

**Message n° 2025-DFIN-18 du Conseil d'Etat
au Grand Conseil relatif au compte d'Etat
du canton de Fribourg pour l'année 2025**



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Message n° 2025-DFIN-18 du Conseil d'Etat
au Grand Conseil relatif au compte d'Etat
du canton de Fribourg pour l'année 2025**



Message 2025-DFIN-18

31 mars 2026

Comptes de l'Etat du canton de Fribourg pour l'année 2025

En application des articles 102 et 113 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 et des dispositions de la loi sur les finances du 25 novembre 1994, nous avons l'honneur de vous soumettre les comptes de l'Etat du canton de Fribourg pour l'exercice 2025.

Les comptes établis par l'Administration des finances ont été arrêtés par le Conseil d'Etat dans sa séance du 10 mars 2026.

Dans le présent message, nous vous présentons les principaux résultats des comptes 2025. Nous analysons les charges et les revenus et commentons le compte des investissements ainsi que les principaux résultats du bilan.

Table des matières

1	Les résultats généraux	3
2	Le compte de résultats	6
2.1	L'évolution des charges courantes	6
2.2	Les charges et les effectifs de personnel	9
2.2.1	Croissance des charges de personnel	9
2.2.2	Une croissance des effectifs en notable hausse	11
2.3	Des charges de fonctionnement inférieures au budget	14
2.4	Des amortissements inférieurs au budget	15
2.5	Le poids majeur du subventionnement	16
2.5.1	Les catégories de transferts	16
2.5.2	La part des charges de subventionnement demeure importante	17
2.6	L'évolution des flux financiers Etat-communes	18
2.7	Les attributions aux provisions, aux fonds et les charges extraordinaires	20
2.8	L'affectation des charges brutes du compte de résultats de l'Etat	21
2.9	Un service de la dette qui demeure modeste	22
3	Les revenus du compte de résultats	23
3.1	Progression des revenus	23
3.2	La méthode de comptabilisation des impôts	24
3.3	Des revenus fiscaux en croissance par rapport au budget	25
3.4	Evolution du poids des impôts	27
3.5	Les prélèvements sur les provisions, fonds et financements spéciaux	28

4	Le compte des investissements	30
4.1	Un volume d'investissements très élevé	30
4.2	Les principaux objets (dépenses brutes)	31
4.3	Un degré d'autofinancement supérieur à 100 %	32
5	Résultats des unités administratives gérées par prestations (GpP)	33
6	L'évolution de quelques indicateurs-clés	35
7	Le bilan de l'Etat	36
7.1	Le bilan à fin 2025	36
7.1.1	L'actif	36
7.1.2	Le passif	37
7.2	L'évolution du bilan	38
7.2.1	Evolution du total du bilan depuis 2015	38
7.2.2	Les variations par rapport à 2024	38
7.3	La situation et l'évolution de la dette publique	39
7.3.1	La situation à fin 2025	39
7.3.2	L'évolution récente	40
8	Les engagements hors bilan	42
9	Constat sur l'évolution des charges canton-communes	44
10	Conclusion	45

Projet de décret

1 Les résultats généraux

Les comptes 2025 de l'Etat se soldent par un léger excédent de revenus. Grâce au versement d'une part au bénéfice de la BNS qui n'avait pas été budgété et des revenus propres, notamment fiscaux, et financiers plus importants que prévu, le résultat 2025 est positif.

Les comptes de l'Etat pour l'année 2025 présentent les résultats globaux suivants, en millions de francs :

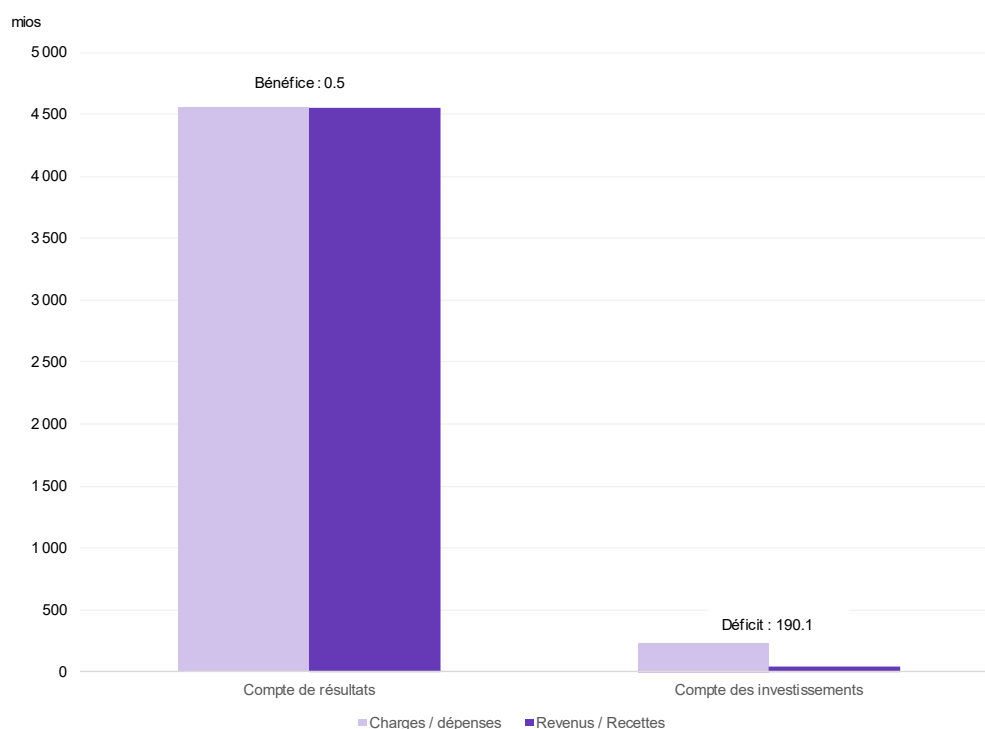
	Charges / Dépenses	Revenus / Recettes	Excédents (+) / Déficits (-)
	mios	mios	mios
Compte de résultats	4 549.0	4 549.4	+ 0.5
Compte des investissements	230.0	39.9	- 190.1

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Le compte de résultats présente un excédent de revenus d'un demi-million de francs. Le compte des investissements boucle avec un excédent de dépenses de 190,1 millions de francs.

La définition de la notion d'autofinancement a été modifiée avec l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé MCH2 et suite à la publication de nouvelles recommandations. Ainsi, compte tenu d'un volume de charges d'amortissements, d'attributions et de prélèvements sur les fonds s'élevant à 295,2 millions de francs :

- > l'autofinancement s'élève à 295,6 millions de francs (295,2 millions de francs d'amortissements ainsi que d'attributions et prélèvements sur les fonds auxquels s'ajoute un montant de 0,5 million de francs d'excédent de revenus du compte de résultats) ;
- > l'excédent de financement est de 105,6 millions de francs (l'autofinancement de 295,6 millions de francs moins les investissements nets de 190,1 millions de francs) ;
- > le degré d'autofinancement des investissements nets atteint ainsi 155,5 %.



La comparaison des résultats du compte de résultats avec le budget 2025 se présente ainsi :

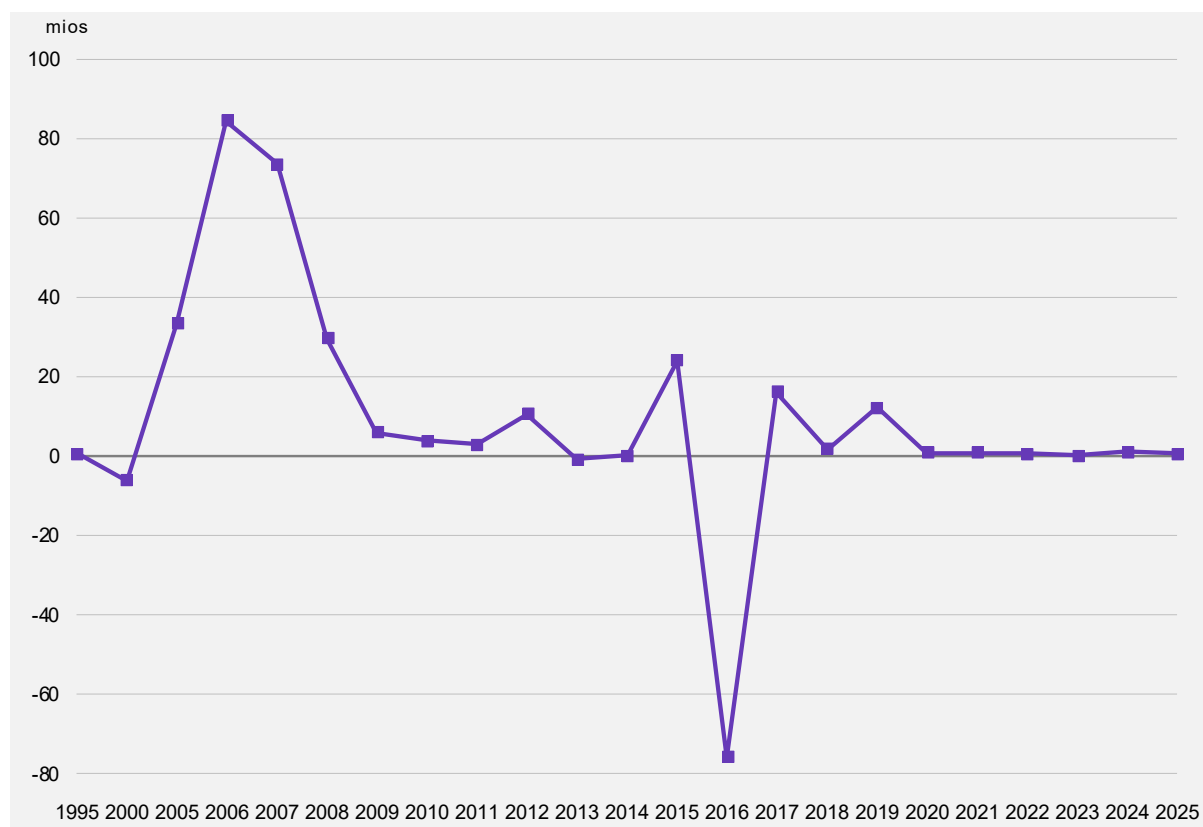
Compte de résultats	Comptes 2025	Budget 2025	Variations	
	mios	mios	mios	en %
Revenus	4 549.4	4 326.7	+ 222.7	+ 5.1
Charges	4 549.0	4 326.1	+ 222.9	+ 5.2
Excédent (+) / Déficit (-)	+ 0.5	+ 0.7	- 0.2	- 30.6

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Les résultats généraux appellent les commentaires suivants :

- > le solde du compte de résultats est bénéficiaire. La détérioration par rapport au budget s'élève à 0,2 million de francs ;
- > le dépassement constaté au niveau des charges est principalement imputable aux opérations comptables de clôture et à l'attribution à des fonds et provisions, aux charges de transferts, en particulier dans le domaine de l'asile ainsi qu'à la masse salariale, essentiellement dans le secteur de l'enseignement ;
- > l'amélioration constatée dans les revenus s'explique en premier lieu par le versement d'une part de l'Etat au bénéfice de la BNS qui n'avait pas été budgété, par une évolution favorable de certains impôts directs, par un volume plus élevé des revenus financiers et des taxes, émoluments et contributions ainsi que par certains revenus de transferts (notamment diverses subventions fédérales et la part à l'impôt anticipé) ;
- > le degré d'autofinancement des investissements ascende à 155,5 % et se situe largement au-dessus du niveau considéré comme un objectif de saine gestion financière (80 %) auquel se réfère le règlement sur les finances.

Le graphique qui suit retrace l'évolution de l'excédent du compte de résultats depuis 1995 :



Pour mémoire, les comptes 2016 ont enregistré une charge exceptionnelle au moment de la constitution du fonds de politique foncière active.

Si l'on prend en considération les principales opérations de clôture effectuées au niveau des charges et des revenus dans la comptabilité 2025, le résultat du compte de résultats se solde par un excédent de revenus de l'ordre de 107,2 millions de francs, à l'inverse de l'année précédente (2024 : excédent de charges avant opérations de clôture de 3,7 millions de francs).

Au vu du résultat favorable, le Conseil d'Etat a décidé plusieurs attributions à des fonds et provisions afin d'anticiper différentes charges qui impacteront inévitablement les finances de l'Etat dès les prochains exercices. La provision créée en vue de l'assainissement du bilan de l'HFR a ainsi été alimentée à hauteur de 95 millions de francs pour la porter à 185 millions de francs. En outre, une provision de 3,6 millions de francs a été constituée afin de couvrir le coût des hospitalisations hors canton. Quant à la provision en lien avec le domaine de l'asile, elle a été alimentée à hauteur de 2,3 millions de francs. Une autre affectation de moindre importance a été prévue dans le but de faire face à des charges non budgétisées liées aux biens culturels. Par ailleurs, une attribution de 5 millions de francs a été réalisée en faveur du fonds d'infrastructures.

La situation se présente de la manière suivante :

Résultats avant et après prise en considération des opérations de clôture	
	mios
Excédent de revenus du compte de résultats avant opérations de clôture	+ 107.2
Opérations de clôture (en déduction)	
Attribution complémentaire à la provision créée en vue d'assainir le bilan de l'HFR	- 95.0
Attribution à la provision pour les hospitalisations hors canton	- 3.6
Attribution à la provision pour les dépenses à charge de l'Etat dans le domaine de l'asile	- 2.3
Attribution à la provision pour les subventions liées aux biens culturels protégés	- 0.9
Résultat opérationnel	+ 5.5
Charges extraordinaires (en déduction)	
Attribution au fonds d'infrastructures	- 5.0
Excédent de revenus du compte de résultats	+ 0.5

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Le détail des affectations ci-dessus est décrit dans le chapitre 2.7 du présent message.

A noter que des frais en lien avec la crise sanitaire ont encore impactés, mais de façon très marginale, les comptes 2025, notamment pour les cas de rigueur et pour l'aide aux médias. Ces charges nettes supplémentaires ont été compensées par un prélèvement sur la provision constituée à cet effet à hauteur de 1,4 million de francs.

Quant aux montants relatifs au plan de relance, ils sont financés par un prélèvement de 0,7 million de francs sur le fonds de relance.

2 Le compte de résultats

Le compte de résultats présente un excédent de revenus de 0,5 million de francs (2024 : excédent de revenus de 1 million de francs).

2.1 L'évolution des charges courantes

Le total des charges de fonctionnement de l'année 2025 s'élève à 4549 millions de francs, soit 222,9 millions de francs ou 5,2 % de plus qu'au budget.

