fournissent déjà de nombreux efforts, et permettrait de renforcer la confiance entre la population et ses élus. Elle attesterait aussi d'une volonté de prioriser les dépenses véritablement essentielles au bénéfice de la population.

Le Conseil d'Etat avait déjà retenu avant le dépôt de ce mandat une mesure permettant de réduire la participation de l'Etat aux frais de campagnes électorales à raison d'environ 118 000 francs en 2026 et 2027. Il proposera de s'en tenir à cette mesure qui va dans le sens du mandat déposé et de considérer qu'il a ainsi été donné suite à ce dernier.

7 Commentaire des modifications légales

Les mesures de la compétence du Grand Conseil, présentées dans la section 5.3, entraînent des modifications légales. Les mesures ont été regroupées selon les actes législatifs qu'elles modifiaient. Ceux-ci sont classés selon leur numérotation RSF. Les commentaires sont autant que possible regroupés par mesure afin de mieux pouvoir faire le lien avec la section 5.3.

A noter que 4 mesures ne sont plus évoquées dans la suite du chapitre.

- > La mesure prévoyant l'*introduction d'une taxe sur les volumes extraits des sites de gravières* doit faire l'objet d'une réflexion approfondie au niveau juridique qu'il n'a pas été possible de mener dans le délai d'élaboration du projet de PAFE. Elle s'appliquera seulement depuis 2027.
- > La mesure sur le *renoncement à la future prise en charge par l'Etat des frais d'expédition du vote par correspondance* a déjà été validée par le Grand Conseil le 27 mars dans le cadre d'une modification de la LEDP et ne nécessite pas d'autres adaptations.
- > La mesure portant sur l'*augmentation du revenu considéré dans le calcul des bourses d'étude et considérer le revenu de l'autre parent en cas de concubinage avec un enfant* est intégrée à la procédure de révision de la LBPE qui a été approuvé par le Grand Conseil en juin dernier.
- > La mesure relative au report de la mise en œuvre du projet ENEO, tel qu'il a été adopté par le Grand Conseil en mai 2025, ne nécessite pas d'adaptations qui devraient être insérées dans le projet de LAFE.

7.1 La modification de la loi sur le droit de cité (LDCF)

7.1.1 Informations générales

> **Modification de la procédure de naturalisation ordinaire**

La présente révision de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF ; RSF 114.1.1) fait suite au PAFE et à la volonté d'alléger la procédure de naturalisation en limitant les cas d'audition des personnes candidates à la naturalisation par la Commission des naturalisations du Grand Conseil (CNat). Cette commission est, de toutes les commissions du Grand Conseil, celle qui siège le plus souvent. La limitation de cette audition a pour objet principal de permettre des économies financières substantielles.

Au cours de l'année 2024 la CNat a siégé à 57 reprises, pour un coût total de plus de 88'000 francs, auquel s'ajoute les divers frais des membres de la commission. Ce seul chiffre illustre les économies qui pourront être réalisées au fil des années, à l'heure où le canton doit faire des efforts pour limiter ses dépenses.

La présente proposition de révision entraînera également une conséquence positive sur la durée de la procédure de naturalisation. En comparaison avec les autres cantons romands, le canton de Fribourg a une des procédures les plus longues. Il est notamment, avec le canton du Valais, le dernier à maintenir la compétence de naturalisation au Grand Conseil. Dans tous les autres cantons romands, c'est le Conseil d'Etat qui octroie la naturalisation au niveau cantonal, rendant la procédure plus rapide. Le canton du Valais est actuellement engagé dans un processus de révision législative et étudie la possibilité de transfert de compétence au pouvoir exécutif.

En l'état, dans le canton de Fribourg, en fonction du moment du retour de l'autorisation fédérale de naturalisation (AFN) du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), un requérant peut patienter jusqu'à 11 mois avant d'être naturalisé. Ces délais s'expliquent notamment par le grand nombre d'auditions effectuées par décret par la CNat.

En outre, les questions posées lors des différentes auditions tout au long de la procédure de naturalisation sont souvent très comparables et il semble utile d'éviter des auditions superfétatoires. A toutes fins utiles, il est rappelé que les auditions effectuées par le Service de l'état civil et des naturalisations (SENa) et les rapports d'enquêtes établis sont très complets et détaillés. Ils permettent d'évaluer les connaissances des personnes requérantes ainsi que leur intégration.

7.1.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 19

Le premier alinéa ne fait pas l'objet de modification. Comme actuellement, les dossiers de naturalisation restent transmis au Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 a été simplifié dans sa rédaction. Après son examen des dossiers, ceux-ci sont transmis au Grand Conseil sous la forme d'un projet de décret, avec le préavis du Conseil d'Etat ou ses observations. Les dossiers ne font plus systématiquement l'objet d'une proposition d'acceptation ou de refus d'octroi de la naturalisation. Seuls les dossiers posant problème seront l'objet de préavis circonstanciés ou d'observations de la part du Conseil d'Etat. Sur le fond, cette simplification rédactionnelle ne modifie pas particulièrement la pratique actuellement en cours.

Art. 20

L'article 20 al. 1 prévoit que pourront être examinés et auditionnés par la Commission des naturalisations du Grand Conseil uniquement les dossiers qui auront été préavisés négativement par le Conseil d'Etat ou qui auront fait l'objet de réserves de sa part. Ainsi, le principe de la non-audition des dossiers est posé par la présente révision, sous réserve d'exceptions. Selon cette proposition, la compétence du Conseil d'Etat est renforcée dans le traitement des dossiers de naturalisation. Il devra donc procéder à un examen minutieux des dossiers pour déterminer si certains dossiers présentent des lacunes qui justifieront de « passer la main » à la Commission des naturalisations du Grand Conseil dans la décision de préavis en vue d'octroyer ou non le droit de cité fribourgeois et la nationalité suisse. Les dossiers de naturalisation qui ne posent aucun problème seront donc préavisés positivement par le Conseil d'Etat et en cas de doute, la Commission des naturalisations du Grand Conseil sera amenée à procéder à une seconde évaluation du dossier.

Pour le reste, les alinéas 2 et 3 de la disposition sont inchangés.

Il convient de rappeler que dans le cadre d'une procédure de naturalisation ordinaire, toutes les personnes requérantes sont systématiquement auditionnées par le SENa en début de procédure par des enquêteurs et enquêtrices assermentés et qu'un rapport d'enquête complet et détaillé est rédigé à l'issue de cet entretien, permettant aux autorités compétentes en la matière d'évaluer l'intégration. Sauf exception, les personnes requérantes sont en outre auditionnées par les commissions des naturalisations des communes, conformément à l'art. 43 LDCF non modifié par le présent projet.

Art. 22

Cette disposition est une disposition qui permettait à la Commission des naturalisations du Grand Conseil de renoncer, en certaines circonstances, à auditionner les personnes de la deuxième génération. Avec la proposition de nouvel article 20 qui modifie les modalités décisionnelles d'auditionner ou non les personnes candidates, le maintien de l'article 22 n'est plus justifié. Il est donc simplement supprimé.

7.2 La modification de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC)

7.2.1 Informations générales

> Suppression de l'envoi du matériel de propagande électorale aux Suisses de l'Etranger

La première partie consiste à supprimer l'envoi du matériel de propagande aux Suisses de l'étranger. Cet envoi à l'étranger est coûteux et fait souvent l'objet d'un retour à l'expéditeur à la suite d'un défaut de distribution. Il est proposé de remplacer l'envoi de l'enveloppe unique contenant le matériel de propagande des partis politiques et groupes de citoyens ayant déposé une liste à l'occasion des élections cantonales ou fédérale par l'ajout au matériel électoral d'une information (un flyer ou une mention sur la brochure explicative du Conseil d'Etat) indiquant l'ensemble des informations relatives à la publicité des partis politiques (disponible sur le site internet de l'Etat de Fribourg). L'accès à la page spécifique peut être simplifié par un code QR à scanner qui ouvre directement la page en question sur le site de l'Etat.

> **Réduction de la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale**

La seconde partie consiste à réduire l'enveloppe accordée aux partis politiques lors des campagnes électorales qui avait été augmentée, pour donner suite à des demandes successives des partis politiques. Le calcul de l'enveloppe a été formalisé (art.1b) dans la loi sur la participation aux frais de campagne électorale (LPFC) lors de sa dernière révision (2023).

