



Mesures structurelles et d'économies

1. Résumé

1.1. Des enjeux de taille pour le canton de Fribourg

L'élaboration du plan financier de législature a mis en évidence les défis d'un canton avec la plus forte croissance démographique du pays, alors que ses perspectives financières se péjoraient. A la fin de l'année 2012, il a présenté ses objectifs pour la législature 2012 – 2016, dans son programme gouvernemental. Moins de six mois plus tard, à l'issue d'une intense période de travail, il met en consultation son plan de mesures structurelles et d'économies, afin de garantir la maîtrise du ménage cantonal et de pouvoir remplir, à long terme, sa mission au service de la population fribourgeoise.

La volonté du Gouvernement est d'arriver à dégager des moyens financiers pour encadrer la forte croissance démographique de notre canton, tout en offrant des chances d'épanouissement pour tous et en consolidant la cohésion sociale. Comme il l'a dit dans son programme gouvernemental, il veut mettre un accent particulier sur les investissements pour le développement des infrastructures, en particulier dans les domaines de la mobilité et de la formation. Il veut aussi se donner les moyens d'encadrer le développement de notre économie, de préserver la qualité de notre cadre de vie et de ménager les ressources naturelles de notre canton.

1.2. Des perspectives financières qui nécessitent de prendre des mesures

L'Etat de Fribourg a connu depuis 10 ans une situation financière qui s'inscrit à part dans l'histoire du canton. La distribution de l'or de la banque nationale a contribué à éponger la dette. Les résultats financiers favorables ont permis d'étendre les prestations de manière significative, de répondre aux besoins de la démographie galopante de notre canton et d'effectuer des attributions à des provisions et fonds.

Les soubresauts successifs enregistrés depuis le début de la décennie sur le marché monétaire et le ralentissement conjoncturel généralisé ont provoqué, en 2012, un coup d'arrêt significatif de la progression des recettes. Le recul de nos rentrées au titre de la péréquation financière fédérale et celui de notre part au bénéfice de la BNS expliquent également cette évolution. Dans le même temps, la croissance des besoins et des charges (par exemple, le nouveau financement hospitalier) a encore été renforcée par l'augmentation record de la population fribourgeoise. Il en résulte un déséquilibre entre la croissance des charges et celle des revenus. La comparaison avec la planification financière de la précédente législature met en évidence une sérieuse dégradation de la situation et de profonds déséquilibres qui contraignent le Conseil d'Etat à prendre des mesures, tant pour assurer l'avenir du ménage cantonal que pour respecter la législation. Cette nécessité est encore renforcée par le fait que le Gouvernement entend utiliser la fortune pour le financement des investissements.

1.3. Options stratégiques et démarche du programme de mesures

En référence au plan financier, le Conseil d'Etat s'est fixé pour objectif d'améliorer la situation financière de l'Etat. Il a décidé d'accorder la priorité à la diminution des charges, qui doit contribuer à hauteur d'environ 80 % à l'atteinte de l'objectif financier. Les augmentations de revenus doivent quant à elles représenter au moins environ 20 % de cet objectif. Le Conseil d'Etat a veillé à ne pas péjorer la situation financière des communes. Tous les domaines d'activité de l'Etat ont été examinés et les Directions ont été impliquées de manière active dans la préparation du programme. 4 axes de travail ont été définis :

- > les revenus
- > le personnel et la masse salariale,
- > le subventionnement,
- > les réformes et autres mesures organisationnelles.

Une organisation de projet composée de 4 groupes de travail, chargés d'examiner chacun des 4 axes a été mise en place. Chaque groupe a été placé sous la présidence et la vice-présidence d'un membre différent du gouvernement cantonal.

1.4. Résultats généraux du programme

Au total, les mesures proposées permettent d'améliorer la situation financière de l'Etat, par rapport au plan financier, de 114,4 millions de francs en 2014, 143,8 millions de francs en 2015 et 177,6 millions de francs en 2016.

Les objectifs fixés par le Conseil d'Etat sont atteints, mais les résultats actuels ne suffisent pas à encore à compenser les déficits du plan financier 2014-2016. Avec ces propositions, il restera donc nécessaire de compenser les déficits restants dans le cadre de la procédure budgétaire.