	Comptes 2025	Budget 2025	Variations	
	mios	mios	mios	en %
Charges de personnel	1 544.1	1 537.0	+ 7.2	+ 0.5
Charges de consommation de biens et services et autres charges d'exploitation	441.7	451.0	- 9.2	- 2.0
Charges financières	6.5	7.1	- 0.6	- 8.4
Amortissements du patrimoine administratif	80.6	85.5	- 4.9	- 5.7
Amortissements des prêts / des participations et des subventions d'investissements	49.4	46.3	+ 3.1	+ 6.7
Charges de transferts	2 096.7	2 076.1	+ 20.5	+ 1.0
Charges extraordinaires	5.0	0.0	+ 5.0	
Financements spéciaux	272.5	77.3	+ 195.2	+ 252.6
Imputations internes	52.5	45.9	+ 6.7	+ 14.5
Total	4 549.0	4 326.1	+ 222.9	+ 5.2

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

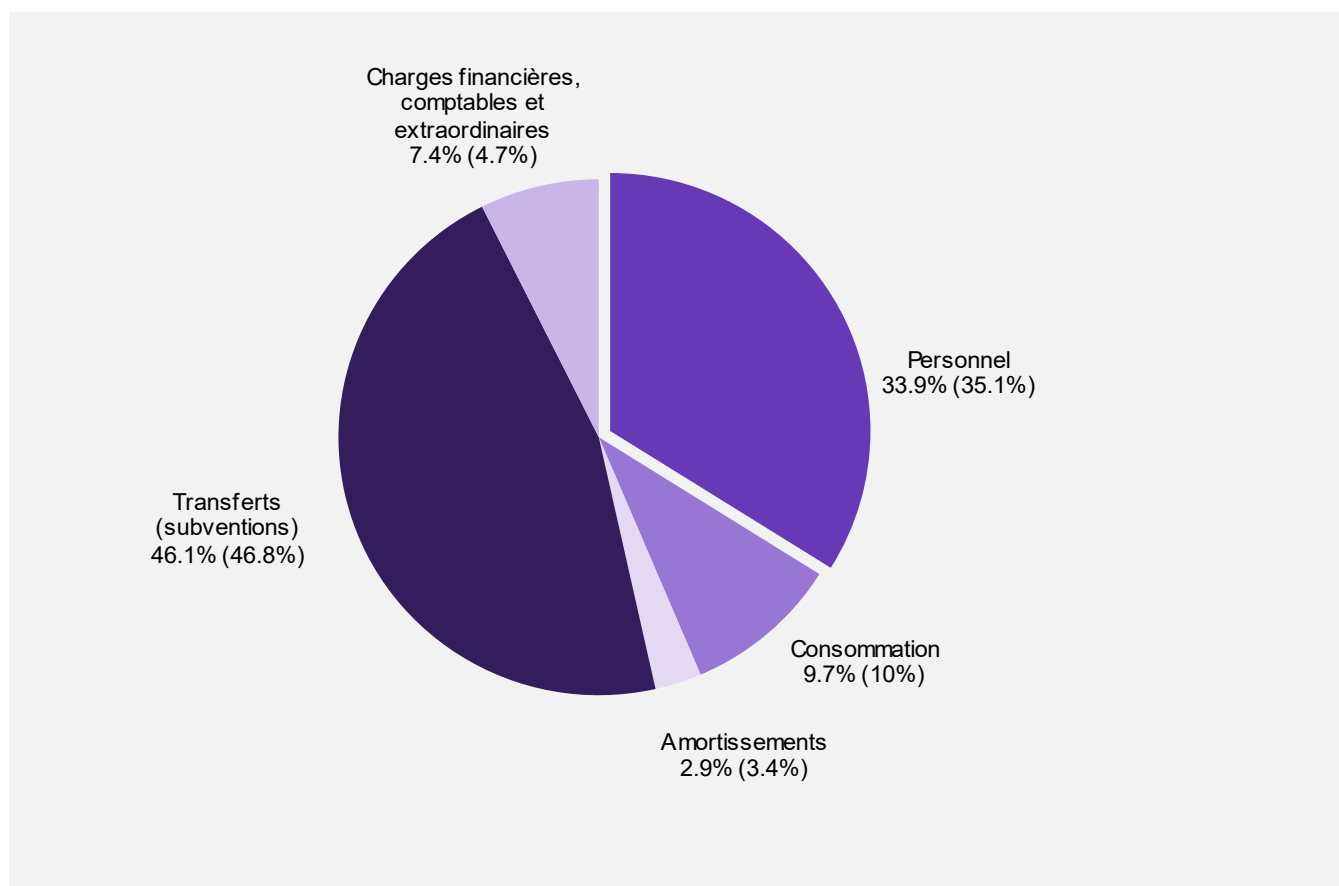
Le tableau précédent appelle les explications suivantes :

- > contrairement aux deux années précédentes, si l'on écarte les principales augmentations de charges « comptables », à savoir l'alimentation des fonds et provisions, le plan de relance et le domaine de l'asile ainsi que celles compensées se rapportant à la HES-SO//FR et aux sources externes de l'Université, les charges sont globalement dans la cible du budget ;
- > les charges de personnel excèdent le budget de 7,2 millions de francs ou de 0,5 %. Cet écart s'explique d'une part, par des dépenses supplémentaires de 4,9 millions de francs de charges de personnel auxiliaire à la HES-SO//FR couvertes par des recettes externes et d'autre part, par un surplus de 3,5 millions de francs du coût du personnel enregistré dans le secteur spécifique de l'Université entièrement financé également par des ressources extérieures. En tenant compte de ces éléments, les charges de personnel sont finalement légèrement en deçà du budget ;
- > les charges de consommation de biens et services et les autres charges d'exploitation respectent globalement la cible budgétaire (- 2 %), malgré les charges supplémentaires en lien avec l'entretien des routes principales (+ 4,2 millions de francs) dont le montant est totalement couvert par un prélèvement sur le fonds dédié, la réévaluation de la provision relative aux pertes sur débiteurs (+ 5 millions de francs), divers débours et frais d'assistance judiciaire (+ 2,3 millions de francs), 0,9 million de francs de prestations de tiers supplémentaires à la HES-SO//FR entièrement compensées par des recettes ainsi que le surplus de charges de consommation de 3 millions de francs enregistré dans le secteur spécifique de l'Université entièrement financé par des ressources extérieures. Cela s'explique principalement par des charges inférieures au budget en lien avec le domaine de

l'informatique tant au niveau de l'enveloppe informatique (– 11,2 millions de francs) que pour les redevances informatiques (– 1,6 million de francs) ;

- > les amortissements du patrimoine administratif sont inférieurs à l'estimation du budget. L'écart s'explique par des amortissements en repli principalement au niveau des immeubles (– 4,5 millions de francs par rapport au budget) ;
- > le poste « Amortissements des prêts, des participations et des subventions d'investissements » est supérieur au budget de 3,1 millions de francs. Cet écart trouve son explication dans des mouvements divergents. Tout d'abord, les amortissements des prêts et des titres sont nettement supérieurs au budget (+ 8 millions de francs) en conséquence de la réévaluation de la participation de BFF SA (+ 5,3 millions de francs) et d'avances de fonds plus importants accordés à l'ECPF (+ 3,1 millions de francs). Quant aux amortissements des subventions d'investissements, ils ont été moins élevés que budgétés (– 4,9 millions de francs) en raison essentiellement de subventions d'investissements relatives aux constructions scolaires sensiblement inférieures au budget (– 3,4 millions de francs). En outre, les subventions d'investissements en lien avec les mesures énergétiques ont été moins élevées que prévu (– 1,9 million de francs) ;
- > les charges de transferts ont, quant à elles, largement dépassé la cible budgétaire, principalement dans le domaine de l'asile, des hôpitaux ainsi que des remboursements d'impôts étrangers perçus à la source. Plus de détails seront donnés au chapitre 2.5 ;
- > enfin, la variation exceptionnelle par rapport au budget du poste « Financements spéciaux » est due principalement à l'alimentation de la provision liée à l'assainissement de l'HFR (+ 95 millions de francs), de celle visant à prévenir le risque de diminution ou même de non-versement de la part au bénéfice de la BNS (+ 76 millions de francs) ainsi qu'à la consolidation de la provision destinée à couvrir le coût potentiel des vacances non prises et du solde des heures supplémentaires effectuées par le personnel (+ 8,9 millions de francs). A cela s'ajoutent les attributions complémentaires au fonds de la taxe sociale (+ 3,6 millions de francs) et au fonds de la plus-value immobilière (+ 4,6 millions francs). Enfin, au titre de charges extraordinaires, 5 millions de francs ont été alloués au fonds d'infrastructures.

Les charges de fonctionnement se répartissent ainsi aux comptes 2025 (2024) :



L'évolution de la part respective des différentes catégories de charges montre plutôt une certaine stabilité du poids de chacune des catégories malgré un léger repli et cela, en faveur des charges financières, comptables et extraordinaires qui sont, elles, impactées à la hausse notamment par les opérations de clôture.

Les rubriques de charges qui enregistrent des fluctuations importantes par rapport au budget 2025 sont les suivantes :

	mios
Charges en plus	
Versements aux provisions (notamment pour l'assainissement HFR / la BNS / les heures supplémentaires effectuées par le personnel / les hospitalisations hors canton / les constructions scolaires)	+ 189.7*
Aide sociale de demandeurs d'asile et des réfugiés	+ 25.5*
Amortissements des titres (notamment BFF SA)	+ 5.4
Prestations de l'HFR	+ 5.2*
Attribution au fonds d'infrastructures	+ 5.0
Réévaluations sur créances (provisions pertes sur débiteurs)	+ 5.0
Traitements du personnel auxiliaire de la HES-SO//FR	+ 4.9*
Versement au fonds de la plus-value immobilière	+ 4.6*
Entretien des routes principales	+ 4.2*
Remboursements d'impôts étrangers perçus à la source	+ 3.7
Versements aux fonds liés à la taxe sociale	+ 3.6*

Charges de personnel dans l'enseignement obligatoire	+ 3.5*
Coût du personnel enregistré dans le secteur autofinancé de l'Université	+ 3.5*
Charges en moins	
Enveloppe informatique	- 11.2
Subventions pour les frais d'accompagnement dans les EMS	- 8.6*
Indemnités aux compagnies de transports (y compris dépassement de la quote-part cantonale pour le trafic régional)	- 7.1*
Participation de l'Etat du financement de l'avance AVS	- 5.0
Amortissements des subventions d'investissements	- 4.9
Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	- 4.9
Amortissements des immeubles	- 4.5
Bourses cantonales	- 4.2

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

* Entièrement ou partiellement compensées sur le plan des revenus

2.2 Les charges et les effectifs de personnel

2.2.1 Croissance des charges de personnel

En 2025, le total des charges effectives de personnel a atteint le montant de 1544.1 millions de francs. Par rapport aux prévisions budgétaires, chiffrées à 1537 millions de francs, on enregistre un léger dépassement de 0,5 %. Celui-ci découle, d'une part, du surplus (+ 3,5 millions de francs aux comptes par rapport au budget) du coût du personnel (hors effectif de l'Etat) relevé dans le secteur spécifique de l'Université entièrement financé par des ressources extérieures et, d'autre part, du coût supplémentaire (+ 4,9 millions de francs) enregistré à la HES-SO//FR pour le personnel auxiliaire engagé pour la fourniture de prestations à des tiers et couvert par des recettes additionnelles correspondantes.

Abstraction faite de ces deux cas particuliers, les charges réelles de personnel (1535,7 millions de francs) atteignent quasiment celles inscrites au budget (1537 millions de francs).

L'évolution de la masse salariale se présente ainsi :

Comptes	Charges de personnel totales	
	mios	Variations en %
2018	1 286.5	+ 1.9
2019	1 308.1	+ 1.7
2020	1 340.5	+ 2.5
2021	1 383.1	+ 3.2
2022	1 697.9	+ 22.8
2023	1 463.4	- 13.8
2024	1 522.0	+ 4.0
2025	1 544.1	+ 1.5

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Avec la mise en œuvre de mesures structurelles et d'économies en 2013, notamment celles relatives au personnel, la croissance de la masse salariale était contenue en 2014, année où la progression atteignait + 2,2 millions de francs (+ 0,2 %). Elle a ensuite légèrement augmenté pour atteindre + 10,4 millions de francs (+ 0,9 %) en 2015 et + 18 millions de francs (+ 1,5 %) en 2016. Avec la progression 2017 de 52,7 millions de francs (+ 4,4 %), on se

retrouve au niveau de la croissance moyenne de la masse salariale prévalant lors de la législature 2007-2011 et qui avoisinait 50 millions de francs ou 5 % par an. En 2018 et 2019 cependant, les variations observées sont à la baisse et restent relativement stables avant de repartir à la hausse en 2020 et 2021 pour atteindre 2,5 %, respectivement 3,2 %. La forte croissance de la masse salariale en 2022 (+ 314,8 millions de francs ou + 22,8 %) s'explique en grande partie par le coût des mesures transitoires et compensatoires dues par l'Etat-employeur en lien avec la réforme de la Caisse de prévoyance de l'Etat (302 millions de francs), opération entièrement couverte par la dissolution de la provision prévue à cet effet. Sans cela, l'augmentation des charges de personnel n'aurait été que de 12,8 millions de francs ou + 0,9 %.

La décroissance de la masse salariale relevée en 2023 (- 234,5 millions de francs ou - 13,8 %) s'explique avant tout par l'effet des mesures en lien avec la réforme de la Caisse de prévoyance de l'Etat en 2022. Sans cette opération, la masse salariale aurait crû en 2023 de 67,5 millions de francs ou de + 4,8 %. Cette tendance s'est poursuivie en 2024 avec une progression de 4%. Il s'agit en effet d'une des plus importantes hausses de ces dernières années (hors opérations particulières). Il faut remonter à 2017 avec la fin de mesures d'économies touchant le personnel (retardement de l'octroi des paliers et contribution de solidarité) pour retrouver une croissance de même ampleur. En 2025, l'évolution de la masse salariale est beaucoup moins marquée et correspond à celles observées en 2018 et en 2019. Elle découle avant tout de l'augmentation du nombre de postes occupés, soit de plus de 152 unités, dont plus de 59 % (90,6 unités) en faveur du secteur de l'enseignement. A noter tout de même que l'administration centrale compte plus de 57 unités supplémentaires en 2025 par rapport à l'année précédente.

Il faut rappeler que les charges de personnel sont en partie couvertes par des participations fédérales, communales ou de tiers. Ainsi, en lien direct avec les salaires versés, la part des communes aux traitements et charges sociales du personnel enseignant de la scolarité obligatoire et du Conservatoire atteint 226,2 millions de francs en 2025 (soit le 14,6 % du total des charges de personnel). A quoi s'ajoute le financement indirect des traitements via les contributions de la Confédération et des autres cantons en faveur de l'Université et des Hautes écoles spécialisées. Si l'on considère que 80 % des sommes allouées à ces institutions concerne leur masse salariale, cela représente un apport estimé à quelque 139,9 millions de francs (équivalent à 9,1 % du total des charges de personnel).

2.2.2 Une croissance des effectifs en notable hausse

La statistique de l'emploi évalue l'occupation moyenne durant l'année 2025 à 9550,3 équivalents plein temps (EPT). Le tableau qui suit présente l'évolution de l'effectif du personnel équivalent plein temps depuis 2015, exclusion faite du personnel des deux réseaux hospitaliers :

Evolution des effectifs du personnel et occupation moyenne durant les années 2015 à 2025

Années	Postes équivalents plein temps (EPT)	Variations par rapport à l'année précédente	
		absolues	en %
	Effectif sans Réseaux hospitaliers		
2015	8 157.0	+ 67.0	+ 0.8
2016	8 225.6	+ 68.6	+ 0.8
2017	8 403.7	+ 178.1	+ 2.2
2018	8 505.3	+ 101.6	+ 1.2
2019	8 659.5	+ 154.2	+ 1.8
2020	8 769.9	+ 110.4	+ 1.3
2021	8 867.2	+ 97.3	+ 1.1
2022	8 960.3	+ 93.1	+ 1.0
2023	9 171.4	+ 211.1	+ 2.4
2024	9 397.8	+ 226.4	+ 2.5
2025	9 550.3	+ 152.5	+ 1.6

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Après une tendance depuis 2015 à se maintenir à un niveau inférieur à 100 postes nouveaux annuellement, le rythme de progression des effectifs était reparti à la hausse en 2018, en repassant la barre des 100 unités (hors opération de pérennisation des montants forfaitaires en 2017 pour 118,9 EPT). Cette évolution se poursuit et se stabilise en 2019 (hors opération de pérennisation des montants forfaitaires pour 37,8 EPT) et en 2020. A noter que la cantonalisation des services d'intégration a eu des effets non négligeables sur la progression des effectifs de l'enseignement primaire en partie en 2019 déjà et de façon complète en 2020. En 2021 et 2022, l'augmentation inférieure à 100 unités constitue une baisse stable de la croissance des effectifs par rapport aux années précédentes. L'année 2023 a marqué la fin de cette tendance avec une croissance conséquente du nombre de postes occupés, soit + 211,1 unités, l'année 2024 confirmant cette évolution avec une hausse de 226,4 unités. En 2025, l'augmentation est un peu moins marquée que celles constatées ces 2 dernières années. Cette progression reste importante et provient en grande partie du secteur de l'enseignement. Des engagements se sont avérés nécessaires d'une part, pour absorber les effectifs de la rentrée scolaire 2025-2026 et d'autre part, pour faire face aux demandes croissantes d'appuis en lien avec le contexte migratoire actuel. Toutefois, le secteur de l'administration totalise aussi cette année une part significative de l'augmentation des EPT (+ 57,4 EPT). On constate des progressions plus ou moins significatives dans quasiment tous les Pouvoirs et Directions.

Cette croissance de 152,5 unités EPT se ventile de la manière suivante entre les différents secteurs :

Variations des effectifs par secteur d'activités (par rapport aux comptes 2024)

	EPT
Secteurs	
Secteur de l'enseignement	+ 90.6
Administration centrale	+ 57.4
Secteurs spéciaux	+ 3.7
Secteur hospitalier (EMS "Les Camélias")	+ 0.8
Total	+ 152.5

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Dans le secteur de la formation, l'évolution des effectifs de personnel se présente ainsi :

	EPT
Enseignement préscolaire	+ 0.1
Enseignement primaire	+ 34.3
Cycle d'orientation	+ 16.3
Secondaire II	+ 2.9
Haute école pédagogique	+ 4.4
Université	+ 31.7
Conservatoire	+ 0.8
Ecoles professionnelles	+ 2.0
Ecoles techniques	- 1.7
Haute école spécialisée de Suisse occidentale de Fribourg	- 0.2

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Plus de la moitié de l'augmentation des effectifs du personnel enseignant se concentrent au niveau de la formation obligatoire. On peut signaler également une hausse notable à l'Université qui représente plus d'un tiers de l'évolution dans le secteur de l'enseignement.