7.2.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 1a al. 2a (nouveau)

L'envoi à l'étranger d'une enveloppe de grand format contenant la propagande de l'ensemble des partis politiques et des groupements de citoyens et citoyennes ayant déposé une liste électorale est particulièrement coûteux (jusqu'à 55 000 francs). Nous enregistrons après chaque élection des retours importants de ces enveloppes, du fait de l'impossibilité de distribuer ce matériel aux électeurs et électrices. Ce retour se fait dans les mois, voir les années (jusqu'à 18 mois après l'élection) qui suivent et engendre des coûts pour l'Etat. Il n'est pas possible d'éviter ces retours du fait des accords postaux. Il n'est donc pas possible non plus d'éviter ces frais qui s'ajoutent aux montants payés pour leur envoi.

Le changement ne doit pas pour autant engendrer une péjoration de l'information mise à disposition des électeurs et électrices résidant durablement à l'étranger. La solution proposée permet aux électeurs et électrices d'accéder aux informations des partis politiques et groupements de citoyens et citoyennes ayant déposé une liste pour l'élection concernée. L'accès à l'information est simple et rapide par l'entremise d'une page internet du site fr.ch renvoyant aux sites internet de l'ensemble des groupements politiques concernés.

Art. 1b al.2 lettres a et b

Cette modification conduit à une adaptation nécessaire de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 23 avril 2024 fixant la participation de l'Etat aux frais de campagne des élections cantonales de 2026 et nationales de 2027 (RSF 115.61).

Cette modification de la LPFC constitue par ailleurs une suite directe donnée au mandat 2025-GC-94 « Mesures d'économies : la classe politique doit donner l'exemple » du 27 mars 2025, quand bien même celui-ci, requérant la modification d'une loi, aurait dû prendre la forme d'une motion.

7.3 La modification de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (LTCE)

7.3.1 Informations générales

Une des mesures décrites dans la modification de la loi sur le personnel de l'Etat au chapitre 7.4 (renoncer à l'indexation des salaires avec fixation d'un seuil à 118 points) s'applique aussi aux membres du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal. Comme ces personnes ne sont pas soumises à la LPers, il est nécessaire de modifier également la LTCE pour donner une base légale à la mesure en question.

7.3.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 28d

Cela permet de faire participer les préfets, les membres du Conseil d'Etat et du Tribunal Cantonal aux efforts du personnel au programme d'assainissement des finances de l'Etat. Les commentaires de la LPers s'appliqueront ici aussi.

La mesure prévue par le nouvel article 138d LPers (indexation) s'appliquera aussi aux membres du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal. Dans la mesure où le contenu actuel de l'article 5 al. 1 LTCE est déjà suffisamment explicite (renchérissement des traitements comme pour le personnel de l'Etat), il n'apparaît pas nécessaire de proposer une adaptation légale en la matière.

7.4 La modification de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers)

7.4.1 Informations générales

Deux mesures du PAFE induisent des modifications de la loi sur le personnel de l'Etat. Les explications et justifications apportées sont séquencées par mesure dans un souci de clarté. Conscient de l'effort demandé à son personnel et du risque de perte d'attractivité de l'Etat-employeur en comparaison avec la Confédération et les cantons voisins, le Conseil d'Etat a veillé à ce qu'au travers des autres mesures (hors personnel) la symétrie des sacrifices soit appliquée.

> **Renoncer à l'indexation des salaires (avec fixation d'un seuil à 118 points) (art. 138d al. 1 let. a)**

En 2026 et 2027, le Conseil d'Etat propose de renoncer à indexer les salaires du personnel tant que l'indice suisse des prix à la consommation (base mai 2000) n'a pas atteint 118 points. Une mesure similaire avait déjà été mise en place dans le cadre des mesures structurelles et d'économie 2014-2016 de l'Etat de Fribourg.

Les salaires actuels sont déterminés sur la base d'un indice des prix à la consommation de 114,2 points (indice du mois de novembre 2023, base mai 2000 = 100 points). Il est proposé de renoncer à indexer les salaires jusqu'à concurrence d'un indice de 118 points. Cette mesure n'entraîne pas de diminution de salaire. En revanche, le personnel renonce à une indexation future éventuelle dans l'hypothèse où l'indice des prix à la consommation dépasserait le niveau pris en compte actuellement. L'indexation future interviendra uniquement quand l'indice de novembre de l'année précédente dépassera l'indice de 118 points.

L'indice des prix à la consommation reste un paramètre externe dont l'évolution est en soi difficilement prévisible. Les prévisions économiques indiquent que l'inflation devrait rester dans les objectifs de la politique monétaire de la BNS. Vu les difficultés financières de l'Etat, il est judicieux de fixer des règles dérogatoires à la LPers concernant l'adaptation des salaires à l'indice des prix à la consommation, afin de freiner l'évolution de la masse salariale ces prochaines années.

Le Conseil d'Etat souhaite introduire un plancher de l'indice de référence à 118.0 pour servir à nouveau une indexation totale ou partielle, dans l'hypothèse où l'inflation atteindrait réellement cet indice. Aucun plancher n'est fixé pour 2028, le Conseil d'Etat réanalysera la situation conformément à l'article 81 LPers.

Pour mémoire, en 2025, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas ajuster les salaires du personnel au renchérissement, malgré l'augmentation de l'inflation entre 2023 et 2024 (hausse de l'IPC de 0,9 point entre novembre 2023 et novembre 2024). Cette décision était motivée par la péjoration des finances cantonales et de l'obligation constitutionnelle de présenter un budget 2025 à l'équilibre.

> **Décalage de l'augmentation du palier (art. 138c al. 1 let. a)**

De plus, le Conseil d'Etat propose de décaler l'augmentation annuelle de palier au 1^{er} septembre au lieu du 1^{er} janvier, en 2026, 2027 et 2028, ce tout en maintenant le traitement minimal et maximal de chaque classe. Cette mesure avait déjà été mise en place dans le cadre des Mesures structurelles et d'économie 2014-2016 de l'Etat de Fribourg. Elle n'entraîne pas une baisse des salaires, mais un manque à gagner pour le personnel concerné.

L'art. 79 LPers fixe le montant minimal et maximal de l'échelle générale et de l'échelle spéciale de traitements du personnel de l'Etat. Selon l'art. 80 LPers, chaque échelle de traitement est divisée en classes de traitement dont le nombre est fixé par le Conseil d'Etat (actuellement 36 classes pour l'échelle générale). Chaque classe de traitement a un montant minimal et un montant maximal. La différence entre ces montants est divisée en paliers dont le nombre est également fixé par le Conseil d'Etat (actuellement 20 paliers).

Le Conseil d'Etat, au vu des perspectives financières, estime qu'il est nécessaire d'adapter transitoirement le mécanisme d'attribution des paliers. Il propose en conséquence de n'octroyer le palier entier qu'à partir du mois de septembre en 2026, 2027 et 2028.

Le Conseil d'Etat entend initier une réévaluation du système salarial en vigueur. Il a mandaté le SPO d'étudier des mesures structurelles d'économie visant un allègement durable de la masse salariale. Ainsi, à l'issue du PAFE, si le nouveau système salarial n'a pas été mis en œuvre, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de maintenir certaines mesures d'allègement.

7.4.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 138c al. 1(nouveau)

La modification de loi sur le personnel de l'Etat est temporaire, liée aux mesures d'assainissement limitées dans le temps, soit de 2026 à 2028. Pour des raisons de technique législative, comme il s'agit d'une modification temporaire de la LPers, il est proposé d'introduire, au chapitre XV, sous dispositions finales et transitoires, une nouvelle disposition transitoire.

L'alinéa 1 fonde la compétence du Conseil d'Etat de déroger, durant les années 2026, 2027 et 2028, à l'article 88 LPers. La lettre *a* concrétise la mesure concernant l'augmentation annuelle (palier). La lettre *b* prévoit que les mesures restrictives appliquées au personnel de l'Etat devront également être appliquées au personnel des secteurs bénéficiant des subventions étatiques. Cette même disposition existe déjà au niveau de la LPers (art. 81 al. 5) et elle s'inscrit également dans la ligne de l'article 22 al. 2 de la loi sur les subventions (LSub, RSF 616.1) qui stipule que « Les dépenses excédant les normes appliquées par l'Etat ne sont pas subventionnables ». Il en sera tenu compte lors de l'octroi des subventions.

Art. 138d al. 1 (nouveau)

Cette disposition fonde la compétence du Conseil d'Etat de déroger, durant les années 2026 et 2027, à l'article 81 LPers. Cette mesure concerne l'indexation des échelles de traitement. La lettre *a* concrétise cette mesure. La lettre *b* prévoit que les mesures restrictives appliquées au personnel de l'Etat devront également être appliquées au personnel des secteurs bénéficiant des subventions étatiques.