Mesures structurelles et d'économies : synthèse des incidences nettes pour l'Etat, en 1'000 de francs

Thème	2014	2015	2016	2014 - 2016
Revenus	30'962	33'682	36'101	100'746
Personnel	36'096	60'551	90'131	186'778
Subventionnement	31'028	33'403	34'216	98'647
Projets et réformes	5'791	5'625	7'145	18'561
Autres revenus	10'500	10'500	10'000	31'000
Total	114'378	143'761	177'593	435'732

Les chiffres figurant dans le tableau correspondent à des gains pour l'Etat (augmentation de revenus ou diminution de charges)

1.5. Domaine des revenus

Les propositions dans le domaine des revenus ont été classées en quatre catégories: émoluments, impôts, contributions des usagers et autres revenus. Les critères suivants ont été retenus dans la sélection des mesures à privilégier : actualisation de tarifs en fonction de l'évolution des prix; importance des effets financiers pour l'Etat ; priorité aux mesures ayant une incidence positive sur les finances des communes.

Les mesures les plus importantes sous l'angle de leurs incidences financières portent sur l'adaptation de 10% de l'impôt sur les véhicules, sur une actualisation des valeurs locatives et sur une diminution de la part communale à l'impôt sur les véhicules.

Mesures structurelles et d'économies : améliorations des revenus, en 1'000 de francs

	2014	2015	2016	2014 - 2016
Emoluments	2'265	2'505	2'510	7'280
Impôts	24'386	24'886	24'906	74'178
Contributions des usagers	1'746	3'696	5'830	11'273
Autres revenus et contributions	13'065	13'095	12'855	39'015
Total	41'462	44'182	46'101	131'715

1.6. Domaine des nouveaux postes et de la masse salariale

Les charges en personnel représentent plus d'un tiers du ménage cantonal. En 2012, leur montant a dépassé celui de la fiscalité. Dans ce domaine les mesures retenues ont un impact important au niveau financier à moyen ou long terme. Ces mesures sont en priorité dans le domaine de compétence du Conseil d'Etat et peuvent être réalisées dans un délai relativement court. Comme elles ont un effet sur les automatismes salariaux, elles ont pour la plupart une incidence durable.

Les mesures ont été structurées et regroupées selon les trois axes principaux suivants : limiter la création de nouveaux postes, agir sur l'indexation et sur les paliers (pas d'octroi en 2014, 50 % en 2015 et 2016, augmentation du nombre de paliers en 2017). Le Conseil d'Etat a décidé de limiter l'accroissement des postes à 7 par année dans l'administration et de limiter strictement la croissance des postes dans les secteurs subventionnés. Il a mis sur pied un groupe de travail pour examiner la situation dans le domaine de l'enseignement dont les résultats seront connus d'ici la fin de l'année.

Mesures structurelles et d'économies : nouveaux postes et masse salariale, en 1'000 de francs

Thème	2014	2015	2016	2014 - 2016
Limitation du nombre de nouveaux postes	4'693	8'704	10'134	23'531
Réduction de 0,9% de l'échelle des traitements	14'100	14'100	14'100	42'300
Pas d'indexation avant l'indice de 112 points	7'045	22'141	44'933	74'119
Pas d'octroi de paliers en 2014 et octroi de 50% de la valeur des paliers en 2015 et 2016	10'258	15'606	20'964	46'828
Total	36'096	60'551	90'131	186'778

1.7. Domaine des subventionnements

Le domaine du subventionnement représente également environ un tiers du ménage cantonal et touche de très nombreux domaines. Par souci d'égalité de traitement, quasiment toutes les subventions versées par l'Etat sont touchées par les mesures retenues. L'effet financier des mesures portant sur le domaine "Santé et social" s'explique par l'importance des subventions allouées à ce secteur (environ un milliard de francs par année). Dans la très grande majorité des cas, il est proposé de procéder à une réduction de la hausse des subventions annoncées dans le cadre du plan financier. Il s'est agi de chercher à favoriser l'efficacité et de maintenir au mieux l'efficience des aides financières allouées et non pas de procéder à une réduction linéaire généralisée des subventions versées par l'Etat.