Les variations d'effectifs dans l'administration générale sont plus diffuses et concernent de nombreux services ou établissements dans toutes les Directions, comme l'atteste le tableau ci-après. A noter que ce tableau compare, entre les comptes 2024 et 2025, l'évolution des effectifs du personnel administratif mesurée sur la base de l'occupation moyenne annuelle.

Evolution 2024-2025 des effectifs du personnel administratif (occupation moyenne annuelle)

	EPT
Pouvoir législatif	+ 0.1
Pouvoir judiciaire	+ 10.7
Pouvoir exécutif – Chancellerie	+ 1.6
Direction de la formation et des affaires culturelles	+ 3.5
Direction de la sécurité, de la justice et du sport	+ 11.3
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts	+ 2.6
Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle	+ 2.7
Direction de la santé et des affaires sociales	+ 7.4
Direction des finances	+ 6.5
Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement	+ 11.0

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Le secteur administratif a connu une hausse significative du personnel de 57,4 EPT. Tous les Pouvoirs et Directions ont connu une hausse des postes administratifs.

Les variations importantes de l'occupation moyenne annuelle des postes administratifs s'expliquent principalement par des hausses des effectifs à la Police cantonale (+ 11,2 EPT), au Pouvoir judiciaire (+ 10,7 EPT), au Service de l'enfance et de la jeunesse (+ 5,7 EPT), au Service de l'informatique et des télécommunications (+ 5,7 EPT) et au Service des ponts et chaussées (+ 4,9 EPT).

La hausse observée dans les secteurs spéciaux provient de mouvements divergents. En effet, tandis que les effectifs de l'Etablissement de détention fribourgeois progressent de 5 EPT, ceux de Grangeneuve régressent de 1,3 EPT. Quant aux effectifs du Campus Lac Noir et du Service des forêts et de la nature, ils restent stables.

Par le passé, le budget « postes de travail » avait toujours pu être respecté, bien que les écarts comptes / budgets en la matière se soient fortement restreints au cours de ces dernières années, mais cela n'a plus été le cas depuis 2023. Cette situation se répète en 2025 puisque l'occupation effective des postes est, cette année encore, supérieure au nombre de postes prévu au budget et ce, de manière encore plus conséquente. Le surplus net est pour 2025 de 61 EPT, soit + 0,6 %. Cela représente plus de 2,5 fois le dépassement observé en 2024. La masse salariale, surpasse, elle aussi, le budget prévu de 0,5 %. L'évolution de la masse salariale est forcément impactée par les nouveaux postes. Le secteur de l'enseignement a connu une hausse des effectifs par rapport au budget de 37,4 EPT et ce, malgré des baisses constatées à l'Université (- 19,9 EPT) et à la HES-SO//FR (- 3,5 EPT). En effet, les progressions observées au niveau de l'enseignement primaire (+ 33,3 EPT), des collèges (+ 10,5 EPT) et de la formation professionnelle (+ 12,8 EPT) les compensent plus que largement.

Dans le secteur de l'administration, l'occupation moyenne effective est également supérieure, en raison principalement d'un dépassement de 20,8 EPT au Pouvoir judiciaire. Un léger excédent s'observe également à la Direction de la formation et des affaires culturelles et à la Direction de la santé et des affaires sociales. A noter que les effectifs de tous les autres Pouvoirs et Directions se situent en-dessous des prévisions.

Dans le secteur hospitalier, l'augmentation des effectifs concerne exclusivement l'EMS « Les Camélias » à Marsens (+ 6,5 EPT). Elle est compensée par des recettes liées.

Les secteurs spéciaux présentent aussi des effectifs supérieurs au budget (+ 7,7 EPT). Le « dépassement » enregistré provient principalement des mouvements divergents suivants : à la hausse pour l'Etablissement de détention

fribourgeois (+ 7,1 EPT) et pour Grangeneuve (+ 1,1 EPT) et à la baisse pour le Service des forêts et de la nature (– 0,5 EPT).

Secteurs	Comptes ¹⁾ 2025	Budget 2025	Ecart
	EPT	EPT	EPT
Administration centrale	3 191.56	3 182.09	+ 9.47
Secteur de l'enseignement	5 942.52	5 905.09	+ 37.43
Secteur hospitalier (EMS "Les Camélias")	19.43	12.95	+ 6.48
Secteurs spéciaux et établissements d'Etat	396.76	389.10	+ 7.66
Total	9 550.27	9 489.23	+ 61.04

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

¹⁾ Les effectifs sont calculés sur la base de la moyenne annuelle d'occupation des postes

2.3 Des charges de fonctionnement inférieures au budget

Le poste « Biens, services et autres charges d'exploitation » représente, aux comptes 2025, un montant de 441,7 millions de francs. Il est inférieur de 2 % ou de 9,2 millions de francs au budget. L'évolution par rapport au budget des principales charges de consommation de biens et services est la suivante :

	Comptes 2025	Budget 2025	Variations	
	mios	mios	mios	en %
Fournitures, matériel et marchandises	45.7	46.9	– 1.2	– 2.6
Matériel, mobilier, machines et véhicules	31.6	33.6	– 2.0	– 6.0
Chauffage, éclairage, eau et élimination des déchets	17.3	18.9	– 1.6	– 8.7
Prestations de service et honoraires	149.5	162.4	– 12.9	– 8.0
Prestations de tiers pour l'entretien des immeubles	51.8	47.5	+ 4.3	+ 9.1
Prestations de tiers pour l'entretien d'objets mobiliers	30.3	34.8	– 4.5	– 13.0
Loyers, droits de superficie et leasing	19.9	21.0	– 1.1	– 5.1
Dédommagements	10.3	10.0	+ 0.3	+ 3.4
Pertes sur créances	23.2	18.4	+ 4.8	+ 26.0
Autres charges d'exploitation	62.1	57.4	+ 4.7	+ 8.2
Total	441.7	451.0	– 9.2	– 2.0

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Ces données appellent les principales remarques suivantes :

- > contrairement aux trois derniers exercices, les charges de fonctionnement ne dépassent pas en 2025 les prévisions. Même si dans la majorité des catégories, la cible budgétaire est tout à fait bien respectée, on note une croissance des charges, notamment en ce qui concerne les pertes sur créances, les autres charges d'exploitation ainsi que les prestations de tiers pour l'entretien d'immeubles. Ces hausses sont plus que compensées par les baisses dans les autres catégories essentiellement en matière de prestations de service et honoraires ;
- > le poste de « Fournitures, matériel et marchandises » est inférieur au budget (– 1,2 million de francs). Cela s'explique en grande partie par des dépenses moindres que prévu pour les abonnements et cotisations ;
- > les charges relatives au « Matériel, mobilier, machines et véhicules » sont en dessous du budget, en raison notamment d'achats de matériel et de logiciels informatiques (– 0,8 million de francs) et d'achats d'appareils

d'enseignement (– 0,6 million de francs) moins importants, et sont d'ailleurs aussi inférieures à celles de l'exercice précédent ;

- > le poste « Chauffage, éclairage, eau et élimination des déchets » se situe en deçà de la cible budgétaire. Cette évolution s'explique principalement par une consommation de chauffage inférieure aux prévisions (– 1,6 million de francs) ;
- > le poste « Prestations de service et honoraires » se situe nettement en dessous du budget, avec un écart de 12,9 millions de francs. Cette position est impactée notamment par des travaux informatiques effectués par des tiers nettement inférieurs au budget (– 7,9 millions de francs). Quant aux frais de perception du Service cantonal des contributions, un montant de 2 millions de francs avait été ajouté lors de l'élaboration du budget 2025 pour tenir compte de la modification de l'art. 43 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). L'impact effectif dans les comptes s'est finalement révélé inférieur aux prévisions (– 1,6 million de francs) ;
- > le poste « Prestations de tiers pour l'entretien des immeubles » est sensiblement supérieur au budget en raison de dépenses supplémentaires consenties, en particulier pour l'entretien des routes principales. A noter que ces dernières ont été intégralement couvertes par un prélèvement plus important sur le fonds y relatif ;
- > les « prestations de tiers pour l'entretien des objets mobiliers » sont en dessous du budget (– 4,5 millions de francs), principalement en raison des charges dans le domaine de l'informatique moins élevées que les prévisions budgétaires ;
- > les charges de loyer, bien que inférieures aux prévisions, sont cependant en hausse par rapport à l'exercice 2024. Cette croissance par rapport à l'exercice précédent provient pour une grande partie des locations du NH Hôtel et du Foyer du Bourg par le Service de l'action sociale qui étaient auparavant comptabilisées dans les subventions en lien avec le domaine de l'asile. La volonté de l'Etat, qui s'est concrétisée dans plusieurs cas récents, de se porter acquéreur des bâtiments dont il a besoin à long terme, se répercute sur le montant des locations payées et ce, malgré l'augmentation des surfaces occupées ;
- > les dédommagements, avant tout les frais de déplacements, se situent légèrement en dessus du budget (+ 0,3 million de francs) ;
- > les pertes sur créances sont nettement supérieures au budget, en raison de réévaluations de la provision globale pour pertes sur débiteurs (+ 5 millions de francs) ;
- > le dépassement constaté dans les autres charges d'exploitation s'explique d'une part, par des dépenses sensiblement plus élevées qu'au budget pour divers frais d'assistance judiciaire et débours (+ 2,9 millions de francs), et d'autre part, par des dépenses d'exploitation diverses plus importantes que prévu (+ 0,9 million de francs), principalement dans le secteur autofinancé de l'Université.

2.4 Des amortissements inférieurs au budget

A titre de rappel, cette catégorie de charges a subi un changement significatif avec l'introduction du nouveau modèle comptable MCH2. Les amortissements des prêts, des participations et des subventions d'investissements figurent dorénavant sous les charges de transferts et s'élèvent à 49,4 millions de francs aux comptes 2025.

Quant aux amortissements du patrimoine administratif, ils atteignent 80,6 millions de francs et sont en retrait de 4,9 millions de francs par rapport au budget 2025. Ils se situent aussi très légèrement en dessous des comptes 2024 (81 millions de francs).

L'évolution des différentes catégories d'amortissements du patrimoine administratif est en ligne avec le volume des investissements nets enregistrés en 2025 et se présente ainsi :

	Comptes	Budget	Variations	
	2025	2025	mios	en %
Amortissements des immeubles	47.9	52.5	- 4.5	- 8.7
Amortissements des routes	28.3	27.8	+ 0.5	+ 1.9
Amortissements des investissements dans les forêts	0.7	0.8	- 0.0	- 4.5
Amortissements d'équipements et d'installations	3.7	4.5	- 0.8	- 18.8
Amortissements du patrimoine administratif	80.6	85.5	- 4.9	- 5.7

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

L'écart constaté au niveau des amortissements des immeubles découle principalement du décalage dans le temps des dépenses d'investissements planifiés.

2.5 Le poids majeur du subventionnement

2.5.1 Les catégories de transferts

Les 2146 millions de francs de transferts enregistrés en 2025 dans le compte de résultats se composent de la manière suivante (2024 : 2097,3 millions de francs) :

Catégories	Comptes	Budget	Ecart
	2025	2025	
	mios	mios	mios
Parts de revenus destinées à des tiers	39.6	35.0	+ 4.6
Dédommagements à des collectivités publiques	267.4	272.2	- 4.8
Péréquation financière et compensation des charges	53.5	53.5	- 0.0
Subventions accordées	1 513.4	1 494.2	+ 19.2
Amortissements des prêts, des participations et des subventions d'investissements	49.4	46.3	+ 3.1
Autres charges de transferts	0.0	0.1	- 0.1
Subventions à redistribuer	222.8	221.1	+ 1.8
Total	2 146.0	2 122.4	+ 23.6

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Selon le modèle de comptes et ainsi que cela a été relevé plus haut, les charges de transferts comprennent en leur sein les amortissements des prêts, des participations et des subventions d'investissements.

Le total des charges de transferts tel qu'il ressort du tableau ci-avant se situe en dessus du budget (+ 23,6 millions de francs ou + 1,1 %). A noter que les dépenses de subventionnement du plan de relance correspondent aux prévisions budgétaires pour 0,6 million de francs. Ces charges sont entièrement compensées par des prélèvements sur le fonds de relance.

Avec une quote-part des subventions cantonales de 37,3 % (2024 : 38,7 %), la limite légale fixée à 41 % dans la loi sur les subventions du 17 novembre 1999 est respectée.

La catégorie « Parts de revenus destinées à des tiers » présente une hausse par rapport au budget, due essentiellement à un volume plus important que prévu de remboursements d'impôts étrangers perçus à la source (+ 3,7 millions de francs).

L'« économie » constatée par rapport au budget dans la catégorie des « Dédommagements à des collectivités publiques » concerne principalement les contributions hors canton dans l'enseignement (– 4,9 millions de francs).

Le volume des subventions octroyées par le canton dépasse le budget de 19,2 millions de francs. La principale hausse est observée dans le domaine de l'asile (+ 27,3 millions de francs). Ces dépenses supplémentaires n'ont été que très partiellement compensées par des subventions fédérales. On peut citer également des charges plus importantes que prévu au niveau des prestations du HFR (+ 5,2 millions de francs) et du RFSM (+ 2,8 millions de francs). Ces dépassements ont pu être couverts par des prélèvements sur la provision dédiée.

A relever que les baisses enregistrées notamment dans les domaines des EMS (– 8,6 millions de francs) et des transports (– 7,1 millions de francs) ont permis de compenser, dans cette catégorie de charges, une partie des progressions de dépenses constatées.

Quant au volume supérieur au budget des amortissements portant sur les prêts, participations et subventions d'investissements, cela découle de mouvements divergents. D'un côté, les amortissements des prêts et des titres ont été plus élevés que budgétés (+ 8 millions de francs) en raison de la réévaluation de la participation de BFF SA (+ 5,3 millions de francs) et d'avances de fonds plus importants accordés à l'ECPF (+ 3,1 millions de francs). De l'autre côté, le volume des subventions d'investissements relatives aux constructions scolaires (– 3,4 millions de francs) et dans le domaine de l'énergie (– 1,9 million de francs) a été moindre que prévu au budget.

Le volume des subventions à redistribuer se situe légèrement au-dessus des prévisions budgétaires.

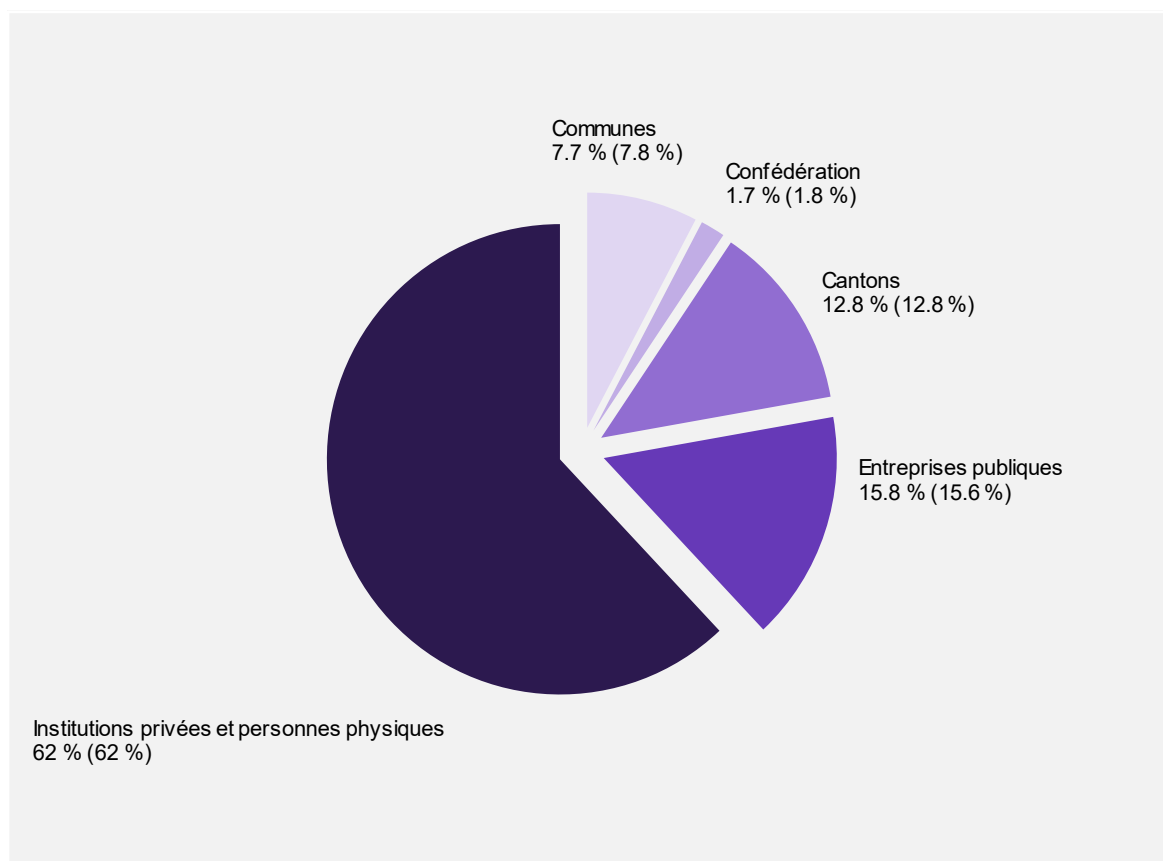
2.5.2 La part des charges de subventionnement demeure importante

Le volume des subventions occupe toujours une place prépondérante dans les comptes de l'Etat. En proportion des dépenses effectives, on constate que la proportion du subventionnement atteint cette année 49,7 %, demeurant ainsi juste sous la barre des 50%, comme en 2024, contrairement aux trois années précédentes (hors coûts des mesures transitoires et compensatoires liés à la réforme de la Caisse de prévoyance de l'Etat en 2022). L'évolution par rapport aux charges totales de fonctionnement se situe en dessous de celle de 2024, leur volume étant impacté notamment par les opérations de clôture. En 2025, cette catégorie de charges absorbe donc 47,2 % du total des charges de fonctionnement de l'Etat, comme le montrent les chiffres ci-dessous :

	Comptes 2025	Comptes 2024	Comptes 2023	Comptes 2022	Comptes 2021
Part des subventions en % :					
des charges de fonctionnement	47.2	48.3	48.6	43.9	47.8
des dépenses effectives	49.7	49.3	50.0	46.9	51.1

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Quant à leur répartition selon les bénéficiaires, le graphique ci-après démontre, pour 2025 (2024), que ces transferts profitent en premier lieu aux institutions privées et aux personnes physiques, qui ensemble accaparent plus de 60 % du subventionnement. On notera la hausse de la part revenant aux entreprises publiques en lien principalement avec les prestations de l’HFR et du RFSM en augmentation et avec la progression des indemnités aux compagnies de transports.