Art. 138e al. 1 (nouveau)

Cet alinéa mentionne la possibilité pour le Conseil d'Etat d'adapter les mesures durant les 3 ans de leur application en fonction de l'évolution de la situation financière de l'Etat.

7.5 La modification de la loi d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LALAVI)

7.5.1 Informations générales

> Modifier et simplifier la répartition de subvention dans le domaine de l'aide sociale

La mesure d'assainissement propose de modifier et simplifier la répartition de trois subventions : la loi sur l'aide sociale (LASoc), la loi d'application de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LALAVI) et la loi sur les avances et recouvrement de contributions d'entretien (LARACE).

Ces trois lois sont appliquées selon deux sortes de modalités différentes. Dans la LASoc, l'Etat surveille et coordonne, tandis que les communes assument la délivrance des prestations. En revanche, dans la LAVI, comme dans la LARACE, la délivrance des prestations est entièrement de la compétence de l'Etat, tandis que les communes n'assument aucun rôle, hormis leur contribution à la prise en charge de ces prestations. Afin d'optimiser le système de subventionnement, le système de répartition des charges peut être simplifié tout en tenant compte des rôles. C'est pourquoi, la mesure préconisée consiste à changer la répartition LASoc actuelle, 40 % Etat / 60 % communes, pour passer à 20 % Etat et 80 % communes. A l'inverse, la répartition des deux autres lois est aussi modifiée en fonction de la distribution des rôles. L'Etat prend en charge les frais LAVI et LARACE à 100 %, ce qui concorde avec la logique des compétences

7.5.2 Estimations financières détaillées

La simplification apportée par cette nouvelle répartition a un impact global de l'ordre de 4 millions de francs par année en réduction des charges actuelles de l'Etat, comme le montre le tableau suivant avec les projections correspondant à la période 2026 à 2028. Cette nouvelle répartition implique évidemment une augmentation des

charges de l'aide sociale pour les communes, partiellement compensée par le fait qu'une diminution des charges interviendra dans les domaines de la LARACE et de la LAVI. Les chiffres présentés ci-dessous, repris du rapport explicatif mis en consultation, ont été actualisés dans l'intervalle en fonction du budget 2026.

	Part de l'Etat					Part des communes		
	C23	BU25	PF26	PF27	PF28	PF26	PF27	PF28
Loi appliquée	Répartition actuelle des charges							
LASoc	14 673 157	14 875 000	13 750 000	14 155 000	14 315 000	20 625 000	21 232 500	21 472 500
LAVI	1 021 387	1 322 850	1 407 000	1 407 000	1 407 000	885 000	885 000	885 000
LARACE	2 235 023	2 175 000	2 031 000	2 058 000	2 086 000	2 058 000	2 101 000	2 145 000
Total actuel	17 929 567	18 372 850	17 188 000	17 620 000	17 808 000	23 568 000	24 218 500	24 502 500
	Nouvelle répartition des charges							
LASoc			6 875 000	7 077 500	7 157 500	27 500 000	28 310 000	28 630 000
LAVI			2 292 000	2 292 000	2 292 000	0	0	0
LARACE			4 089 000	4 159 000	4 231 000	0	0	0
Nouveau total			13 256 000	13 528 500	13 680 500	27 500 000	28 310 000	28 630 000
	Incidences financières nettes (+ amélioration financière / - dégradation financière)							
LASoc			6 875 000	7 077 500	7 157 500	-6 875 000	-7 077 500	-7 157 500
LAVI			-885 000	-885 000	-885 000	885 000	885 000	885 000
LARACE			-2 058 000	-2 101 000	-2 145 000	2 058 000	2 101 000	2 145 000
Total			3 932 000	4 091 500	4 127 500	-3 932 000	-4 091 500	-4 127 500

7.5.3 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 9 al. 2

Les parts des communes sont supprimées. L'Etat reprend intégralement le financement dans ce domaine.

7.6 La modification de la loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE)

7.6.1 Informations générales

Cette modification est liée à celles de la LALAVI et de la LASoc. Les explications nécessaires à ce sujet sont données dans le cadre de la section 7.5.1.

7.6.2 Estimations financières détaillées

Cette modification est liée à celles de la LALAVI et de la LASoc. Une estimation détaillée des incidences financières de la mesure est présentée dans le cadre de la section 7.5.2.

7.6.3 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 21 al. 1

Les parts des communes sont supprimées. L'Etat reprend intégralement le financement dans ce domaine.

7.7 La modification de la loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation

7.7.1 Informations générales

> Réévaluation du soutien à la construction de bâtiments scolaires

Conformément aux articles 12 et 13 de la loi, l'État subventionne les constructions scolaires à hauteur de 16,8 % d'un montant subventionnable forfaitaire au m² pour les écoles enfantines et primaires, ainsi que par bâtiment pour les salles de sport. Pour les écoles du cycle d'orientation, la subvention s'élève à 45 % du montant subventionnable. En réalité, ces taux forfaitaires correspondent, sur les coûts de construction finaux, à une subvention effective située entre 2,89 % et 6,30 % pour les écoles primaires, et à environ 12 % pour les cycles d'orientation.

Compte tenu du faible taux de subventionnement effectif ainsi que des importantes ressources humaines mobilisées pour le traitement de ces demandes, il est proposé de supprimer le subventionnement pour les écoles primaires. Cette suppression emporte également la fin du subventionnement pour les écoles enfantines et l'accueil extra-scolaire, ces infrastructures étant en principe intégrées aux bâtiments scolaires primaires. Par ailleurs, l'accueil extra-scolaire ne s'applique plus au niveau du cycle d'orientation.

L'économie générée par cette mesure est estimée à environ 5 millions de francs par an. Il convient toutefois de préciser que l'effet ne sera pas immédiat. Ainsi, selon la disposition transitoire proposée à l'art. 25 al. 1, les projets relatifs aux accueils extra-scolaires, aux écoles enfantines et aux écoles primaires qui, au moment de l'entrée en vigueur de la modification législative, ont déjà fait l'objet d'une approbation du programme des locaux au sens de l'article 15 de la loi, demeureront soumis à l'ancien droit et pourront donc encore bénéficier d'une subvention. Les effets financiers de cette mesure se feront ainsi ressentir de manière progressive et à plus long terme. Une adaptation légale s'impose toutefois dès à présent, dans la perspective de l'assainissement des finances de l'État.

7.7.2 Commentaires des articles de la modification légale

Les modifications proposées visent toutes à concrétiser le principe général de suppression du subventionnement pour les écoles primaires présenté précédemment. A l'exception de l'art. 25, elles n'appellent pas de commentaires particuliers.

Art. 25

Cette disposition transitoire permet de continuer de soutenir les projets ayant déjà fait l'objet d'une approbation, avant le 31 décembre 2025, au sens de l'article 15

7.8 La modification de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD)

7.8.1 Informations générales

Deux mesures du PAFE induisent des effets dans le LICD : la réduction de la déduction des frais de déplacement dans la taxation cantonale et la non-adaptation à la progression à froid. Les commentaires des articles, au point suivant, apportent des éléments détaillés favorisant la compréhension de ces mesures.

7.8.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 27 al. 1 let. a

Introduit au 1^{er} janvier 2023 dans le cadre de la révision de la loi sur la mobilité, le plafonnement de la déduction pour les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu de travail s'inscrivait dans la perspective d'assurer une répartition équilibrée et efficace des coûts entre l'Etat et les communes. Le montant de la déduction plafonnée avait alors été fixé à 12 000 francs correspondant à un trajet d'environ 45 kilomètres aller-retour par jour.

Dans la mesure où la déduction pour frais de transport entre le domicile et le lieu de travail diminue l'assiette imposable, une réduction du plafonnement se traduit par des recettes fiscales supplémentaires pour l'Etat et les communes. Avec une déduction plafonnée fixée à frs. 8 000 francs (équivalant à un trajet journalier d'environ 30 kilomètres aller-retour), les recettes fiscales supplémentaires sont estimées à 5,2 millions de francs pour l'Etat et à 4,3 millions de francs pour les communes.

Art. 27 al. 2

Les contribuables exerçant une activité lucrative dépendante peuvent déduire au titre de frais professionnels les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu de travail (art. 27 al. 1 let. a LICD), les frais supplémentaires résultant des repas pris hors du domicile et du travail par équipes (art. 27 al. 1 let. b LICD) ainsi que les autres frais indispensables à l'exercice de la profession (art. 27 al. 1 let. c LICD). Ces derniers sont en principe accordés de manière forfaitaire.