Mesures structurelles et d'économies : subventionnement, en 1'000 de francs

	2014	2015	2016	2014 - 2016
Santé et social	22'646	24'168	24'344	71'158
Transports et mobilité	3'418	3'697	3'881	10'996
Agriculture, sylviculture et environnement	1'915	2'015	1'935	5'865
Formation, éducation et culture	1'394	1'431	1'578	4'403
Economie et énergie	1'365	1'415	1'415	4'195
Autres domaines	290	677	1'063	2'030
Total	31'028	33'403	34'216	98'647

Les incidences financières des mesures touchant la masse salariale des secteurs subventionnés sont comprises dans les données figurant dans le tableau du point 1.6.

1.8. Domaine des projets et réformes

La réflexion dans le domaine des projets et réformes est structurée selon quatre axes stratégiques, concernant respectivement les thématiques suivantes : E-gouvernance et informatisation des processus, amélioration continue de l'organisation et des processus, optimisation des offres et des voies de formation, abandon ou rééchelonnement temporel des prestations ou des projets. Ces mesures visent une optimisation à long terme de l'allocation des ressources de l'Etat et une amélioration de l'efficacité du travail et des prestations. Elles nécessitent pour la plupart des travaux de conceptualisation et de mise en œuvre relativement conséquents et n'auront des incidences financières positives qu'à moyen et long terme. Les effets à court terme estimés sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Mesures structurelles et d'économies : réformes et projet, en 1'000 de francs (effets à court terme)

Thème	2014	2015	2016	2014 - 2016
e-gouvernance et informatisation	1'100	1'150	1'200	3'450
Amélioration continue de l'organisation	1'133	1'125	1'195	3'453
Abandon ou rééchelonnement des projets et autres mesures	1'123	1'164	1'643	3'930
Enveloppe financière de l'Université	2'435	2'186	3'107	7'728
Total	5'791	5'625	7'145	18'561

Les chiffres figurant dans le tableau correspondent à des gains pour l'Etat (augmentation ou diminution de revenus et de charges)

1.9. Incidence des mesures sur les communes

Les effets du projet de programme de mesures structurelles sur les communes sont en partie positifs et en partie négatifs. Soucieux de ne pas péjorer la santé des finances communales, le Conseil d'Etat a toutefois veillé à ce que le solde soit globalement en leur faveur pour chacune des années considérées. Sur l'ensemble de la période, les gains nets réalisés par les communes se monteront au total à environ 30,3 millions de francs, soit une moyenne annuelle de 10,1 millions de francs sur la base du plan financier (calqué sur l'Etat). Les communes sont surtout concernées négativement par les mesures dans le domaine des subventions et positivement par celles qui concernent le personnel et la masse salariale. Les effets des mesures dans le domaine des revenus sont globalement positifs pour les finances communales. Pour l'essentiel, les mesures proposées ne touchent pas la répartition des tâches actuelle entre les communes et l'Etat.

Mesures structurelles et d'économies : synthèse des incidences nettes pour les communes, en 1'000 de francs

Thème	2014	2015	2016	2014 - 2016
Revenus	1'771	2'123	2'294	6'188
Personnel	8'486	14'551	22'546	45'583
Subventionnement	-7'257	-6'869	-7'581	-21'707
Projet et réforme	5	98	217	320
Total (gain net)	3'004	9'903	17'477	30'384

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

1.10. Mesures de la compétence du Grand Conseil

19 mesures proposées par le Conseil d'Etat nécessitent une modification légale et sont donc de la compétence du Grand Conseil. 14 bases légales devront au total être modifiées pour mettre en œuvre le programme de mesures structurelles et d'économies. En termes financiers, 56 % du paquet de mesures relève de la compétence du Grand Conseil.

1.11. Conclusions

L'équilibre des finances n'est pas un but en soi. Il constitue toutefois la condition d'un développement durable et harmonieux des prestations essentielles de l'Etat. Une politique budgétaire et financière qui ne s'inscrit pas dans la perspective d'un équilibre durable n'offre à terme que le choix entre la remise en cause des prestations publiques et / ou une augmentation des impôts. Le Conseil d'Etat veut assumer ses responsabilités et relever les défis qui se posent à notre canton, tout en gardant l'équilibre des finances de l'Etat. Le programme de mesures structurelles proposé est une concrétisation de cette volonté. Il permettra de poursuivre les investissements nécessaires dans notre canton et de transmettre aux générations futures un ménage cantonal sain. Convaincu que les restrictions proposées sont supportables et respectent le principe de la symétrie des sacrifices, le Gouvernement vous invite à appuyer sa démarche et à soutenir toutes les mesures proposées dans le présent rapport.