2.6 L'évolution des flux financiers Etat-communes

Par rapport à l'exercice précédent, le volume des contributions de l'Etat en faveur des communes est en nette progression tout comme celui des participations financières des communes qui évolue de façon similaire, mais encore plus importante (+ 5,3 millions de francs). Ainsi, le flux net de l'Etat en faveur des communes diminue d'un montant correspondant sous l'effet d'une hausse des charges principalement dans des domaines cofinancés avec les communes (notamment les institutions spécialisées et de pédagogie spécialisée et les EMS), au niveau de la masse salariale dans l'enseignement obligatoire et des subventions pour les soins et l'aide familiale à domicile ainsi que pour les transports publics. A noter que les dépenses d'investissements en faveur des communes sont quelque peu inférieures, principalement dans le domaine des constructions scolaires.

Par rapport aux prévisions budgétaires, les apports effectifs de l'Etat sont dans la cible (- 0,2 million de francs). Cette évolution provient de mouvements divergents, à savoir d'une part, de charges plus importantes que prévu (notamment en termes de masse salariale dans l'enseignement obligatoire, d'aide sociale et de soins et aide familiale à domicile) et d'autre part, de dépenses d'investissements inférieures aux estimations (notamment pour les constructions scolaires et les infrastructures sportives). Quant aux apports des communes, également inférieurs aux prévisions, mais dans une mesure plus conséquente (6 millions de francs), leur diminution concerne principalement les domaines des EMS et de la mobilité. En conséquence de quoi, le solde des prestations financières de 78 millions de francs enregistré en 2025 est supérieur au montant inscrit au budget (72,2 millions de francs). Globalement, par rapport au budget, les comptes 2025 des communes ne devraient dès lors pas être péjorés.

Les relations financières Etat-communes ont ainsi connu l'évolution suivante au cours des quatre dernières années :

	Flux de l'Etat en faveur des communes	Flux des communes en faveur de l'Etat	Flux financiers nets de l'Etat en faveur des communes
	mios	mios	mios
Fonctionnement			
Comptes 2022	473.2	431.8	41.5
Comptes 2023	495.9	452.7	43.2
Comptes 2024	517.5	472.5	45.0
Comptes 2025	527.9	489.4	38.4
Investissements			
Comptes 2022	15.8	1.3	14.6
Comptes 2023	19.5	1.0	18.5
Comptes 2024	14.8	0.9	13.9
Comptes 2025	14.2	0.8	13.3
Parts aux recettes			
Comptes 2022	22.8	–	22.8
Comptes 2023	23.5	–	23.5
Comptes 2024	24.3	–	24.3
Comptes 2025	26.3	–	26.3
Total			
Comptes 2022	511.9	433.0	78.8
Comptes 2023	538.8	453.6	85.2
Comptes 2024	556.7	473.4	83.3
Comptes 2025	568.3	490.3	78.0

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Ce sont toujours les mêmes tâches qui sont à l'origine des prestations financières réciproques Etat-communes. Néanmoins, en raison du changement de taux de participation des communes découlant de l'introduction de la nouvelle loi scolaire, les comparaisons depuis 2016 sont rendues plus difficiles en ce qui concerne l'enseignement obligatoire. On peut cependant en conclure que dès 2016 les contributions des communes dans ce domaine en ont globalement été allégées. En raison de la fin de certaines mesures d'économies à fin 2016, notamment celles relatives au personnel, les charges 2017 dans le domaine de l'enseignement obligatoire repartent à la hausse tant pour l'Etat que pour les communes. La progression en 2018 représentait quelque 1,5 million de francs. Elle se stabilise presque en 2019 avec une augmentation d'à peine 0,5 million de francs, puis repart à la hausse en 2020 sous l'effet de la cantonalisation des services d'intégration, qui ont été compris dans la masse salariale de l'enseignement obligatoire à partir de la rentrée 19/20. En 2021, cette tendance se poursuit (+ 4,4 millions de francs), puis régresse quelque peu en 2022 (+ 3,2 millions de francs) avant de se renforcer en 2023 (+ 11 millions de francs) et de se réduire successivement en 2024 (+ 9,1 millions de francs) et en 2025 (+ 4,6 millions de francs), en lien notamment avec les nouveaux postes dans ce secteur créés et l'effet du palier. Au total, la croissance des apports des communes relevée entre 2022 et 2025 ascende à 57,3 millions de francs (+ 13,2 %). Les principales augmentations sont concentrées sur 5 domaines précis, soit :

Evolution 2022-2025

	mios	en %
EMS	+ 6.1	+ 11.0
Institutions spécialisées	+ 11.3	+ 12.6
Enseignement obligatoire	+ 24.7	+ 12.7
Transport publics	+ 4.0	+ 15.9
Institutions de pédagogie spécialisée	+ 9.4	+ 22.4

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

S'agissant en l'occurrence de tâches cofinancées avec l'Etat, ce dernier supporte donc la même pression sur ses charges en la matière.

2.7 Les attributions aux provisions, aux fonds et les charges extraordinaires

Les attributions aux provisions et aux fonds s'élèvent à 272,5 millions de francs en 2025 et représentent une progression très marquée de 195,2 millions de francs par rapport au budget. Cette catégorie de charges est également en nette hausse en comparaison avec les versements effectués lors des comptes 2024.

Au vu du résultat des comptes 2025 et s'appuyant en particulier sur les articles 28 et 28a de la loi sur les finances, le Conseil d'Etat a décidé de plusieurs attributions à des fonds et provisions afin d'anticiper différents éléments qui impacteront négativement et de manière significative les finances de l'Etat dès les prochains exercices.

Les principales opérations concernent :

- > l'HFR, dont l'assainissement nécessitera une contribution particulière de la part de l'Etat dans un futur proche. A cette fin, un complément à la provision existante d'un montant de 95 millions de francs a été versé en 2025, ce qui porte la provision à 185 millions de francs ;
- > la provision visant à prévenir le risque de diminution ou même de non-versement de la part au bénéfice de la BNS. En 2025, la BNS a versé, au titre de part au bénéfice, 76 millions de francs au canton de Fribourg. Ce montant a ainsi été intégralement provisionné portant le total de la provision BNS à 149,5 millions de francs ;
- > le risque sur la péréquation des ressources. Au vu des perspectives attendues quant à ces revenus, il a été alloué 15 millions de francs en 2025, comme prévu au budget. Ainsi, ils s'ajoutent aux 15 millions de francs attribués en 2024 et aux 10 millions de francs attribués en 2022 ;
- > le renforcement d'une provision destinée à couvrir le coût potentiel des vacances non prises et du solde des heures supplémentaires effectuées par le personnel pour un montant de 8,9 millions de francs, portant son total à 37 millions de francs.

En ce qui concerne les attributions usuelles aux fonds pour un montant total de quelque 67,8 millions de francs, elles portent notamment sur l'allocation de 15,8 millions de francs au fonds de l'énergie, de 13,6 millions de francs au fonds de l'emploi, de 13,4 millions de francs aux fonds liés à la taxe sociale, de 8 millions de francs au fonds de l'aménagement des routes principales, de 6,4 millions de francs au fonds sur la plus-value, de 2,1 millions de francs au fonds des améliorations foncières, de 1,4 million de francs au fonds de la Nouvelle Politique Régionale ainsi que 1,2 million de francs au fonds cantonal des sites pollués. L'alimentation du fonds relatif aux contributions de remplacement de la Protection civile (2,1 millions de francs) est quelque peu supérieure aux prévisions budgétaires. L'activité dans la construction, notamment de logements, détermine directement cette position. En outre, le fonds de sécurité du réseau mobilité, constitué en 2023 à la Police cantonale, a été alimenté de 0,7 million de francs en 2025 en vertu de l'art. 162 de la LMob. Divers autres versements aux fonds en rapport notamment avec la Loterie romande ont été effectués. A signaler que toutes ces attributions ont été opérées en application de dispositions légales spécifiques ou d'engagements pris.

Enfin, compte tenu du résultat des comptes 2025, une attribution de 5 millions de francs a été réalisée en faveur du fonds d'infrastructures. Cette affectation, enregistrée en tant que charge extraordinaire, permet de compléter le préfinancement d'infrastructures nécessaires au développement du canton. En prenant en considération le prélèvement de 11,6 millions de francs opéré en 2025, ce fonds atteint au total quelque 172 millions de francs.

2.8 L'affectation des charges brutes du compte de résultats de l'Etat

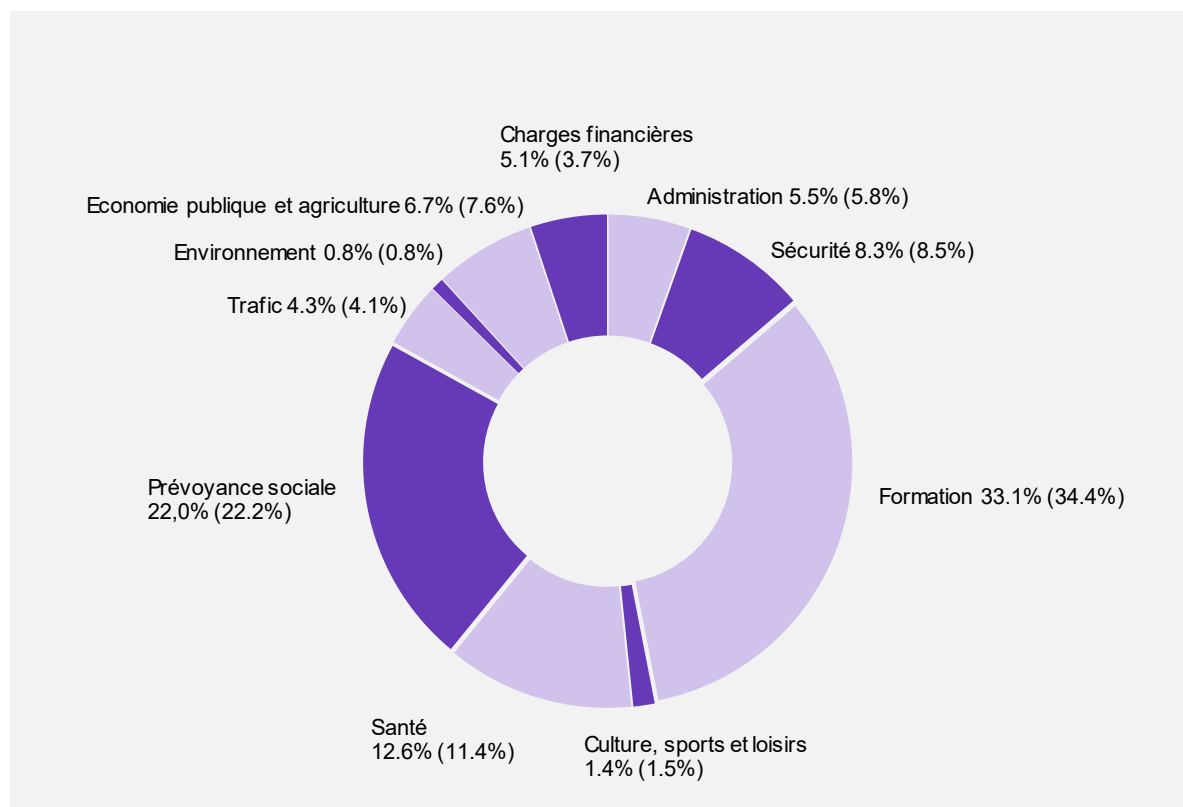
Aux comptes 2025, l'enseignement et la formation, la santé, la prévoyance et les assurances sociales ainsi que les hôpitaux absorbent globalement près de 68 % des charges totales de l'Etat. Les différents domaines demeurent relativement stables par rapport à l'année antérieure. On remarque néanmoins de fortes progressions au niveau des fonctions « Santé » et « Finances et impôts », en raison notamment du versement à la provision créée en vue d'assainir le bilan de l'HFR et du versement de la part au bénéfice de la BNS à la provision ad hoc. Dans le détail, les charges totales de l'Etat (compte de résultats) se répartissent ainsi, par fonction :

Répartition des charges brutes de l'Etat, par fonction, aux comptes 2025

	mios	en %
Administration générale	249.0	5.5
Ordre et sécurité publics, défense	378.4	8.3
Formation	1 506.4	33.1
Culture, sports et loisirs, églises	65.2	1.4
Santé	573.1	12.6
Prévoyance sociale	1 002.5	22.0
Trafic	197.5	4.3
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	37.9	0.8
Economie publique / agriculture	305.4	6.7
Finances et impôts	233.6	5.1
Total	4 549.0	100.0

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Répartition des charges brutes de l'Etat, par fonction en % pour 2025 (2024) :



2.9 Un service de la dette qui demeure modeste

Les dépenses de l'Etat consacrées à la rémunération des emprunts ainsi qu'au paiement des intérêts sur les dépôts des fonds et les restitutions d'impôts représentent, en 2025, 6,5 millions de francs. Le service de la dette au sens large représente 0,4 % du produit de la fiscalité cantonale. La variation absolue enregistrée entre 2024 et 2025 (- 1,9 million de francs) s'explique d'une part, par une baisse des intérêts sur les dettes à court terme et d'autre part, par le recul des remboursements à des contribuables dont les acomptes payés étaient trop élevés par rapport à la taxation fiscale effective. Depuis 2016, la charge du service de la dette a évolué ainsi :

Charge du service de la dette

Années	mios	en % de la fiscalité	en francs par jour
2016	4.3	0.3	11 900
2017	3.8	0.3	10 600
2018	4.5	0.3	12 500
2019	4.9	0.4	13 600
2020	5.6	0.4	15 600
2021	5.3	0.4	14 700
2022	6.3	0.4	17 500
2023	6.2	0.4	17 200
2024	8.4	0.6	23 200
2025	6.5	0.4	18 000

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Sur 6,5 millions de francs de charges payés à ce titre en 2025, 6 millions de francs concernent des charges d'intérêts dus lors de restitutions d'impôts.

3 Les revenus du compte de résultats

Les revenus de l'exercice 2025 se sont élevés à 4549,4 millions de francs, soit un chiffre de 5,1 % supérieur au budget (+ 222,7 millions de francs).