Toutefois, lorsque le contribuable peut justifier des frais plus élevés que la déduction forfaitaire, il peut revendiquer le montant effectif prouvé au titre d'autres frais indispensables à l'exercice de sa profession. Depuis l'introduction d'une déduction plafonnée, le contribuable ne peut en revanche plus faire valoir des frais de déplacement effectifs supérieurs au montant plafonné. Il en va également ainsi au niveau fédéral.

Dès lors, l'article 27 al. 2 LICD doit être corrigé afin d'apporter la clarté nécessaire aux contribuables quant à la possibilité de revendiquer uniquement une déduction forfaitaire (en l'espèce une indemnité kilométrique) ne pouvant pas excéder le plafond fixé pour les frais de déplacement. Il est donc nécessaire de supprimer la référence à la lettre a dans la disposition. A noter que cette modification aurait dû être effectuée en 2003 déjà.

Art. 248f al.1

Le Conseil d'Etat décide de renoncer à procéder à la compensation des effets de la progression à froid qui aurait dû intervenir en 2026 au terme des trois ans au sens des articles 40 al. 1 et 62a al. 1 LICD. Le renoncement à la compensation des effets de la progression à froid permet d'éviter une baisse des recettes fiscales cantonales de l'ordre de 28 millions de francs. Dès lors que le plan financier intègre les effets de cette indexation pour un montant de 20 millions de francs pour le canton, la mesure améliore la situation financière d'un même montant et permet d'éviter une dégradation supplémentaire des recettes de l'ordre de 8 millions de francs. Cette mesure permet d'éviter une baisse des recettes fiscales communales de l'ordre de 23 millions de francs

Art. 248f al.2

Pour que cette opération génère une amélioration pérenne des finances publiques, l'indice des prix déterminant pour la prochaine compensation des effets de la progression à froid est l'indice des prix à la consommation de décembre 2024 (décembre 2005=100), soit 109,3 points.

7.9 La modification de la loi sur la protection des animaux (LCPA)

7.9.1 Informations générales

> Modification dans la procédure des séquestres d'animaux

Le lien entre humains et animaux de compagnie, ainsi que la place sociétale de l'animal, ont évolué ses dernières années. L'Etat est de plus en plus confronté à des détenteurs d'animaux de compagnie qui ne respectent pas le bien-être animal car ils n'arrivent pas ou ne veulent pas s'en rendre compte et ne mesurent pas la portée de leur comportement.

Dans ces cas, l'Etat doit intervenir conformément aux articles 23 et 24 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA ; RS 455) et procéder notamment au séquestre des animaux concernés, comme le permet l'article 24 LPA. Cependant, dans les cas extrêmes, il arrive que le détenteur ou la détentrice des animaux concerné-e ne puisse accepter la situation et va, en conséquence, intenter de nombreuses actions en justice (recours contre les décisions de séquestre provisoire, de séquestre définitif, d'interdiction de détention d'animaux, d'effet suspensif, d'assistance judiciaire), souvent jusqu'au Tribunal fédéral (p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 2C_72/2020 du 1^{er} mai 2020 et 2C_254/2024 du 19 août 2024). Dans ces cas, même s'ils sont peu nombreux et rares, les frais engendrés sont massifs. En effet, lors du séquestre par exemple d'un chien, d'un chat ou d'un lapin, le coût de leur prise en charge s'élève actuellement respectivement entre 20 francs et 33 francs par jour pour un chien, 10 francs par jour pour un chat et 3 francs par jour pour un lapin. A ce montant s'ajoutent les frais vétérinaires qui peuvent être importants étant donné que, souvent, les animaux séquestrés ne sont pas en bonne santé. A titre d'exemple, les frais de séquestre et vétérinaires pour les deux procédures précitées se sont élevés à plus 200 000 francs, frais que les personnes concernées n'ont pas été en mesure de rembourser après avoir perdu toutes leurs actions en justice. A

relever que ces personnes auraient pu libérer leurs animaux pour placement, ainsi les frais n'auraient plus été à leur charge ni à celle de l'Etat, possibilité qu'elles ont refusée à plusieurs reprises. Ainsi, la longueur de la procédure s'est surtout faite au détriment du bien-être des animaux séquestrés.

Le Tribunal cantonal a considéré, dans son arrêt 603 2023 146 du 7 décembre 2023, que les frais de gîte pour animaux découlant d'un séquestre représentent des coûts d'exécution découlant d'une mesure comprenant les caractéristiques classiques d'une exécution par substitution. Cette prétention de l'Etat en remboursement de tels coûts – constituant une créance de droit public – ne fait en revanche pas partie des frais de procédure. Le Tribunal cantonal a aussi considéré que l'autorité peut également exiger une garantie (arrêt du Tribunal précité et 603 2021 180 du 7 décembre 2021). C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 211 de l'ordonnance fédérale du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn ; RS 455.1). En effet, celui-ci prescrit que *les cantons peuvent exiger le versement d'une caution pour la délivrance de l'autorisation de détenir des animaux sauvages à titre professionnel ou de faire du commerce professionnel d'animaux. Le montant de la caution est fixé en fonction de l'espèce et du nombre d'animaux. La caution peut servir à couvrir les frais qui incombent au canton en vertu de l'art. 24 LPA.* ». Le canton, dans le règlement du 3 décembre 2012 sur la protection des animaux (RCPA, RSF 725.11) a déjà prévu certaines modalités en vue du versement d'une caution. Toutefois, en cas de non-versement du montant de garantie demandé, l'Etat ne dispose d'aucun moyen de contrainte contrairement à d'autres cas où il agit par substitution (p. ex. constitution d'une hypothèque légale). Il s'agit donc de pallier cette lacune en créant une base légale correspondante pour permettre aux autorités d'avoir un moyen d'agir en cas de non-paiement des garanties et cautions requises. Dans un tel cas, cela signifie que les animaux seront libres directement de par la loi pour placement, soit notamment pour être placés chez d'autres personnes qui pourront en prendre soin et s'en occuper, même si la procédure sur le fond n'est pas terminée ou alors de les euthanasier si l'état clinique de l'animal le justifie (p.ex. un animal en mauvaise santé, agressif, provenant d'un pays non indemne de rage urbaine ou très âgé).

Cette mesure s'inscrit non seulement dans le cadre d'une gestion efficiente des deniers de l'Etat mais aussi dans la préservation du bien-être animal.

7.9.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 5 al. 3

Cet article reprend le contenu de l'article 24 al. 1 LPA qui prescrit que *« l'autorité compétente intervient immédiatement lorsqu'il est constaté que des animaux sont négligés ou que leurs conditions de détention sont totalement inappropriées. Elle peut les séquestrer préventivement et leur fournir un gîte approprié, aux frais du détenteur ; si nécessaire, elle fait vendre ou mettre à mort les animaux. À cet effet, elle peut faire appel aux organes de police »*. Il spécifie aussi que le service peut également proposer au détenteur ou à la détentriche de libérer les animaux pour placement ou exiger de ce dernier ou de cette dernière le dépôt de garanties correspondantes aux montants des frais de détention et des frais vétérinaires pendant la durée de la procédure. Il peut y avoir plusieurs demandes de dépôts de cautions, en fonction de la durée du séquestre et des frais vétérinaires effectifs.

Art. 5 al. 4

Ce nouvel alinéa va permettre, de lege, que les animaux séquestrés puissent être libérés pour placement, si le paiement des garanties exigées n'intervient pas dans le délai fixé ou de les euthanasier si l'état clinique de l'animal le justifie.

7.10 La modification de la loi sur la mobilité (LMob)

7.10.1 Informations générales

> Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic local de voyageur

Conformément aux articles 153 et 154 de la loi sur la mobilité (LMob), l'Etat et les communes peuvent mandater des offres de transport public local de voyageurs. Actuellement, lorsque l'Etat participe à la commande, il prend en charge 57,5 % des coûts, le solde de 42,5 % étant supporté par les communes et/ou les communautés régionales concernées. En 2024, le coût total des offres de transport public local s'élevait à 37 833 812 francs, répartis entre une

contribution de l'État de 21 754 441 francs et une participation des communes, respectivement des associations de communes, de 16 079 371 francs.

Dans un objectif d'équité, il est proposé de modifier cette répartition en instaurant une participation paritaire, soit 50 % à la charge de l'État et 50 % à celle des communes et/ou des communautés régionales.