3.1 Progression des revenus

Les diverses catégories de revenus ont évolué ainsi entre les comptes et le budget 2025 :

	Comptes 2025	Budget 2025	Evolution	
	mios	mios	mios	en %
Revenus fiscaux	1 648.2	1 580.3	+ 67.9	+ 4.3
Revenus des biens / Taxes, émoluments / Contributions	562.8	408.6	+ 154.1	+ 37.7
dont : Part au bénéfice de la BNS	94.1	0.0	+ 94.1	
Revenus de transferts	2 168.2	2 144.1	+ 24.2	+ 1.1
dont : Part à l'IFD	144.2	139.2	+ 5.0	+ 3.6
dont : Part à l'impôt anticipé	30.6	22.7	+ 7.9	+ 34.8
dont : Péréquation financière fédérale	606.4	606.4	- 0.0	- 0.0
dont : Dédommagements	502.9	497.7	+ 5.2	+ 1.0
dont : Subventions acquises	596.3	591.6	+ 4.7	+ 0.8
dont : Subventions à redistribuer	222.3	221.1	+ 1.3	+ 0.6
Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux	117.7	147.8	- 30.2	- 20.4
Revenus extraordinaires	-	-	-	-
Imputations internes	52.5	45.9	+ 6.7	+ 14.5
Total	4 549.4	4 326.7	+ 222.7	+ 5.1

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis

Ces données appellent les principales remarques suivantes :

- > la progression des revenus constatée entre le budget et les comptes s'explique essentiellement par une croissance globale des revenus des biens et des revenus fiscaux qui cumulés représentent déjà un écart de 222 millions de francs. Les autres hausses observées sur les revenus des transferts et des imputations internes sont quasiment totalement contrebalancées par la baisse des prélèvements sur les fonds et financements spéciaux ;
- > l'évolution du produit des revenus fiscaux (+ 4,3 %) sera traitée en détail sous le point 3.3 ci-après ;
- > le poste « Revenus des biens, taxes, émoluments, contributions » présente un écart positif de 37,7 % par rapport au budget.

L'essentiel de cette amélioration s'explique par le versement de la part au bénéfice de la BNS (76 millions de francs) et de la répartition exceptionnelle du gain lié au retrait de la 6^e série des billets de banque (18,1 millions de francs) ainsi que par des revenus d'entreprises publiques (BCF et Groupe E SA) plus conséquents que budgétés. On peut citer également des revenus en hausse au niveau des intérêts et des prêts, de la taxe sociale et des amendes. On note également des prestations de service pour des tiers plus importantes que prévu, tant à l'Université pour ses activités autofinancées qu'au Service de la géoinformation en raison de l'introduction d'un nouveau système de facturation ;

- > l'évolution constatée dans le poste « Revenus de transferts » provient en grande partie de l'augmentation des dédommagements (+ 5,2 millions de francs) et des subventions acquises (+ 4,7 millions de francs). On relèvera

aussi les hausses concernant la part à l'impôt anticipé (+ 7,9 millions de francs) ainsi que celles à l'IFD (+ 5 millions de francs).

En ce qui concerne les subventions acquises, les surplus sont dus notamment aux subventions fédérales plus élevées en particulier à la HES-SO//FR (suite à un changement de comptabilisation aux comptes) et dans le domaine de l'énergie ainsi que pour les prestations complémentaires AVS/AI. Quant aux subventions redistribuées, elles sont légèrement en dessus du budget (+ 1,3 million de francs). Les ressources de la péréquation fédérale sont, elles, dans la cible des prévisions budgétaires, en atteignant 606,4 millions de francs ;

- > le poste « Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux » se situe sensiblement en-deçà du budget (– 20,4 %). Les principales opérations sont présentées sous le point 3.5.

Les rubriques de revenus qui connaissent des fluctuations importantes par rapport au budget 2025 sont notamment les suivantes :

	mios
Revenus en plus	
Répartition supplémentaire du bénéfice de la Banque Nationale Suisse	+ 94.1*
Impôts sur le revenu des personnes physiques	+ 49.4
Revenus d'entreprises publiques (BCF et Groupe E SA)	+ 38.4
Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux (notamment les fonds de l'asile, des routes principales et de la politique foncière active)	+ 13.8*
Impôts sur les prestations en capital	+ 13.3
Impôts à la source	+ 12.2
Récupérations de secours d'aide sociale pour des demandeurs d'asile et les réfugiés	+ 10.6*
Subventions fédérales à la HES-SO//FR	+ 9.7*
Part à l'impôt anticipé	+ 7.9
Impôts sur la fortune des personnes physiques	+ 7.6
Participation de la HES-SO	+ 6.4*
Taxe sur la plus-value	+ 5.7*
Participations de tiers (Université autres sources externes de financement)	+ 5.1*
Parts à l'impôt fédéral direct	+ 5.0
Revenus en moins	
Prélèvements sur provisions	– 31.5*
Impôt sur le bénéfice des personnes morales	– 10.4
Prélèvements sur les fonds d'infrastructures	– 8.6*
Contributions des cantons non universitaires pour l'exploitation	– 5.2

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

* Entièrement ou partiellement compensés par des charges liées

Aux comptes 2025, un montant de 0,7 million de francs a été prélevé sur le fonds de relance décidé par le Grand Conseil en octobre 2020, afin d'honorer des engagements passés.

3.2 La méthode de comptabilisation des impôts

Le message sur les comptes 2006 traitait en détail de la problématique du changement de la méthode de comptabilisation des impôts intervenu dès les comptes 2005. En raison de leur importance, les principes en vigueur sont rappelés ci-dessous.

La méthode utilisée consiste à répartir la comptabilisation des recettes d'une année fiscale sur son année comptable et sur les deux exercices suivants. Depuis l'exercice comptable 2006, la comptabilisation du potentiel de facturation d'une année fiscale est répartie de la manière suivante pour les 4 rubriques concernées :

Année fiscale N	Année comptable N	Année comptable N+1	Année comptable N+2
Revenu des PP	93%	3%	4%
Fortune des PP	90%	5%	5%
Bénéfice des PM	70%	10%	20%
Capital des PM	70%	10%	20%

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Le potentiel des recettes fait l'objet d'une réévaluation lors de chaque bouclage des comptes. Lors de la troisième année, il y a concordance entre les montants facturés et les montants comptabilisés.

3.3 Des revenus fiscaux en croissance par rapport au budget

En 2025, l'Etat a comptabilisé 1648,2 millions de francs au titre des revenus fiscaux. Les produits de la fiscalité cantonale sont supérieurs au budget de 4,3 %, soit une hausse de 67,9 millions de francs. De manière générale, les recettes fiscales ont évolué favorablement et dépassent les prévisions budgétaires. En effet, les perspectives conjoncturelles de mi-2024 décrivaient encore une évolution incertaine de l'économie et du climat de consommation, en raison du contexte géopolitique. La croissance économique s'est néanmoins finalement bien maintenue. Les rentrées fiscales dépassent les prévisions budgétaires, mais toutes les rubriques d'impôts n'ont pas évolué de la même manière. Dans le détail, les principaux impôts ont évolué de la manière suivante :

	Comptes 2025	Budget 2025	Variations Comptes / Budget	
	mios	mios	mios	en %
Impôts directs sur les personnes physiques :				
Impôts sur le revenu	981.4	932.0	+ 49.4	+ 5.3
Impôts sur la fortune	106.6	99.0	+ 7.6	+ 7.6
Impôts à la source	48.2	36.0	+ 12.2	+ 34.0
Impôts par suite de procédure en soustraction et amendes	6.6	6.3	+ 0.3	+ 4.5
Impôts directs sur les personnes morales :				
Impôts sur le bénéfice	191.6	202.0	- 10.4	- 5.2
Impôts sur le capital	16.9	12.0	+ 4.9	+ 41.0
Autres impôts directs :				
Impôts fonciers	1.1	2.5	- 1.4	- 54.7
Impôts sur les gains en capital	93.9	80.4	+ 13.5	+ 16.8
Droits de mutations	59.9	64.7	- 4.8	- 7.5
Impôts sur les successions et donations	5.1	10.0	- 4.9	- 48.9
Impôts sur les maisons de jeu	1.7	2.3	- 0.6	- 26.7
Impôts sur la propriété et sur la dépense	135.2	133.1	+ 2.1	+ 1.6
Total	1 648.2	1 580.3	+ 67.9	+ 4.3

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Les écarts constatés dans le tableau qui précède appellent les remarques suivantes :

-
- > il convient de rappeler que le passage à la taxation annuelle postnumerando a eu pour effet de devoir comptabiliser un potentiel estimé d'impôts à facturer sur un exercice donné. En effet, il faut savoir que, par exemple, le revenu et la fortune 2025 des personnes physiques devaient être déclarés jusqu'au 31 mars 2026. Les revenus déclarés ne seront donc connus qu'en 2026 et ils ne pourront être taxés que durant les années 2026 et 2027 ;
 - > s'agissant des impôts sur le revenu des personnes physiques, le budget a été établi en tenant compte d'une comptabilisation provisoire de 870 millions de francs pour l'année fiscale 2025, d'un complément 2024 de 27 millions de francs et d'un solde de 35 millions de francs pour 2023, soit un total de 932 millions de francs. En réalité, la part provisoire 2025 a été portée en compte pour 838 millions de francs et, sur la base des taxations notifiées en 2024 et 2023, des compléments respectivement de 69 millions de francs et de 72,3 millions de francs ont été enregistrés ainsi qu'une augmentation de 2,1 millions de francs pour les années antérieures. Globalement, l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'établit au total à 981,4 millions de francs pour 2025, ce qui correspond à un écart positif de 49,4 millions de francs, soit + 5,3 % par rapport aux prévisions budgétaires ;
 - > s'agissant de l'impôt sur la fortune : les comptes de l'année 2025 comprennent un montant de 72 millions de francs comme part provisoire pour l'année 2025 ainsi qu'un complément de 14 millions de francs de l'année 2024, un solde de 19,6 millions de francs pour 2023, auquel est ajouté 1 million de francs pour les années antérieures. Le montant total comptabilisé ascende à 106,6 millions de francs. L'écart positif par rapport au budget se monte ainsi à 7,6 millions de francs ;
 - > l'évolution du produit de l'impôt à la source présente un résultat supérieur de 12,2 millions de francs par rapport au budget. A relever que dès 2021, une modification de la législation permet aux contribuables imposés jusqu'ici à la source de remplir une déclaration d'impôt ordinaire. Le budget 2025 anticipait un transfert de recettes de l'impôt à la source vers l'impôt ordinaire plus important. Dans les faits, un nombre restreint de contribuables ont fait usage de cette possibilité. Cela ainsi que des prévisions de recettes sous-estimées expliquent par conséquent l'excédent de recettes sous l'impôt à la source ;
 - > le produit des impôts récupérés par suite de procédures en soustraction et amendes présente un écart positif de 4,5 % par rapport au budget résultant d'une hausse du nombre d'amendes ;
 - > s'agissant des impôts sur le bénéfice des personnes morales, le montant comptabilisé de 191,6 millions de francs se situe en dessous de la cible du budget (- 10,4 millions de francs). Cet écart s'explique de la façon suivante :
Les facturations de l'année 2023 se situent à 176,1 millions de francs, soit à un niveau supérieur par rapport à l'exercice 2022. Un solde de 42,1 millions de francs est mis en compte sur l'année 2025, ce qui représente 3,1 millions de francs de plus que les prévisions budgétaires.

Les déclarations de l'année 2024 sont en cours de taxation et produisent au 31.12.2025 un impôt sur le bénéfice de 138,8 millions de francs. Le potentiel facturable de l'impôt présumé 2024 est évalué à 174 millions de francs. Une deuxième part provisoire de 32 millions de francs est mise en compte sur l'année 2025, soit 13 millions de francs de plus qu'au budget.

A ces montants, il faut soustraire 0,5 million de francs pour les années antérieures, et ajouter une première part provisoire de 118 millions de francs pour l'année 2025 en escomptant un rendement potentiel atteignant 168 millions de francs. Cette estimation a été effectuée en tenant compte d'informations déjà connues quant à l'évolution de la cote fiscale concernant des contribuables importants et en raison des incertitudes qui demeurent quant aux perspectives conjoncturelles. Elle est inférieure de 26 millions de francs par rapport aux prévisions budgétaires.

L'évolution de l'impôt sur le bénéfice aux comptes 2025 reflète néanmoins la solidité des résultats des entreprises. Le volume encaissé au titre de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales est tout de même en légère progression par rapport à celui enregistré aux comptes 2024.

- > l'évolution de l'impôt sur le capital des personnes morales est en hausse de 4,9 millions de francs par rapport au budget ;
- > l'impôt sur les gains en capital surpasse largement le budget de 13,5 millions de francs, et se situe sensiblement en dessus du produit enregistré en 2024 (+ 9,8 millions de francs) ;
- > les droits de mutations affichent une baisse non seulement par rapport aux prévisions budgétaires (- 7,5 %), mais aussi par rapport aux comptes 2024 (- 3,6 %) ;
- > l'impôt sur les successions, par définition difficilement prévisible, est très inférieur au budget (- 4,9 millions de francs) ;
- > l'impôt sur les maisons de jeu se situe en dessous des prévisions budgétaires ;
- > les impôts sur la propriété et sur la dépense touchent avant tout l'impôt sur les véhicules à moteur. Cette recette se situe légèrement en dessus du montant budgété (+ 1,6 %).

En matière de rentrées fiscales directement influencées par la conjoncture (cf. tableau ci-après), les évolutions observées en 2014 et 2015 marquaient le pas par rapport aux progressions constatées durant les années antérieures. Les chiffres 2016, dopés par des recettes extraordinaires, affichaient une forte progression. Les résultats 2017 étaient inférieurs de 15,1 % à ceux de 2016, contrairement aux chiffres 2018 et 2019 qui étaient en progression de 3,3 %, respectivement de 6,9 %. Le volume atteint en 2020 était inférieur de 2,6 %. Les résultats 2021 étaient supérieurs à ceux de 2020 (+ 3,6 %), tout comme ceux de 2022 par rapport à 2021 avec une hausse de 25,2 %. 2023 marquait une forte baisse par rapport à 2022 (- 9,4 %), alors que les chiffres 2024 étaient en hausse par rapport à 2023 de + 5,1 %. Quant aux résultats 2025, ils sont en très léger retrait par rapport à ceux de 2024, conformément au tableau ci-après.

	Comptes 2025	Comptes 2024	Comptes 2023	Variations 2023-2025
	mios	mios	mios	en %
Impôts sur les gains immobiliers et la plus-value	56.3	57.2	57.0	- 1.2
Impôts à la source	48.2	44.7	36.9	+ 30.7
Droits de mutations	59.9	62.1	61.8	- 3.1
Montant compensatoire pour la diminution de l'aire agricole	1.1	2.1	2.4	- 52.8
Total	165.5	166.2	158.1	+ 4.7

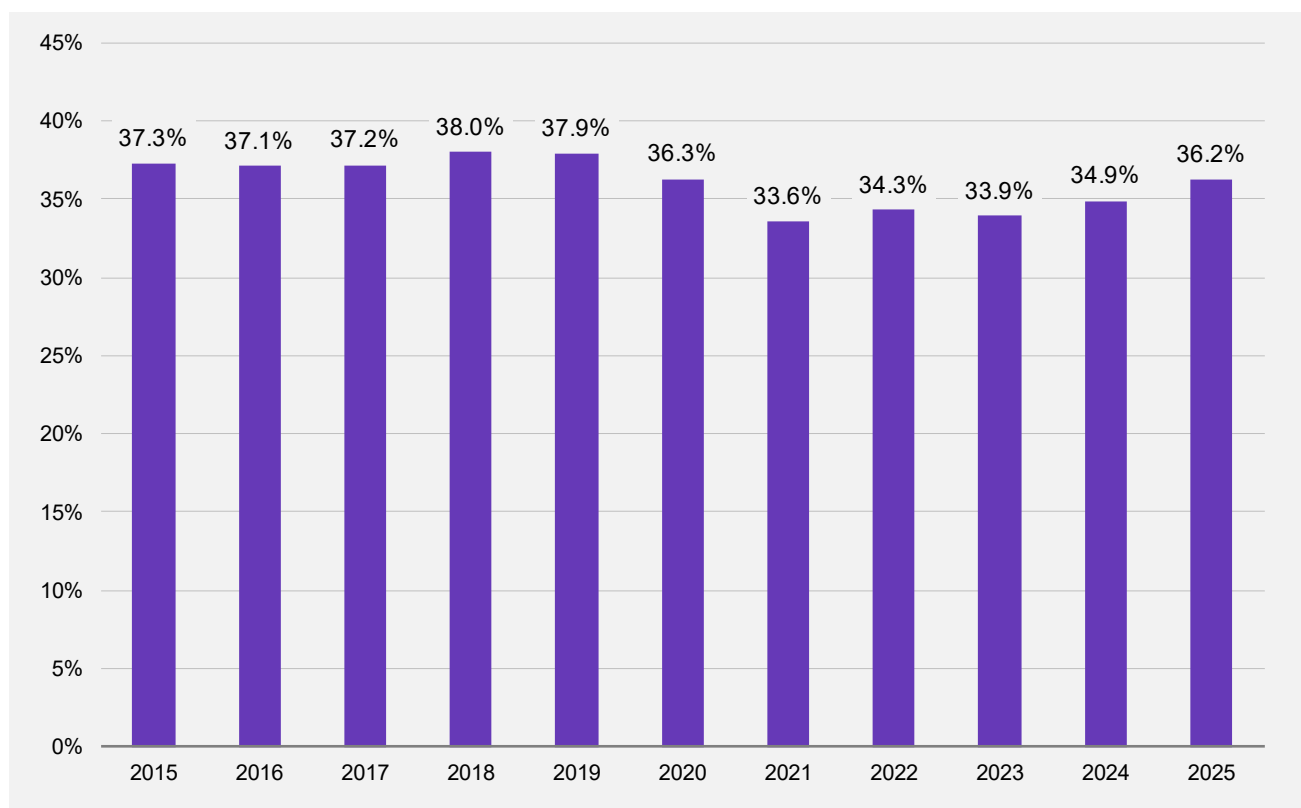
Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

3.4 Evolution du poids des impôts

Sous l'effet des diminutions successives d'impôts décidées de 2008 à 2011, le poids des impôts par rapport au total des revenus du compte de résultats a diminué régulièrement jusqu'en 2013. En 2015, les impôts avaient augmenté à un rythme plus soutenu que les revenus totaux, ce qui a eu pour effet d'accroître la part des impôts dans le total des revenus. Cette part est restée stable en 2016 et 2017 et augmente en 2018, pour atteindre 38 % de la somme des revenus. La proportion correspond en 2019 au niveau de l'année précédente (37,9 %). En 2020, cette part a diminué du fait d'éléments particuliers qui ont impacté les chiffres 2020.