> **Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic régional de voyageur**

Selon l'article 183 LMob, les communes participent pour 45 % aux indemnités d'exploitation octroyées par l'Etat au titre du trafic régional et du trafic de voyageurs d'intérêt cantonal. En 2024, le canton de Fribourg a octroyé un total de 52 298 780 francs en indemnités d'exploitation pour le trafic régional des voyageurs, dont 28 764 329 francs portés par l'Etat. Les communes fribourgeoises en assumaient une part de 23 534 451 francs.

Dans un objectif d'équité, il est proposé d'aligner le pourcentage de participation des communes à celui de l'Etat, soit 50 % à charge des communes

> **Transfert des coûts d'entretien du RCC empruntant les routes communales aux communes**

La nouvelle loi sur la mobilité (LMob) a introduit un réseau de voies cyclables propre, indépendant du réseau routier (art. 26, al. 2 et 3 LMob). Ces voies peuvent toutefois être aménagées sur des routes.

La réalisation des voies cyclables cantonales relève de la compétence de l'État (art. 42 LMob). Leur entretien est également assuré par l'État (art. 73, al. 1 LMob), à l'exception des cas, hors localité, où la voie cyclable est liée à un chemin pour piétons (pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos ; art. 74, al. 2 LMob).

Dans un souci de synergie, les communes effectuent déjà, dans les faits, l'entretien de ces tronçons lorsqu'ils se situent sur ou le long de routes communales, dont elles assurent l'entretien en vertu de l'article 70 LMob. Toutefois, la charge financière de ces interventions incombe actuellement à l'État.

Dans un objectif de désenchevêtrement, il est proposé que l'entretien des voies cyclables cantonales situées sur ou le long de routes communales soit désormais pris en charge par les communes concernées.

Le réseau des voies cyclables cantonales est en cours de planification à travers l'élaboration du plan du réseau cantonal des voies cyclables (art. 42 LMob), dont la mise en consultation est prévue dans les prochains mois.

À ce stade, la longueur totale du réseau est estimée à 670 km, dont environ 25 % (soit 170 km) se situeraient sur des routes communales. Sur ces 170 km, 120 km se trouvent hors localité, ce qui représente actuellement une charge entièrement assumée par le canton. Le transfert de cette compétence aux communes entraînerait un allègement des charges cantonales estimé à 1 050 000 francs par an.

7.10.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 73

L'entretien des voies cyclables cantonales situées sur ou le long de routes communales soit désormais pris en charge par les communes concernées.

Art. 183

Le taux de contribution de l'Etat pour le trafic régional de voyageur est adapté à 50 %.

Art. 184

Le taux de contribution de l'Etat pour le trafic local de voyageur est adapté à 50 %.

7.11 La modification de la loi sur les prestations médico-sociales (LPMS)

7.11.1 Informations générales

> **Refacturation aux communes des mandats cantonaux des EMS**

La modification de la LPMS présentée dans la réponse au mandat 2023-GC-134 est proposée. Les commentaires par article apportent les explications complémentaires nécessaires à la bonne compréhension des modifications.

7.11.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 8 al. 4

Il s'agit de permettre, dans les situations où la mise à disposition effective de lits en EMS par les associations de communes ne suit ni la planification cantonale des soins de longue durée, ni les volumes autorisés par l'Etat, d'offrir des places en attente d'un placement définitif par l'intermédiaire d'un mandat cantonal.

Art. 14 al. 2

Ce ou ces mandats cantonaux seront financés selon les modalités identiques à un court-séjour en EMS. Toutefois afin de compenser certaines spécificités liées à ces séjours temporaires (taux de rotation plus élevé, besoin de réactivité entraînant des frais de coordination plus importants, nécessité de garder des lits disponibles à très brève échéance, ...), un montant supplémentaire, fixé forfaitairement, s'ajoutera à ce coût usuel

Art. 18 al.2

L'article 18 alinéa 2 précise également le mode de facturation des frais financiers liés à l'ensemble des mandats cantonaux. Cet article change la pratique actuelle et permet aux EMS disposant d'un mandat cantonal de facturer les frais financiers réels auprès de l'association de communes à laquelle appartient la commune de domicile du bénéficiaire.

Art. 20a

L'article 20a détermine la base du financement des montants supplémentaires (surcoût) liés à des mandats de prestations cantonales conclus en raison du manque de couverture. Ainsi, c'est la ou les associations de communes responsables de couvrir le besoin qui se verront facturer le surcoût. Cela se concrétisera par un calcul rétroactif mettant en relation le nombre de journées produites par les EMS mandatés par l'association de communes avec le nombre de journées réellement utilisées par les personnes provenant des communes liées à cette association.

Aujourd'hui, l'EMS facture les frais financiers d'un mandat cantonal jusqu'à concurrence de la moyenne cantonale. L'éventuelle différence est prise en compte dans le mandat cantonal. Son financement est donc partagé entre le canton (45 %) et l'ensemble des communes (55 %) selon la population légale

7.12 La modification de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins

7.12.1 Informations générales

> Facturation du coût des soins à charge des personnes augmenté à 23.-/jour

Cette mesure touche uniquement les personnes ayant suffisamment de ressources propres. Pour celles-ci, la facture journalière sera augmentée d'en moyenne 10 francs. Pour les personnes au bénéfice de prestations complémentaires et de subventions aux frais d'accompagnement cette mesure n'a pas d'impact.

En mettant en œuvre cette mesure le canton de Fribourg s'approche des pratiques des cantons limitrophes qui dans la plupart des cas, facturent déjà cette contribution maximale.

Cette mesure a un impact à la baisse sur le coût résiduel des soins et légèrement à la hausse sur la subvention à l'accompagnement pour les personnes ayant des ressources propres insuffisantes. L'effet net positif pour le canton s'élève à 1 145 000 francs. Elle impacte également positivement les communes qui financent le coût résiduel des soins et la subvention à l'accompagnement à raison de 55 % de la facture totale.

Les personnes ayant des ressources propres suffisantes verront leur facture d'EMS augmenter

7.12.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 2 al.1

La modification législative permet au canton de Fribourg, conformément aux règles de la LAMal, de facturer jusqu'à 20 % de la contribution maximale des assureurs-maladie aux personnes bénéficiant d'une prestation en EMS. Ce montant maximal se base sur les tarifs présentés à l'article 7a, alinéa 3 de l'Ordonnance du 29 septembre 1995 du DFI sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS).

7.13 La modification de la loi sur l'aide sociale (LASoc)

7.13.1 Informations générales

Cette modification est liée à celles de la LALAVI et de la LARACE. Les explications nécessaires à ce sujet sont données dans le cadre de la section 7.5.1.

7.13.2 Estimations financières détaillées

Cette modification est liée à celles de la LALAVI et de la LARACE. Une estimation détaillée des incidences financières de la mesure est présentée dans le cadre de la section 7.5.2.

7.13.3 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 78 al. 1

Les pourcentages sont adaptés selon la proposition.

7.14 La modification de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)

7.14.1 Informations générales

> Participation des communes à la rémunération des familles d'accueil non-professionnelles

Le Conseil d'Etat propose de modifier la LIFAP afin que les modalités de contributions des collectivités publiques dans le financement des familles d'accueil non-professionnelles soient harmonisées dès 2027 avec celles actuellement en vigueur dans les institutions socio-éducatives pour mineur-e-s et jeunes adultes et les familles d'accueil professionnelles. Ainsi, les mêmes règles sur la répartition du financement Etat-communes seraient appliquées à toutes les formes de placement garantissant une cohérence du dispositif d'accueil.

La motion 2023-GC-291 « Pour un meilleur soutien des familles d'accueil » signée par 29 députés demande, entre autres, de définir le rôle, la responsabilité et la participation de l'Etat dans le financement des prestations d'accueil et particulièrement des familles d'accueil non-professionnelles. Elle demande aussi un renforcement du soutien administratif et éducatif pour ces familles d'accueil non-professionnelles. Cette motion est traitée dans le cadre du processus parlementaire en parallèle des propositions du Conseil d'Etat d'introduire une participation des communes aux rémunérations des familles d'accueil non-professionnelles.

Il existe différents types de placement d'enfants en vue de leur protection ; les principaux étant les suivants :

- > Les institutions socio-éducatives pour mineur-e-s et jeunes adultes autorisées et reconnues : anciennement appelés foyers d'accueil ;
- > Les familles d'accueil professionnelles : toute personne qui accueille jusqu'à 5 mineur-e-s ou jeunes adultes en besoin de protection chez elle, sans être son père ou sa mère, disposant d'une formation dans le domaine de l'éducation spécialisée ou d'une formation professionnelle jugée équivalente ;
- > Les familles d'accueil non-professionnelles (ci-après : FAC) : toute personne qui accueille un-e ou plusieurs mineur-e-s en besoin de protection chez elle, sans être son père ou sa mère, sans formation spécifique requise ;

Il sied de relever que le coût pour les collectivités publiques d'un placement au sein d'une institution spécialisée s'avère quatre à cinq fois plus élevé qu'au sein d'une FAC. Les places en institutions nécessitent en effet des infrastructures conséquentes et un encadrement professionnel adapté.

Les placements en FAC répondent par conséquent tant au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'à celui d'économie et représentent un maillon essentiel du dispositif cantonal de protection de l'enfance.

Malheureusement ce type de placement est sous-utilisé, en particulier en raison du fait que le système fribourgeois est dissuasif pour les FAC en ce qui concerne le volet financier.

En effet, l'Etat ne participe actuellement pas au financement des placements dans les FAC. Il subventionne en revanche les placements dans les institutions socio-éducatives pour mineur-e-s et jeunes adultes, auprès des familles d'accueil professionnelles par la prise en charge du déficit d'exploitation.

En outre, les parents sont tenus de participer au financement quel que soit le type de placement, mais selon différentes modalités. Cette participation parentale est moins onéreuse lorsque l'enfant est placé en institution socio-éducative pour mineur-e-s et jeunes adultes ou auprès d'une famille d'accueil professionnelle. Elle représente toutefois un coût plus élevé en cas de placement auprès d'une FAC.

Par ailleurs, il faut relever que les parents versent ce défraiement directement aux FAC. Celles-ci portent donc l'ensemble du risque financier. En cas de manquement au versement par les parents, les FAC sont obligées d'entreprendre elles-mêmes les démarches afin de récupérer l'argent dû. En l'absence d'une réglementation contraignante, d'une participation financière ou de garanties de l'Etat, cela peut décourager certaines familles intéressées à rejoindre le dispositif cantonal de protection de l'enfant en qualité de FAC.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère pertinent d'introduire un financement public des placements en FAC, à l'instar de celui des placements en institution, en partant du principe que la participation financière devrait être équivalente pour les familles, quel que soit le type de placement. En outre, le Conseil d'Etat estime nécessaire que l'Etat assure la gestion des flux financiers entre les parents et la FAC, assumant ainsi également les procédures légales pour la récupération des montants dus par les parents. Cette centralisation favoriserait le bon déroulement des placements et protégerait les FAC contre les risques évoqués ci-dessus.

La modification proposée permet de corriger des inégalités qui ne sont pas justifiables. Il s'agit dès lors également d'une mesure incitative à fournir des prestations d'accueil. Cela permettra, à terme, d'augmenter le nombre de FAC et de réduire les charges liées au placement d'enfants en institutions.

Afin de garantir un traitement égalitaire de tout type de placements, le Conseil d'Etat propose que les collectivités publiques, à l'instar de ce qu'introduit la Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (RSF 834.1.2 - LIFAP), financent aussi les placements auprès des FAC. Cela implique l'application des dispositions qui règlent les placements dans les institutions socio-éducatives pour mineur-e-s et auprès des familles d'accueil professionnelles, avec une participation des pouvoirs publics et une part parentale.

Selon cette proposition, la rémunération des FAC est fixée de manière forfaitaire, le forfait comprenant la participation au financement de la prestation socio-éducative et aux frais de placement de l'enfant. Le forfait et les modalités relatives à son octroi sont fixées par le Conseil d'Etat. Après analyse approfondie et comparaison intercantonale, le forfait est évalué à 1 900 francs par mois pour les enfants en placement permanent. Pour les enfants en placement ressources, soit majoritairement les deux jours de week-end, le forfait est évalué à 50 francs par jour. Au 31.12.2024, il y avait 68 enfants en famille d'accueil non-professionnelle. A ceci est ajouté le soutien administratif et éducatif nécessaire pour le bon fonctionnement des FAC, estimé 86 000 francs.

7.14.2 Commentaires des articles de la modification légale

Les modifications proposées n'appellent pas de commentaires particuliers par article. Le terme « professionnelles » est supprimé afin d'inclure les familles d'accueil non professionnelle.

7.15 La modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)

7.15.1 Informations générales

> Limitation du soutien financier pour les places d'accueil extrafamilial

Les subventions de l'Etat, les contributions des employeurs/personnes exerçant une activité lucrative indépendante et, depuis 2020, les recettes perçues par la taxe sociale découlant de la réforme fiscale, s'ajoutent aux subventions communales et permettent une baisse forfaitaire du coût de l'heure de garde prestée pour les parents. En application de l'art. 9 LStE, l'Etat prend actuellement en charge 10 % d'un coût moyen des structures établi sur la base de données de 2009. Concernant le soutien des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, l'Etat procède à une répartition entre les structures d'accueil selon la même clé que le soutien de l'Etat mais ne peut pas distribuer plus que ce qu'il perçoit par la contribution des employeurs. A court termes, le forfait issu de la contribution des employeurs devra légalement être diminué en regard de l'augmentation du nombre de places d'accueil subventionnées.

Selon le règlement sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (RStE, art.1 let. a), le Conseil d'Etat devrait fixer, au début de chaque année, ce coût moyen. Le plan financier est conforme à la base légale actuelle et comprend les montants nécessaires à l'adaptation du coût moyen des structures d'accueil. Compte tenu des impératifs liés à la situation financière de l'Etat et du programme d'assainissement qui en découle, un potentiel d'économie est réalisé en supprimant la référence au coût moyen des structures subventionnées et en conférant au Conseil d'Etat la compétence de fixer librement le forfait de manière annuelle par décret. Dans le cadre du plan d'assainissement, la contribution de l'Etat est ainsi calculée de sorte à éviter une réduction du soutien financier aux parents en maintenant la hauteur du forfait global actuel Etat-employeurs.

7.15.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art.9 al. 5

La référence au coût moyen des structures subventionnées est supprimée. Le Conseil d'Etat est compétent et peut fixer librement le forfait de manière annuelle par décret

7.16 La modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurances vieillesse, survivants et invalidité

7.16.1 Informations générales

> Suppression du régime transitoire de la prise en charge par le canton de la part communale aux prestations complémentaires AVS/AI

Lors de la mise en œuvre au niveau cantonal de la RPT (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre le Confédération et les cantons), une première modification de la répartition du financement des PC AVS/ AI entre l'Etat et les communes a été décidée par le Grand Conseil en 2007 pour entrer en vigueur en 2008. Afin que la réforme soit financièrement neutre pour les communes, un mécanisme de compensation a été mis en place qui adaptait certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT (ROF 2007_066). Une des mesures compensatoires consistait en une reprise pour trois ans par l'Etat du financement des PC et des frais de gestion y relatifs.

En 2010, le Grand Conseil a accepté de prolonger ce régime transitoire jusqu'à fin 2015, en raison des incertitudes liées aux nouvelles législations sur les personnes en situation de handicap et sur les personnes âgées (Senior+). Ces nouvelles législations n'ont finalement pas apporté de motifs de modifier les modalités de financement des PC AVS/AI.

Le lancement du projet « Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes » (DETTEC) a conduit le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, à prolonger le régime provisoire jusqu'au 31 décembre 2021 (ROF 2015_113 et 2018_123). Le 12 novembre 2023, le peuple fribourgeois s'est opposé au projet DETTEC et le Conseil d'Etat a validé l'abandon du DETTEC comme projet global en décembre 2023.

La répartition Etat / communes des prestations complémentaires définie à l'article 15 de la loi prévoit une prise en charge par l'Etat de 75 % de la contribution après déduction de la participation de la Confédération et une répartition du solde entre les communes au prorata de leur population légale. En partant des montants des prestations complémentaires retenus pour le plan financier 2026-2028 l'économie pour l'Etat se monterait au total à 88 575 000 francs si le régime transitoire était abandonné. S'agissant d'un transfert de charge, l'effet inverse s'appliquerait aux communes.

7.16.2 Commentaires des articles de la modification légale

Art. 22

Les conditions d'application de l'article 22 ne sont dès lors plus remplies et il est proposé de l'abroger afin de rétablir la répartition financière entre le canton et les communes qui prévalait auparavant

7.17 Modification de l'application de la motion 2022-GC-182

7.17.1 Informations générales

> Réduction des subventions sylvicoles

Selon l'article 64 al. 1 let. a de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1), l'Etat peut octroyer des subventions pour la régénération et les soins aux jeunes forêts, s'il n'y a pas de subventions par la Confédération. Contre l'avis du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a donné suite, le 27 juin 2023, à la motion 2022-GC-182 qui demandait, en premier lieu, d'élargir le programme de subventionnement cantonal relatif à la régénération et aux soins aux jeunes forêts afin que les propriétaires forestiers (commune ou privé) perçoivent un montant jusqu'à 20 francs par mètre cube en supplément de la couverture du déficit et, en second lieu, d'ajouter au budget des subventions cantonales existantes une enveloppe annuelle de 850 000 francs.