En 2021, 2022 et 2023, cette proportion s'est abaissée pour se stabiliser, respectivement, à 33,6 %, 34,3 % et 33,9%, sous l'effet de l'accroissement significatif des recettes liées à la péréquation financière fédérale, ainsi que sous l'effet des mouvements sur les fonds et provisions. Les années 2021 et 2022 ont aussi été influencées par des revenus liés à la BNS. A des fins de comparaison, l'effet relatif à l'opération en lien avec la CPEF est exclu du chiffre 2022. En 2024, la part des impôts remonte à 34,9 % et atteint 36,2 % en 2025, principalement en raison de l'augmentation des recettes fiscales.

Le graphique ci-après présente l'évolution de la proportion des impôts de 2015 à 2025.



3.5 Les prélèvements sur les provisions, fonds et financements spéciaux

Par rapport au budget, le recours aux prélèvements sur les fonds et financements spéciaux en 2025 a été moins important que les prévisions (– 30,2 millions de francs).

Au niveau des financements spéciaux, même si certains prélèvements ont été inférieurs aux estimations retenues au budget (principalement le fonds de l'énergie, le fonds des sites pollués et le fonds de nouvelle politique régionale), plusieurs prélèvements ont été sensiblement plus élevés, notamment en ce qui concerne le fonds de l'asile, le fonds de politique foncière active, le fonds des contributions de remplacement et le fonds des routes principales et correspondent aux dépenses effectives.

Le prélèvement de 42,5 millions de francs sur la provision BNS prévu au budget n'a pas été nécessaire en 2025. En effet, contrairement au budget, une part au bénéfice de la BNS a effectivement été versée à hauteur de 76 millions de francs (hors versement de la BNS de 18,1 millions de francs au titre de répartition exceptionnelle du gain lié au retrait de la 6^e série des billets de banque), montant qui a réalimenté la provision ad hoc d'autant. Le solde de la provision, à savoir 149,5 millions de francs, est d'ores et déjà engagé à hauteur de 50 millions de francs dans le budget 2026. Il permettra également de faire face aux besoins planifiés pour les années 2027 et 2028 (50 millions de francs par an).

Au niveau du fonds d'infrastructures, le prélèvement effectué (11,6 millions de francs) couvre essentiellement des dépenses d'investissements dans les domaines des transports publics, de la mobilité douce et du climat ainsi que pour le subventionnement du bâtiment SLL. Le montant prélevé est sensiblement inférieur aux prévisions budgétaires. Cela est dû au fait qu'aucun montant n'a été prélevé en lien avec la digitalisation. En outre, ce type de prélèvements est directement lié à l'avancement des travaux sur les infrastructures concernées.

A relever en particulier le prélèvement sur provisions de 7,7 millions de francs, conformément au budget, destiné à financer le soutien temporaire alloué par l'Etat en faveur des communes et des paroisses dans le cadre de mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises (RFFA).

Outre les opérations mentionnées plus haut, on relèvera les principaux prélèvements sur provisions, à savoir : 8,6 millions de francs sur les provisions constituées afin de faire face aux surcoûts de l'activité hospitalière au HFR, au RFSM et au niveau des cliniques privées, 3,2 millions de francs pour couvrir les charges résiduelles liées au domaine de l'asile, 3 millions de francs en lien avec le master en médecine et 1,4 million de francs pour couvrir des dépenses et mesures d'aides en lien avec la pandémie. A cela s'ajoute la dissolution de 1,7 million de francs de la provision en vue du subventionnement des mesures pour les institutions affiliées à la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg (CPEF).

4 Le compte des investissements

4.1 Un volume d'investissements très élevé

En 2025, les dépenses du compte des investissements se sont élevées à 230,0 millions de francs. Ce chiffre est inférieur (- 11,6 %) à ce qui avait été estimé au programme de l'année 2025 en raison principalement de dépenses moindres au niveau des investissements propres et des subventions d'investissements. Pour les premières, on peut citer les cas relatifs à certains aménagements d'immeubles (notamment pour l'Université, la Haute école de gestion, l'église du Collège Saint-Michel ainsi que pour divers assainissements et études), à certaines constructions d'immeubles (particulièrement pour l'Etablissement de détention fribourgeois et Grangeneuve) ainsi qu'à l'aménagement des routes cantonales et principales où les montants des réalisations n'ont pas atteint les prévisions budgétaires. Pour les secondes, on constate des baisses de subventions d'investissements en particulier pour les constructions scolaires et les infrastructures sportives ainsi que dans le domaine de l'énergie. Les subventions à redistribuer sont également inférieures au budget de 9,7 millions de francs. Cela concerne principalement les subventions fédérales pour les projets d'agglomération, pour l'épuration des eaux et pour l'assainissement des sites pollués. Quant aux prêts et participations, ils sont légèrement supérieurs à la cible budgétaire à hauteur de 0,6 million de francs. A noter que la hausse observée au niveau des prêts à des entreprises publiques (en faveur de l'Etablissement cantonal de promotion foncière) a été presque totalement compensée par la diminution des prêts par le fond rural et par des achats de titres à un niveau inférieur à ce qui avait été budgété. Le volume des investissements 2025 est sensiblement inférieur à celui de l'année précédente (- 23,8 millions de francs, soit - 9,4 %). Si l'on cumule les investissements bruts et les crédits dépensés pour entretenir les bâtiments et les routes (40,9 millions de francs), le volume total des travaux atteint 270,8 millions de francs, soit 5,7 % des dépenses brutes totales de l'Etat ; un ratio en recul de 0,6 point par rapport à l'année précédente (2024 : 6,3 %).

Les investissements bruts se répartissent de la manière suivante :

	Comptes 2025	Budget 2025	Comptes 2024
	mios	mios	mios
Investissements propres	135.3	153.1	132.0
Prêts et participations permanentes	35.2	34.6	47.0
Subventionnement d'investissements	59.4	72.4	74.9
Total des dépenses d'investissements	230.0	260.1	253.8
Entretien des bâtiments et routes	40.9	37.9	35.7
Total général	270.8	298.0	289.6

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

L'entretien des bâtiments et des routes dépasse les volumes prévus au budget et ceux enregistrés aux comptes 2024. A noter que le dépassement par rapport au budget observé sur l'entretien des routes principales est couvert par un prélèvement sur le fonds dédié.

Si l'on tient compte des recettes d'investissements provenant des contributions fédérales, communales et de tiers, les investissements nets de l'Etat (sans l'entretien) présentent l'évolution suivante :

	Comptes 2025	Comptes 2024	Comptes 2023	Comptes 2022
	mios	mios	mios	mios
Total des dépenses d'investissements	230.0	253.8	246.1	228.7
Recettes	39.9	42.2	34.5	41.4
Investissements nets	190.1	211.6	211.6	187.3

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Les investissements nets 2025 sont sensiblement inférieurs aux deux exercices précédents et légèrement supérieurs à l'exercice 2022. Ce retrait est imputable à une diminution des investissements propres (en particulier pour l'Etablissement de détention fribourgeois, le Collège du Sud ainsi que les routes cantonales et principales) conjuguée à une diminution des subventions d'investissements (notamment liées au domaine de l'énergie, à la formation professionnelle et aux constructions scolaires) ainsi qu'à une baisse des prêts et participations (prêt à l'Etablissement cantonal de promotion foncière notamment). Quant aux recettes d'investissements, elles ont été légèrement inférieures aux prévisions.

4.2 Les principaux objets (dépenses brutes)

	mios
Etat en tant que maître d'œuvre	
Construction et aménagement d'immeubles (notamment Agroscope, Crèche « Les Galopins », développement durable – assainissements, Home Humilimont, Projet SIC, Grand-Rue 51, Château de Bulle)	53.7
Bibliothèque cantonale et universitaire	26.0
Routes cantonales et principales : aménagement	21.2
Musée d'histoire naturelle	9.0
Université	8.8
Vignobles de Lavaux	5.9
Police (principalement le réseau POLYCOM)	2.3
Campus Lac-Noir	2.2
Haute école d'ingénierie et d'architecture (achats d'appareils)	2.0
Service des forêts (y compris achats de véhicules et de matériel)	1.9
Subventionnement d'investissements (y compris subventions fédérales)	
Améliorations foncières	18.1
Energie	15.4
Endiguement et épuration des eaux	11.6
Transports publics	4.4
Constructions scolaires	3.3
Constructions d'abris publics	2.4

Bâtiment SLL	2.0
Projets d'agglomération	1.5
Protection de l'environnement	0.4
Prêts et participations	
Achats de titres (TPF, Seed Capital, La Grenette SA)	20.6
Prêts à des entreprises publiques (ECPF, HFR)	12.1
Prêts par le fonds rural	1.0

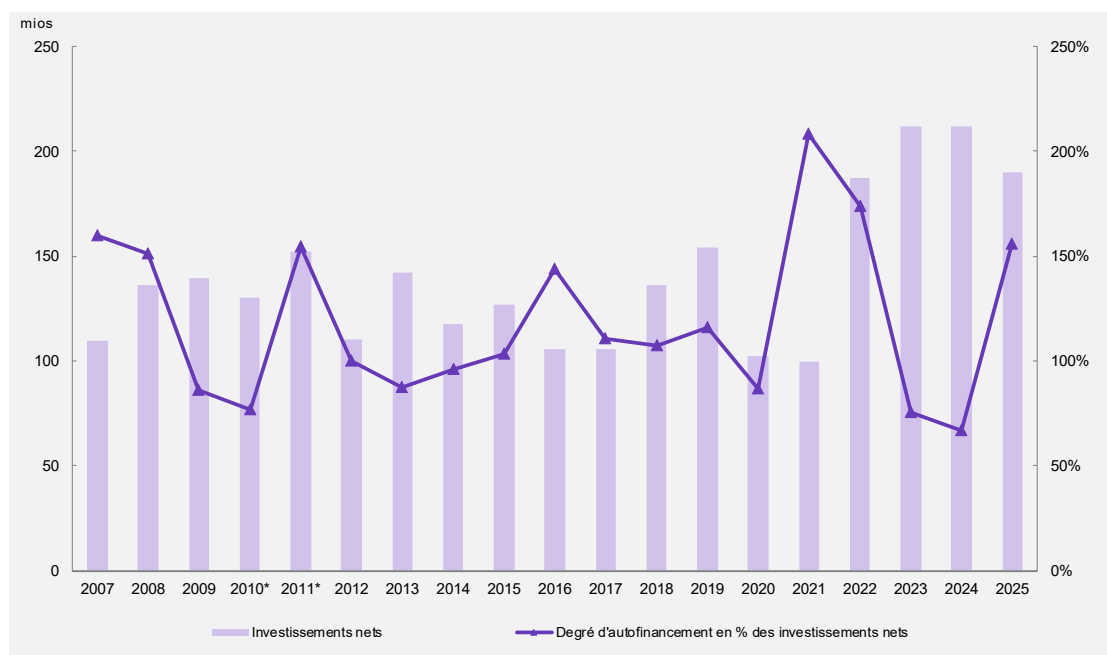
Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

4.3 Un degré d'autofinancement supérieur à 100 %

Les investissements nets des comptes 2025 (190,1 millions de francs) sont plus qu'entièrement couverts par l'autofinancement qui atteint 295,6 millions de francs.

A titre de rappel, l'autofinancement est composé des amortissements du patrimoine administratif, des attributions (+) et prélèvements (-) sur les fonds (hors opérations sur les provisions) et de l'addition ou de la soustraction respectivement de l'excédent de revenus ou de charges du compte de résultats. Aux comptes 2025, le degré d'autofinancement est de 155,5 %. L'Etat est plus qu'en mesure de financer la totalité de ses investissements et le recours à la fortune n'est donc pas nécessaire.

Le graphique qui suit présente l'évolution depuis 2007 du total des investissements nets en millions de francs et du degré d'autofinancement en %.



* ajustés en tenant compte de l'exclusion des données des réseaux hospitaliers

5 Résultats des unités administratives gérées par prestations (GpP)

En application de l'article 59 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) et des dispositions énoncées dans la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE), trois unités administratives pratiquent en 2025 la gestion par prestations (GpP). Il s'agit des secteurs suivants : le Service des forêts et de la nature (SFN), le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) et le Service des ponts et chaussées (SPC).

Le résultat analytique de ces unités, correspondant à leur excédent de coûts, se présente ainsi par rapport au budget :

	Comptes 2025	Budget 2025	Variations
	mios	mios	mios
Service des forêts et de la nature	15.7	17.3	- 1.6
Forêt, faune, dangers naturels, Nature et paysage	15.3	15.4	- 0.1
Forêts domaniales et autres propriétés gérées par le SFN	0.4	1.9	- 1.5
Service de l'informatique et des télécommunications	74.3	84.9	- 10.6
Gouvernance IT de l'Etat	4.2	6.3	- 2.1
Acquisition, mise en place de solutions IT et support d'applications	37.5	41.3	- 3.8
Mise en place, exploitation des infrastructures IT et support	32.6	37.3	- 4.7
Service des ponts et chaussées	36.5	38.8	- 2.3
Surveillance du réseau routier public	3.2	2.9	0.3
Entretien du réseau routier cantonal	29.3	32.6	- 3.3
Développement du réseau routier cantonal	4.0	3.3	0.7

Ces résultats appellent les commentaires suivants :

- > Les 3 unités gérées par prestations bouclent leurs comptes analytiques en amélioration par rapport au budget. Dans le détail, l'amélioration représente - 12,5 % pour le Service de l'informatique et des télécommunications, - 9,2 % au Service des forêts et de la nature et - 5,9 % au Service des ponts et chaussées. Plusieurs éléments expliquent ces résultats positifs. D'une part, les coûts complets ont été moins élevés que prévu au SITel et au SFN (respectivement - 12,0 % et - 2,6 %), avant tout en raison de postes non occupés et d'une sous-consommation des budgets de certains projets au SITel. D'autre part, les recettes dépassent les estimations du budget (+ 51,6 % globalement pour les trois unités), par suite principalement d'un prélèvement sur le fonds des routes principales suisses par le SPC plus important que prévu au budget (+ 98,7 %) pour compenser l'augmentation des coûts directs par nature (en particulier au niveau des prestations de tiers pour l'entretien d'exploitation), ainsi que de recettes plus importantes que prévu provenant des subventions fédérales reçues au SFN dans le cadre de la lutte contre le capricorne asiatique (+ 21,0 %) ;
- > Les effectifs analytiques en personnel de ces trois unités regroupent 401,2 équivalents plein temps contre 407,1 postes au budget (- 1,5 %), cette baisse d'EPT étant plus fortement enregistrée auprès du Service de l'informatique et des télécommunications (- 3,6 EPT) que dans les deux autres services (- 2,4 EPT globalement). Quant au total des heures productives, il se monte à 520 392 contre 571 774 au budget (- 9,0 %).

Le poids des coûts directs des salaires et des coûts directs par nature en % des coûts complets se présente ainsi :

	Salaires en %	Coûts par nature en %
Service des forêts et de la nature	37.4	32.9
Service de l'informatique et des télécommunications	26.0	53.1
Service des ponts et chaussées	25.6	49.6

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Selon la nature des tâches des unités, le poids de ces deux catégories de charges varie.

D'une manière générale, le résultat global analytique pour l'ensemble des unités pratiquant la gestion par prestations est inférieur à l'attribution budgétaire d'environ 14,5 millions de francs, ce qui représente 10,3 % du budget.

6 L'évolution de quelques indicateurs-clés

Le tableau qui suit présente l'évolution depuis 2022 de quelques indicateurs-clés des finances de l'Etat. Il appelle les remarques suivantes :

- > plusieurs indicateurs retenus se démarquent clairement par rapport aux résultats de l'année 2024. Pour la plupart, ils présentent une tendance à la hausse qui n'avait plus été constatée depuis l'année 2022 ;
- > les comptes de l'année 2025 se soldent par un léger excédent de revenus du compte de résultats ;
- > les comptes 2025 de l'Etat clôturent avec un excédent de financement de 105,6 millions de francs. Ce résultat permet donc de couvrir intégralement les dépenses d'investissements et ce, à l'inverse des deux dernières années. A noter que l'exercice 2022 présentait également un excédent de financement ;
- > le volume des investissements nets de cette année se situe sensiblement en dessous de celui de l'année 2024 et de la moyenne des 4 années considérées ;
- > les amortissements, attributions et prélèvements sur les fonds se situent nettement en dessus de la moyenne des 4 années considérées. Ce résultat est dû d'une part, à des attributions aux fonds et financements spéciaux nettement plus importants et d'autre part, à des prélèvements sur fonds et financements spéciaux sensiblement moins conséquents ;
- > le degré d'autofinancement 2025 est sensiblement supérieur à celui de l'année dernière et également à celui de la moyenne des 4 derniers exercices, en raison notamment du résultat en forte hausse des attributions et prélèvements sur les fonds et à un volume d'investissements moindre. Le taux supérieur à 100 % indique que l'Etat est parfaitement en mesure de financer intégralement ses investissements avec les moyens financiers dégagés sur l'exercice.

	Comptes 2025	Comptes 2024	Comptes 2023	Comptes 2022	Moyenne 2022-2025
	mios	mios	mios	mios	mios
Compte de résultats : excédent de revenus (+) / de charges (-)	0.5	1.0	0.2	0.5	0.5
Excédent de revenus (+) / de charges (-) avant opérations de clôture	107.2	- 3.7	- 26.8	192.0	25.6
Excédent (+) / insuffisance (-) de financement	105.6	- 70.2	- 52.6	138.2	- 5.7
Investissements nets	190.1	211.6	211.6	187.3	204.4
Amortissements, attributions et prélèvements sur les fonds	295.2	140.4	158.8	325.0	229.9
Autofinancement	295.6	141.4	159.0	325.5	198.7
Degré d'autofinancement (en %) des investissements nets	155.5	66.8	75.2	173.7	99.2

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

7 Le bilan de l'Etat

Le bilan de l'Etat constitue, à côté des comptes généraux, la deuxième composante des comptes de l'Etat. Il donne l'image de la situation financière du canton à la date de la clôture annuelle.

Le fascicule des comptes de l'Etat reproduit le détail de tous les chiffres se rapportant à l'actif et au passif du bilan. Les évolutions et les chiffres les plus significatifs sont commentés ci-dessous.

7.1 Le bilan à fin 2025

Le total du bilan de l'Etat est de 3584 millions de francs au 31 décembre 2025. Les fonds propres constitués du capital, des financements spéciaux, des préfinancements, des réserves ainsi que du résultat de l'exercice s'élèvent à 1271,3 millions de francs.

7.1.1 L'actif

L'actif comprend d'une part les biens du patrimoine financier qui sont réalisables sans porter atteinte à l'accomplissement des tâches publiques. Il regroupe d'autre part les biens du patrimoine administratif affectés durablement à la réalisation des tâches prévues par la législation. Au 31 décembre 2025, l'actif se répartit de la façon suivante :

Actif	mios	en % du total
Patrimoine financier		
Disponibilités	70.8	2.0
Créances à court terme et moyen terme	1 353.1	37.8
Placements financiers	882.2	24.6
Immobilisation	6.3	0.2
Actifs de régularisation	197.9	5.5
Total	2 510.2	70.0
Patrimoine administratif		
Investissements	743.4	20.7
Prêts et participations permanentes	330.5	9.2
Total	1 073.9	30.0
Total de l'actif	3 584.1	100.0

Les disponibilités au 31 décembre 2025 comprennent principalement les soldes en comptes postaux et le solde disponible sur le compte courant auprès de la Banque cantonale de Fribourg.

Les créances à court et moyen terme sont composées principalement du compte courant avec la Confédération (302 millions de francs) et des créances fiscales (360 millions de francs), des crédits fédéraux d'investissements ainsi que des aides aux exploitations paysannes (199 millions de francs).

La part prépondérante du poste « Placements financiers » est constituée par les placements à terme (670 millions de francs au 31.12.2025).

Les actifs de régularisation comprennent des revenus à recevoir pour un montant de 115 millions de francs et des impôts à facturer pour 83 millions de francs.

Le poste « Investissements » regroupe l'ensemble des biens mobiliers, immobiliers et forestiers de l'Etat évalués à 743 millions de francs. Les immeubles en service représentent une part importante de ce montant avec 178 millions

de francs. Les dépenses d'investissements en cours de réalisation ou à intégrer dans les immeubles mis en service se montent à 378 millions de francs. Pour les routes, ce chiffre est de 91 millions de francs.

La rubrique « Prêts et participations permanentes » se compose avant tout du capital de dotation de la BCF pour 70 millions de francs, du capital-actions du Groupe E SA pour 54 millions de francs. Dans les prêts accordés aux entreprises publiques et privées figurent notamment un montant de 40 millions de francs en faveur du Groupe E SA. Les prêts en faveur des personnes physiques sont constitués notamment des prêts par le fonds rural (23 millions de francs) ainsi que des prêts de formation (3.7 millions de francs).

Les prêts au HFR, au RFSM et au HIB s'élèvent à 59.5 millions de francs et résultent de la remise des immeubles et des installations aux hôpitaux. Le prix de reprise a été transformé en prêts remboursables sur 30 ans. Les annuités sont fixes.

7.1.2 Le passif

La répartition du passif est la suivante :

Passif	mios	en % du total
Engagements courants	1 234.6	34.4
Passifs de régularisation	439.8	12.3
Engagements à long terme	638.4	17.8
Capital propre	1 271.3	35.5
Total du passif	3 584.1	100.0

Les engagements courants comprennent principalement le poste « Créanciers » pour 212 millions de francs et le poste « IFD acomptes anticipés » à hauteur de 222 millions de francs. Les apports de la Confédération pour les crédits fédéraux d'investissements ainsi que pour les aides aux exploitations paysannes représentent un total de 211 millions de francs. A relever qu'une avance à terme fixe de 188 millions de francs figure également dans les engagements à court terme.

Les « Passifs de régularisation » contiennent les régularisations (les transitoires) relatives aux investissements (105 millions de francs) et les impôts facturés et reçus à l'avance (251 millions de francs).

Les engagements à long terme sont principalement constitués des provisions pour un total de 508 millions de francs, de la dette envers la CPEF pour un montant résiduel de 42 millions de francs et de provisions relatives aux investissements pour 46 millions de francs.

Enfin, le capital propre (35.5 % du bilan) se subdivise en financements spéciaux (175 millions de francs), fonds et réserves correspondant au fonds d'infrastructures pour 172 millions de francs et excédent d'actif (925 millions de francs net) après enregistrement du résultat de l'exercice.

7.2 L'évolution du bilan

7.2.1 Evolution du total du bilan depuis 2015

Le total du bilan a évolué ainsi depuis 2015 :

Années	Total du bilan en mios	Variations en % par rapport à l'année précédente
2015	3 048.0	+ 14.1
2016	3 129.0	+ 2.7
2017	3 074.0	- 1.8
2018	3 325.0	+ 8.2
2019	3 247.0	- 2.3
2020	3 250.0	+ 0.1
2021	3 387.0	+ 4.2
2022	3 334.0	- 1.6
2023	3 593.0	+ 7.8
2024	3 533.0	- 1.7
2025	3 584.1	+ 1.4

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Le total du bilan augmente de 1,4 % en raison notamment des investissements du patrimoine administratif (+ 46 millions de francs).

7.2.2 Les variations par rapport à 2024

Par rapport au bilan de l'exercice 2024, l'actif 2025 enregistre les principales variations suivantes :

Actif	mios
Patrimoine financier	- 8.9
Disponibilités	+ 14.4
Créances à court terme et moyen terme	- 184.8
Placements financiers	+ 170.4
Immobilisations	+ 0.1
Actifs de régularisation	- 9.2
Patrimoine administratif	+ 60.1
Investissements	+ 46.2
Prêts et participations permanentes	+ 13.9

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

La diminution des créances à court terme est due à la transformation d'une partie du compte courant de l'HFR en un prêt à long terme (180 millions). Celui-ci se retrouve dans les placements financiers.

Par rapport au bilan de l'année 2024, le passif varie de la façon suivante :

Passif	
	mios
Engagements courants	– 60.1
Engagements à long terme	+ 134.8
Passifs de régularisation	– 9.3
Capital propre	– 14.2

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Les engagements à long terme sont influencés notamment par la dette envers la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg (CPEF), qui pour rappel, a été constituée en 2020 via un prélèvement sur la fortune des comptes de l'Etat pour un montant de 325 millions de francs conformément aux adaptations légales confirmées en votation populaire (novembre 2020). Le solde de cette dette se monte à 42 millions au 31.12.2025. L'augmentation des provisions, notamment celle liée à la BNS, influence également les engagements à long terme.

7.3 La situation et l'évolution de la dette publique

7.3.1 La situation à fin 2025

La dette brute atteint 339,2 millions de francs à fin 2025. Elle se compose de la façon suivante :

	mios
Engagements courants envers les communes	26.8
Engagements envers un institut bancaire	188.0
Engagement envers la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg (mesures transitoires et compensatoires) et prêts divers	45.5
Dépôts, legs et fondations	78.9
Total	339.2

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Les intérêts passifs comprennent les intérêts des dépôts des fonds, les intérêts lors de la restitution d'impôts ainsi que les intérêts des prêts à court terme. Il y a également les intérêts pour les demandes d'avances à terme fixe. Ils représentent 6.5 millions de francs (2024 : 8.4 millions de francs), soit le 0.40 % des recettes fiscales cantonales.

La fortune nette se détermine de la manière suivante :

	mios
Total de la dette brute	– 339.2
Disponibilités	70.8
Avoirs auprès des communes	28.9
Placements financiers	670.4
Actions et autres placements	31.5
Prêts ¹⁾	147.2
Total de la fortune nette	609.5

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

¹⁾ sans le capital de dotation de la BCF, le capital-actions du Groupe E SA et les prêts aux réseaux hospitaliers

7.3.2 L'évolution récente

Depuis 2015, la dette publique de l'Etat a évolué de la manière suivante :

Evolution de la dette publique brute et nette depuis 2015

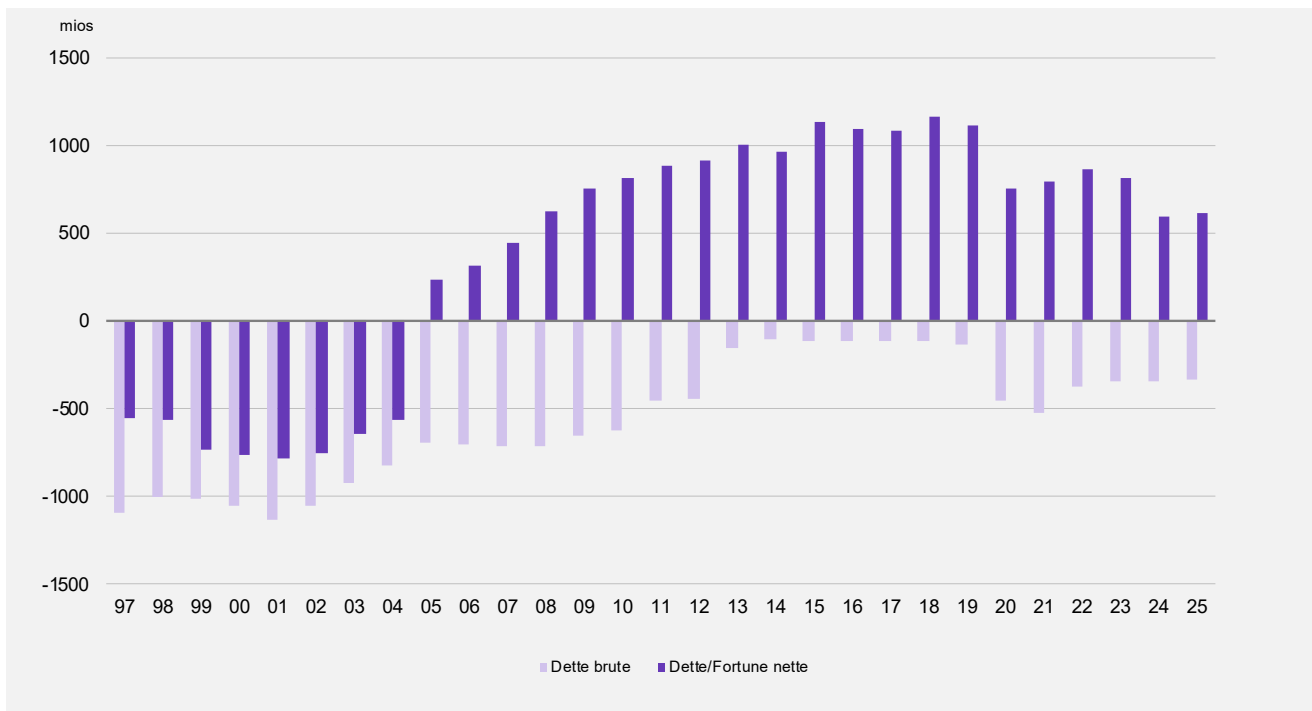
Années	Dette brute	Dette nette (-) / Fortune nette
	mios	mios
2015	111.7	- 1 127.6
2016	120.0	- 1 087.6
2017	119.1	- 1 083.0
2018	115.8	- 1 161.8
2019	136.3	- 1 109.3
2020	458.9	- 755.5
2021	528.3	- 793.8
2022	375.0	- 857.2
2023	345.2	- 807.5
2024	344.1	- 590.6
2025	339.2	- 609.5

Les différences éventuelles sont dues à la présentation en chiffres arrondis.

Rapportée à la population cantonale, la dette brute s'élève ainsi à 979 francs par habitant à fin 2025.

Atteignant un montant de 609.5 millions de francs à fin 2025, la fortune nette de l'Etat a légèrement augmenté de 18.9 millions de francs et représente une somme de 1758 francs par habitant (2024 : 1729 francs par habitant). Il est à relever que la fortune s'est réduite presque de moitié depuis 2018.

Le graphique qui suit retrace l'évolution de la dette brute et de la dette/fortune nette depuis 1997.



Pour mémoire, le résultat exceptionnel de 2005 est dû au versement du produit de la vente d'or excédentaire de la BNS attribué au canton de Fribourg. Il a permis de diminuer progressivement la dette brute au fur et à mesure des échéances des emprunts et de disposer ainsi d'une fortune nette que les résultats des exercices bénéficiaires ont renforcée. Il faut relever que les excédents de revenus enregistrés ainsi que la part de l'Etat au produit de la vente d'or de la BNS ont rendu possible la constitution de provisions et de fonds, en particulier le fonds d'infrastructures ainsi que du fonds de politique foncière active. Enfin, il convient de souligner qu'actuellement la totalité de la fortune nette de l'Etat n'est pas à libre disposition, car elle est d'ores et déjà affectée à des objets et projets précis tels que les fonds évoqués plus haut. On peut également citer les montants réservés pour faire face à la baisse attendue des paiements péréquatifs (RPT), pour couvrir le risque de volatilité lié au versement du bénéfice de la BNS, pour faire face aux conséquences de la réforme des entreprises, pour tenir compte des heures supplémentaires et vacances non prises par le personnel, pour les routes principales en régions de montagne et périphériques, pour la nouvelle politique régionale, l'asile, les fonds de l'emploi, de l'énergie, ainsi que de la taxe sociale. Le fonds des sites pollués fait également partie de cette liste.