Afin de donner suite à dite motion, le Conseil d'Etat a adapté, le 18 novembre 2024, l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16). Le montant forfaitaire cantonal pour la coupe de bois déficitaire pour la régénération des forêts a ainsi été porté d'un montant entre 5 et 80 francs à un montant compris entre 15 et 100 francs par mètre cube de bois, dont 10 à 20 francs par mètre cube à titre de frais de gestion par le propriétaire (en fonction des moyens financiers à disposition) (annexe 1 art. A1-5).

Au vu de l'ordonnance, les montants des subventions doivent être prévus au budget. Il est donc possible de diminuer les montants au niveau de l'adoption du budget pour l'année 2026, sans devoir effectuer d'adaptation légale.

Dans le budget 2025, le Conseil d'Etat a alloué le montant de 425 000 francs. Il est donc proposé, pour l'année 2026, de maintenir ce même montant et de renoncer à l'augmentation prévue par le plan financier pour être conforme à la motion. Ainsi, le montant inscrit au budget, pour l'année 2026, devrait demeurer à 425 000 francs au lieu d'être augmenté à 850 000 francs.

Bien qu'aucune modification législative ne soit nécessaire, il s'agit d'une adaptation touchant à la mise en œuvre d'une motion. Cette mesure doit donc être incluse dans la catégorie « Compétence du Grand Conseil ».

8 Conséquences des propositions

8.1 Conséquences financières

Les incidences financières du PAFE pour l'Etat et les communes sont résumées dans le tableau suivant. Compte tenu de son caractère particulier, consistant à mettre fin à un régime transitoire, les incidences de la mesure proposée en matière de PC AVS/AI, qui relève en principe de la catégorie « projets et réformes », sont présentées séparément. Des commentaires supplémentaires sont apportés à ce sujet dans les sections 7.16 et 8.3.

Domaine	Incidences financières pour l'Etat				Incidences financières pour les communes			
	2026	2027	2028	2026-2028	2026	2027	2028	2026-2028
Revenus	40 693 935	43 807 935	43 347 935	127 849 805	27 880 000	27 880 000	27 880 000	83 640 000
Personnel	28 850 000	45 970 000	34 650 000	109 470 000	8 234 000	13 834 000	11 634 000	33 702 000
Subventionnement	10 171 291	12 441 550	11 809 000	34 421 841	-4 318 000	-4 487 000	-4 070 000	-12 875 000
Projets et réformes	12 353 000	19 704 000	12 667 000	44 724 000	-8 000 000	-8 513 000	-8 996 000	-25 509 000

	Incidences financières pour l'Etat				Incidences financières pour les communes			
Sous-total	92 068 226	121 923 485	102 473 935	316 465 646	23 796 000	28 714 000	26 448 000	78 958 000
PC AVS/AI	28 844 000	29 554 000	30 177 000	88 575 000	-28 944 000	-29 554 000	-30 177 000	-88 675 000
Total	120 912 226	151 477 485	132 650 935	405 040 646	-5 148 000	-840 000	-3 729 000	-9 717 000

(+) = gains (augmentation de revenus ou diminution de charges) ; (-) = pertes (diminution de revenus ou charges supplémentaires)

Au total, par rapport aux résultats du plan financier actualisé dont le Grand Conseil a pris acte lors de sa session de mars 2025, le PAFE engendre pour l'Etat des améliorations nettes de l'ordre de 121 millions de francs en 2026, 151 millions de francs en 2027 et 133 millions de francs en 2028. Ces améliorations découlent principalement de réductions de charges, mais aussi d'importantes augmentations de revenus. En ce qui concerne les charges, les mesures proposées se limitent dans de nombreux cas à réduire le rythme de croissance qui était envisagé dans le plan financier. Elles ne vont pas jusqu'à engendrer une diminution nette par rapport à la situation actuelle.

Compte tenu de la forte imbrication des tâches cantonales et communales, le PAFE aura inmanquablement des répercussions sur les communes. Le projet mis en consultation engendre au total pour ces dernières des charges supplémentaires nettes de l'ordre de 5 millions de francs en 2026, 1 millions de francs en 2027 et 4 millions de francs en 2028. Les gains réalisés dans le domaine des revenus et celui du personnel sont plus que compensés par les pertes découlant des mesures ayant trait au subventionnement et à des projets et réformes. Les incidences financières par mesure pour les communes ont été systématiquement mises en évidence dans le cadre du chapitre 5.

8.2 Conséquences pour le personnel de l'Etat

Les diverses mesures prévues dans le domaine du personnel, qui sont présentées de manière détaillée dans le cadre des sections 5.3.2 et 5.4.2, engendreraient au total des incidences nettes positives pour l'Etat d'environ 28,9 millions de francs en 2026, 46 millions de francs en 2027 et 34,7 millions de francs en 2028. Les effets nets induits pour les communes, positifs eux aussi, seraient d'environ 8,2 millions de francs en 2026, 13,8 millions de francs en 2027 et 11,6 millions de francs en 2028.

Comme indiqué précédemment, dans la mesure où la masse salariale s'élève à plus de 1,5 milliard de francs et représente près de 35 % des charges de l'Etat, il est inéluctable que le personnel soit touché par le PAFE. Conscient de la qualité des prestations fournies, de la charge de travail croissante à laquelle sont confrontés les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat et de la concurrence qui existe avec d'autres employeurs potentiels, le Conseil d'Etat a toutefois veillé à limiter autant que possible les atteintes aux conditions de travail. Dans cette optique, les mesures proposées ont essentiellement pour objectif de contenir la croissance des charges en personnel.

8.3 Conséquences pour les communes

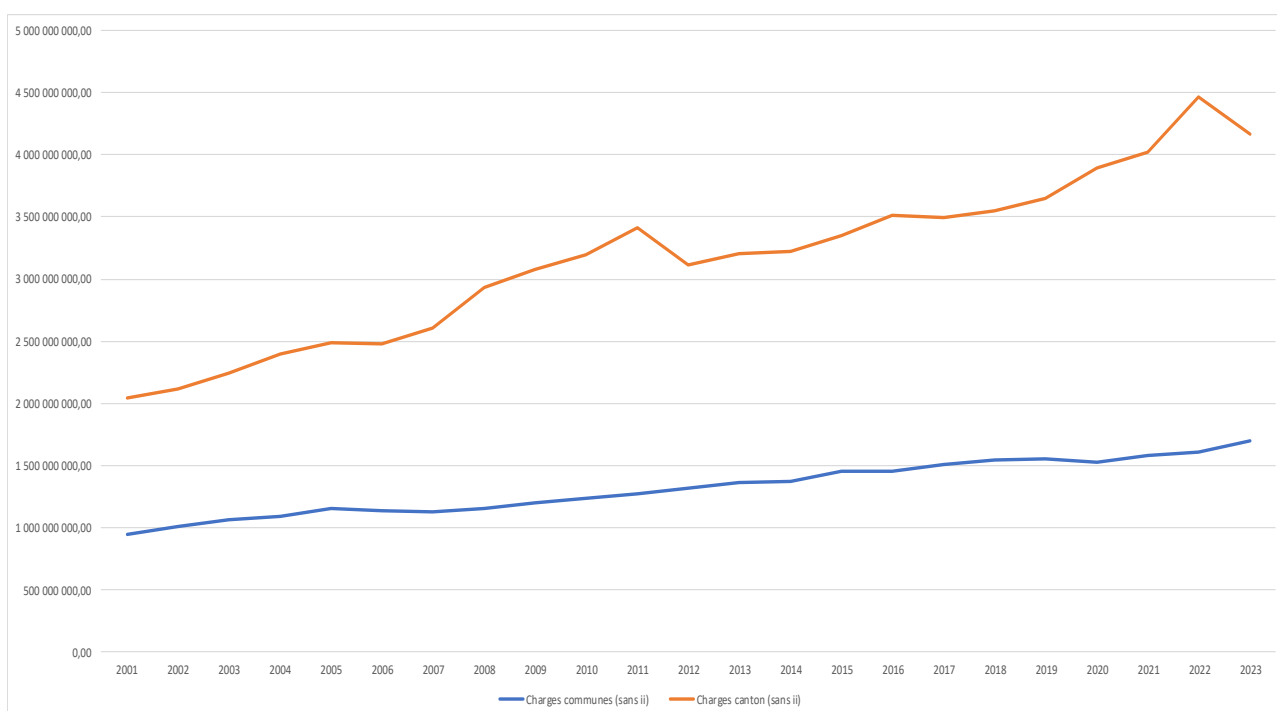
Les conséquences du PAFE pour les communes seront essentiellement d'ordre financier. Elles ont été chiffrées dans le cadre de la section 8.1 et font l'objet de quelques commentaires complémentaires ci-dessous. Les éventuels ajustements qui découleront des adaptations légales concernant les communes ont été évoqués dans les commentaires apportés dans le cadre du chapitre 7.