8 Les engagements hors bilan

Pour les collectivités publiques, les engagements hors bilan occupent une importance significative dans l'appréciation qui est portée sur leur santé financière. L'Etat de Fribourg dresse chaque année, dans l'annexe aux comptes, un inventaire de ses principaux engagements hors bilan. Ces derniers sont pris notamment en considération dans la détermination de la notation du canton par les instituts bancaires et les autres bailleurs de fonds. C'est ainsi par exemple, que la garantie totale donnée par l'Etat pour les engagements financiers de la Banque cantonale de Fribourg ou la garantie couvrant les prestations de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg prévues par l'article 72c al. 1 LPP dans la mesure où elles ne sont pas entièrement financées sur la base des taux de couverture initiaux visés à l'article 72a LPP (2025 : 833 millions de francs ; 2024¹ : 1522 millions de francs) sont pris en compte pour l'évaluation de la santé financière du canton. Parmi les autres engagements hors bilan significatifs, on peut citer les crédits fédéraux d'investissements agricoles et les aides aux exploitations paysannes qui se montent à 195 millions de francs. Les pertes éventuelles consécutives à l'octroi de ces prêts doivent en effet selon le droit fédéral être assumées par les cantons. Enfin, l'Etat répond de la maîtrise des pertes qui pourraient toucher les aides en matière d'investissements dans les régions de montagne et les prêts octroyés dans le cadre de la nouvelle politique régionale (11.5 millions de francs à fin 2025). Des exemples récents démontrent que, dans certains cas, l'Etat peut être actionné. A titre de comparaison, la provision pour engagements hors bilan s'élève actuellement à 27 millions de francs.

Il convient de relever qu'un engagement a été pris par l'Etat envers l'HFR, en cautionnant jusqu'à un maximum de 105 millions de francs, des emprunts que ce dernier fera afin de financer ses investissements courants. Tout comme un nouveau cautionnement en faveur de l'ECPF de 28 millions a été accordé à la fin 2025 par l'Etat.

S'agissant des procès et autres revendications contre l'Etat, il a été procédé comme de coutume à un recensement auprès de toutes les Directions de l'Etat. L'inventaire a porté sur les revendications en cours à fin 2025, qui portent sur des montants de plus de 500 000 francs à charge de l'Etat, après intervention le cas échéant d'un assureur. Il faut constater que la plupart des prétentions élevées contre l'Etat relèvent de son contrat d'assurance responsabilité civile (RC). Pour couvrir ces risques, l'Etat a conclu un contrat global – certains établissements ont toutefois leur propre contrat – qui porte sur une somme d'assurance de 10 millions de francs par sinistre et par année.

L'enquête menée indique que les cas signalés seraient en tout ou partie couverts par l'assurance. Deux cas particuliers sont toutefois à relever. Le premier concerne toujours la liquidation du fonds de prévoyance de l'ACSMS (Association des communes de la Sarine pour les services médico-sociaux). Une revendication a été déposée contre l'Etat en son temps. Il est notamment reproché à l'Autorité de surveillance des fondations du canton de Fribourg de ne pas avoir établi de rapport de surveillance durant plusieurs années ou du moins de ne pas avoir constaté ni signalé des irrégularités dans la gestion et l'administration du fonds. Pour l'heure, ce dossier comporte encore de nombreuses inconnues, notamment le montant effectif du préjudice qu'aurait subi le Fonds de prévoyance ACSMS, ainsi que la démonstration d'un éventuel comportement illicite des agents de l'Etat en lien de causalité adéquate avec le préjudice allégué. Ces points seront élucidés dans le cadre des procédures juridiques en cours. Sur le plan civil, le Fonds de gestion LPP est subrogé aux droits du Fonds ACSM ; une procédure en responsabilité civile est toujours ouverte. A ce stade, il est difficile de déterminer le risque pour l'Etat, et encore moins de pouvoir le quantifier. Le dossier fait l'objet d'un suivi attentif par l'Etat.

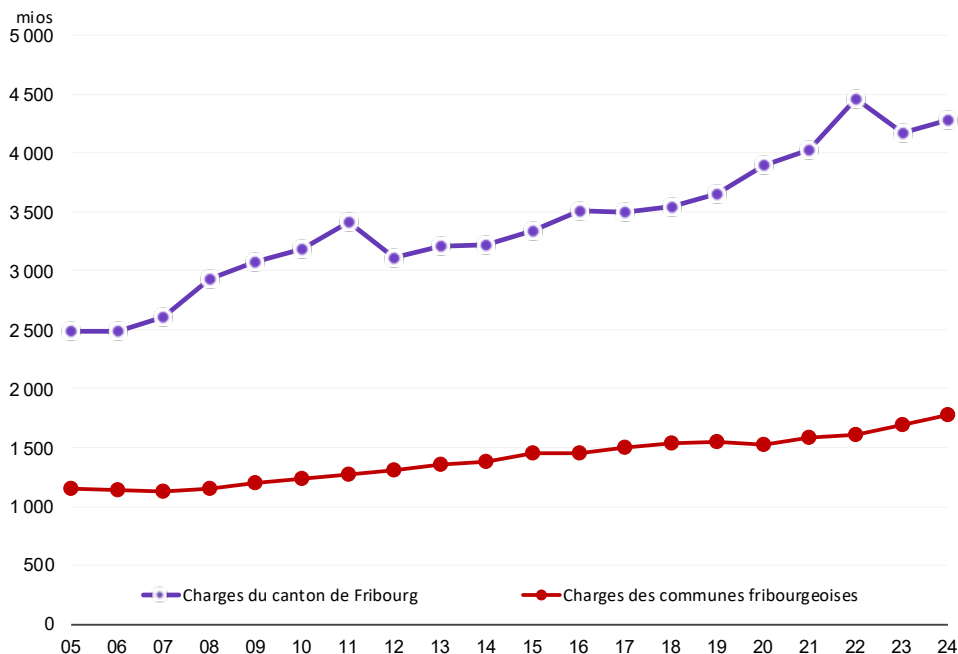
Un second cas est à signaler en ce qui concerne une requête en prétention contre l'Etat datant de juillet 2020 et en lien avec l'interruption de travaux de construction d'un important site commercial dans le canton ensuite d'une décision judiciaire. La prétention porte sur un montant de 86 millions de francs. La procédure est en cours ; une première appréciation sommaire tend toutefois à conclure au fait que la probabilité que la responsabilité de l'Etat soit engagée est faible.

¹ Le montant de la garantie de l'Etat au 31 décembre 2024 comprend les réserves de fluctuations de valeurs de la CPEF. En 2025, ces réserves sont incluses dans la fortune de la CPEF induisant mathématiquement une forte baisse de la garantie entre les deux années considérées.

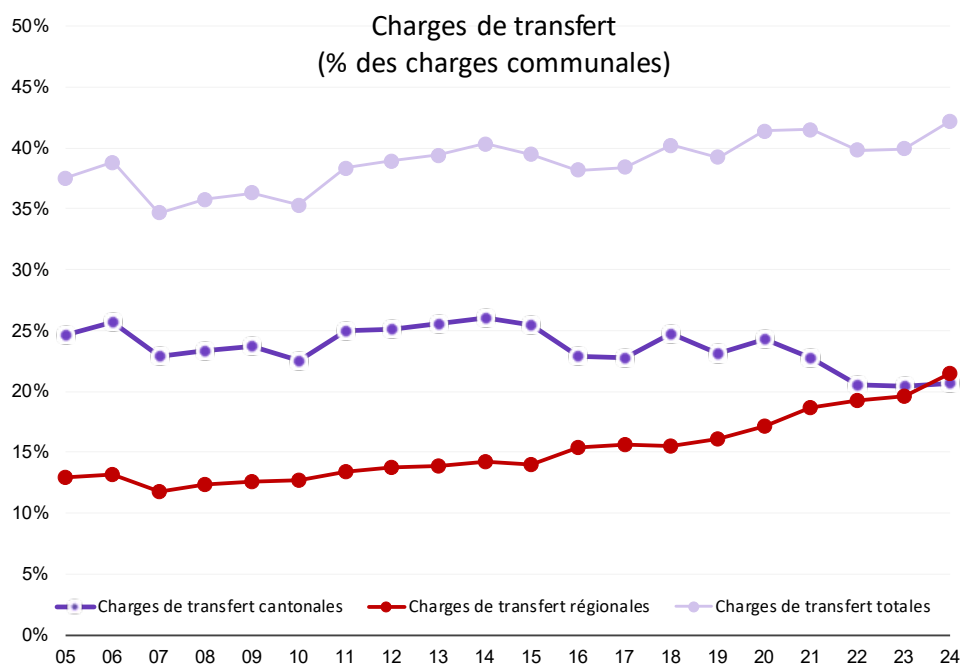
Par ailleurs, il est à relever que de nombreuses prétentions ont été émises à l'endroit des communes et de l'Etat liées au motif d'expropriation matérielle suite à des sorties de surfaces de la zone à bâtir ensuite de révision des PAL. De telles démarches doivent en principe être dirigées exclusivement contre la commune concernée.

9 Constat sur l'évolution des charges canton-communes

L'évolution des charges de fonctionnement de l'Etat peut être mise en perspective en comparaison avec celles des charges des communes fribourgeoises. Hors imputations internes, les charges de l'Etat ont ainsi progressé nettement plus vite que celles des communes : ces vingt dernières années, les charges cantonales ont augmenté de 78,8%, contre 63,3% pour les charges communales¹.



S'agissant de l'évolution des charges de transfert communales en faveur de l'Etat, elles connaissent une baisse progressive. En 2024, elles représentaient ainsi en moyenne 20,7% des charges communales totales, contre 26,1% 10 ans auparavant. On peut constater dans le même temps une forte augmentation des charges de transfert des communes en faveur de leurs associations, passé de 14,25% des charges communales en 2014 à 21,5% en 2024.



¹ Selon les comptes 2024 de l'Etat et des communes fribourgeoises

10 Conclusion

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2025 présentait un compte de résultats équilibré. Les comptes affichent, avant opérations de clôture, un excédent de revenus significatif. Ils parviennent finalement eux aussi à l'équilibre, après diverses affectations aux provisions et aux fonds permettant ainsi d'anticiper dans la mesure du possible des écueils majeurs qui attendent les finances de l'Etat dans les années à venir.

L'exercice 2025 confirme la capacité du canton à maintenir une trajectoire financière maîtrisée dans un environnement pourtant marqué par des tensions géopolitiques, économiques et démographiques persistantes. Les comptes présentent en effet un excédent de revenus, résultat d'un équilibre subtil entre une hausse bienvenue des recettes fiscales, une participation exceptionnelle aux excellents résultats de la Banque Cantonale de Fribourg, une part importante au bénéfice de la Banque Nationale Suisse et une gestion rigoureuse des charges. Ces éléments favorables permettent d'absorber un niveau d'investissements particulièrement élevé, tout en maintenant un degré d'autofinancement solide, nettement supérieur à la norme fixée pour une saine gestion des finances publiques.

Si la performance comptable est globalement positive, elle doit être lue avec nuance. D'une part, certaines dépenses, notamment dans les domaines de l'asile, de la santé, de l'enseignement obligatoire ou de la politique sociale continuent d'exercer une pression structurelle sur les finances cantonales. D'autre part, l'augmentation toujours importante des effectifs (+ 152,5 EPT), bien qu'en grande partie liée à la nécessité d'assurer des prestations croissantes à la population, contribue à la progression de la masse salariale. À cela s'ajoutent les variations importantes observées dans les charges de transferts, dont le volume dépasse le budget, rappelant la dépendance partielle du canton vis-à-vis de facteurs exogènes, qu'ils soient fédéraux, économiques, institutionnels ou conjoncturels.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a poursuivi une stratégie d'anticipation mesurée et responsable, marquée par d'importantes attributions à des fonds et provisions. Ces décisions répondent à des besoins clairement identifiés : consolidation de la provision destinée à l'assainissement du HFR, provision liée à la part au bénéfice de la BNS, couverture préventive des coûts de l'asile ou encore le renforcement de la dotation au fonds d'infrastructures. Cette politique prudente permet de se prémunir des risques futurs et de préserver autant que possible la stabilité des finances cantonales sur le moyen terme.

Quant au volume total des investissements, avoisinant les 270 millions de francs, il reste très élevé en comparaison historique. Bien qu'il soit en retrait par rapport aux prévisions budgétaires et légèrement en-dessous des derniers comptes, le montant conséquent investi en 2025 témoigne de la volonté du Gouvernement de mener une politique ambitieuse vis-à-vis des infrastructures.

Le Conseil d'Etat estime que le résultat des comptes 2025 est globalement positif et tient à adresser ses remerciements à toutes celles et ceux qui ont permis à l'Etat d'atteindre ce résultat, en particulier les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat.

En ce qui concerne les perspectives, les conflits militaires au Proche-Orient et en Europe de l'Est maintiennent le monde dans l'inconnue et renferment des risques sécuritaires et économiques majeurs. Les guerres commerciales entre les grandes puissances mondiales économiques exacerbent également les anticipations économiques en pesant sur la consommation et sur les décisions d'investissements. La croissance économique globale marque le pas depuis le début de ces conflits et l'incertitude concernant les perspectives économiques mondiales reste à un niveau très élevé.

Au niveau suisse, bien que la Confédération ait récemment prévu une légère embellie pour les perspectives de développement de l'économie nationale, la croissance devrait toutefois se situer en-dessous de la moyenne dans les années à venir, en partant de l'idée que les risques évoqués ci-dessus évoluent favorablement.

Au-delà du seul exercice 2025, le Conseil d'Etat s'attend à des années à venir nettement plus difficiles pour les finances cantonales. Si plusieurs facteurs parlent en faveur d'un certain optimisme, d'autres signes appellent à une grande prudence et à la mise en œuvre de mesures de correction visant à assainir les finances de l'Etat durablement. Du côté des signaux positifs, il convient de relever :

- > les exigences constitutionnelles et légales qui n'autorisent pas un déficit durable ;
- > une volonté commune de contribuer à la maîtrise de l'évolution des charges ;
- > le capital dont dispose l'Etat pour financer de futures dépenses d'infrastructures et assumer au besoin des pertes de recettes importantes ;
- > l'anticipation de plusieurs charges importantes et inévitables liées à des dossiers de grande ampleur ;
- > le dynamisme démographique du canton.

A l'inverse, un certain nombre d'éléments, qui représentent autant de défis, rappellent que les finances cantonales vont faire face à des tensions croissantes. Parmi ces dernières, on peut en particulier citer :

- > les conséquences attendues du programme d'allègement des finances fédérales, qui impacteront significativement les cantons dès 2027 ;
- > les risques de fluctuation qui pèsent sur des recettes fédérales importantes pour l'Etat, en particulier les revenus tirés de la péréquation financière fédérale, mais également les versements instables et non garantis de la BNS ;
- > la croissance continue des charges, dont le rythme demeure supérieur à celui de l'évolution de l'économie ;
- > des demandes de prestations additionnelles nombreuses et volumineuses adressées à l'Etat, en lien notamment avec les besoins relatifs à la croissance démographique, au vieillissement de la population, à la lutte contre le réchauffement climatique, à la digitalisation et aux attentes toujours plus élevées des citoyennes et des citoyens ;
- > la situation financière préoccupante de l'HFR, qui appelle à des mesures d'assainissement ;
- > de nouveaux besoins en lien avec l'intensification des flux migratoires dus en particulier aux conflits précités.

En définitive, les comptes 2025 montrent que la maîtrise des finances publiques demeure un objectif exigeant : elle requiert prudence, capacité d'adaptation et volonté de prendre des décisions courageuses. En présentant un programme d'assainissement destiné à rééquilibrer un plan financier actualisé 2026-2028 fortement déficitaire, le Conseil d'Etat réaffirme sa détermination à conduire une gestion rigoureuse et responsable. Il entend ainsi garantir une utilisation efficiente des ressources publiques, renforcer l'attractivité et la cohésion du canton et préparer durablement les finances cantonales pour les années à venir, dans un esprit d'anticipation et de responsabilité envers les générations futures.

Décret relatif au compte d'Etat du canton de Fribourg pour l'année 2025

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 102 et 113 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu l'arrêté du Conseil d'Etat N° 2026-240 du 10 mars 2026;

Vu le message 2025-DFIN-18 du Conseil d'Etat du 31 mars 2026;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ Le compte d'Etat du canton de Fribourg pour l'exercice 2025 est adopté.

² Il présente les résultats suivants:

	Fr.	Fr.
Compte de résultats:		
> Revenus	4'549'446'770.41	
> Charges	4'548'995'291.59	
> Excédent de revenus		451'478.82
Compte des investissements:		
> Recettes	39'894'174.03	
> Dépenses	229'959'752.11	
> Excédent de dépenses		190'065'578.08
Excédent de financement:		105'574'664.00

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur dès son adoption.

Direction des finances DFIN
Rue Joseph-Piller 13, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/dfin

Avril 2026