Les adaptations apportées au PAFE suite à la consultation entraîne une importante amélioration des incidences pour les communes. Le projet mis en consultation engendrait des charges additionnelles nettes pour ces dernières d'environ 21,8 millions de francs en 2026, 13,5 millions de francs en 2027 et 16,5 millions de francs en 2028, soit 51,8 millions de francs sur l'ensemble de la période considérée. La proposition finale du Conseil d'Etat se traduit quant à elle pour les communes par des charges nettes de l'ordre de 5,1 millions de francs en 2026, 0,8 million de francs en 2027 et 3,7 millions de francs en 2028. Sur l'ensemble de la période, les communes auraient ainsi des charges nettes de l'ordre de 9,7 millions de francs à supporter. L'amélioration par rapport au projet mis en

consultation serait donc pour elles de 42,1 millions de francs au total sur la période 2026-2028 démontrant ainsi l'engagement du Conseil d'Etat envers les communes.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que sans la mesure consistant à supprimer le régime transitoire en matière de PC AVS/AI dans le cadre duquel les communes ont été libérées depuis 2008 de leur part au financement fixé à 25 % selon l'art. 15 al. 2 de la loi cantonale en vigueur (cf. commentaires de la section 7.16), les communes auraient bénéficié d'une balance largement favorable. En effet, sans cette mesure, le PAFE aurait une incidence nette positive pour les communes de l'ordre de 23,8 millions de francs en 2026, 28,7 millions de francs en 2027 et 26,4 millions de francs en 2028.

De manière générale, le Conseil d'Etat constate que, ces 20 dernières années, les charges assumées par l'Etat ont connu une augmentation plus importante que celles des communes. Hors imputations internes, les dépenses de l'Etat sont ainsi passées de 2,040 milliards de francs en 2001 à 4,167 milliards de francs en 2023 (+104 %), tandis que les charges communales passaient de 0,943 milliard de francs à 1,698 milliards de francs (+80 %) durant la même période.



Il est de plus à mentionner qu'il a régulièrement été constaté depuis un certain nombre d'années que des projets soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil ont été modifiés, parfois en profondeur, avec pour incidence en particulier un report de charge des communes vers l'Etat par rapport à ce qui avait été envisagé. Sur la base des observations de cette tendance lourde faites depuis 2004, il apparaît que des charges récurrentes annuelles de l'ordre de 60 millions de francs ont ainsi été progressivement transférées à l'Etat, auxquels s'ajoutent des coûts uniques ponctuels d'un même ordre de grandeur. Les charges très limitées qui seraient transférées aux communes dans le cadre du PAFE sont dès lors à relativiser.

Il convient en outre de rappeler que le programme de mesures structurelles et d'économies 2013-2016 s'est soldé par un bilan positif pour les communes dans leur ensemble. L'évaluation ex-post réalisée en collaboration avec l'Association des communes fribourgeoises (ACF) a en effet démontré que ces dernières ont bénéficié d'incidences nettes positives à hauteur de 0,8 millions de francs en 2014, 7,2 millions de francs en 2015 et 12,3 millions de francs en 2016, soit 20,3 millions de francs au total. Ces résultats, validés par le Comité de l'ACF, ont été rendus publics en février 2018 (<https://www.fr.ch/dfin/actualites/confirmation-des-incidences-positives-du-programme-de-mesures-structurelles-et-deconomies-2013-2016-sur-les-communes>). Ils ont en outre été rappelés et présentés de manière plus détaillée dans le cadre du rapport 2018-DFIN-45 donnant suite directe au postulat 2018-GC-44 (https://api.fr.ch/public/parlinfo/assets/v1/documents/fr_RGC_2018-DFIN-45.pdf).

8.4 Autres conséquences

Les mesures proposées sont conformes à la Constitution cantonale et compatibles avec le droit fédéral et européen. Leurs incidences en termes de développement durable n'ont pas encore été évaluées. L'acte modificateur unique ne remplit pas les critères d'une soumission au référendum financier facultatif ou obligatoire. Il est par contre soumis au référendum législatif.

Le Conseil d'Etat propose que le projet soit adopté par le Grand Conseil lors de sa session d'octobre 2025. En cas de dépôt par la suite d'une annonce de demande de référendum contre la LAFE, ni celle-ci, ni les mesures qu'elle prévoit ne pourraient entrer en vigueur pour le 1^{er} janvier 2026, date de mise en œuvre prévue actuellement. Ce constat ne s'applique pas aux mesures de la compétence du Conseil d'Etat, qui pourraient être appliquées même en cas de référendum contre la LAFE.

Le projet de budget 2026, qui doit selon la LFE être arrêté par le Conseil d'Etat jusqu'au 15 septembre et transmis au Grand Conseil la session de novembre, a été préparé en intégrant d'ores et déjà les effets du PAFE. Une non-entrée en vigueur de la LAFE découlant d'un référendum signifierait que le budget ne respecterait plus les dispositions légales et constitutionnelles en matière d'équilibre budgétaire et notamment l'art. 83 al. 1 de la Constitution cantonale. Il perdrait ainsi sa validité et l'Etat pourrait devoir débiter l'année 2026 sans budget.

Cas échéant, et à moins qu'une version alternative du budget puisse être adoptée par le Grand Conseil lors de la session de décembre 2025, les dispositions de l'art 40 al. 3 LFE s'appliqueraient. Le Conseil d'Etat ne serait autorisé sur cette base qu'à engager les dépenses indispensables à l'activité administrative et à la réalisation des investissements en cours.

9 Conclusion

Malgré les nombreuses restrictions décidées et les priorisations effectuées par le Conseil d'Etat durant son élaboration, la planification financière actualisée laisse apparaître une progression des charges nettement plus importante que celle des revenus à moyen terme. Elle met en évidence des excédents de charges qui se creusent de façon sensible dès 2026.

Les perspectives sont encore assombries par le programme d'allègement budgétaire 2027 de la Confédération qui, selon toute vraisemblance, ne restera pas sans incidences financières importantes pour les cantons. Au total, les résultats prévus pour les années 2026 à 2028 n'apparaissent pas compatibles avec les règles constitutionnelles et budgétaires en matière d'équilibre budgétaire.

Au surplus, la fortune de l'Etat, qui, comme cela a été expliqué fréquemment, est en quasi-totalité déjà affectée au financement de projets particuliers, a fortement baissé durant l'exercice 2024, pour atteindre 591 millions de francs au 31 décembre. Elle sera insuffisante pour couvrir les très importants besoins de financement auxquels l'Etat devra faire face durant les prochaines années.

En fonction de ces éléments, il apparaît indispensable de prendre des mesures fortes dans le cadre d'un programme d'assainissement des finances de l'Etat, dans le but de conserver la maîtrise de ces dernières de façon durable tout en étant en mesure de relever les défis majeurs qui se présenteront durant les années à venir. Ce d'autant plus que l'évolution à moyen terme des revenus externes de l'Etat est sujette à d'importantes incertitudes.

La liste des mesures retenues a été arrêtée initialement sur la base des propositions des groupes de travail mis sur pied dans l'administration cantonale, puis adaptée en fonction des résultats de la consultation. Par rapport au plan financier actualisé, l'Etat obtiendra au total des améliorations de l'ordre de 121 millions de francs en 2026, 151 millions de francs en 2027 et 133 millions de francs en 2028, soit une moyenne annuelle d'environ 135 millions de francs.

Le Conseil d'Etat est conscient que les sacrifices demandés sont conséquents et que les domaines impactés sont nombreux. Il a procédé à de difficiles arbitrages, autant politiques qu'économiques, afin de veiller au respect des équilibres et afin de répartir les efforts de façon équitable. Il espère obtenir le soutien nécessaire pour assainir durablement les finances de l'Etat et être en mesure de faire face avec sérénité aux sollicitations futures.