

RAPPORT concernant le programme de mesures structurelles et d'économies 2013-2016 de l'Etat de Fribourg

7 mai 2013

Compte tenu du renversement de tendances observé et de la détérioration des perspectives financières de l'Etat, il apparaît nécessaire de recourir à un programme de mesures structurelles et d'économies. Les raisons détaillées de cette démarche et les mesures envisagées par le Conseil d'Etat sont présentées dans le cadre du présent rapport explicatif, qui est structuré de la manière suivante :

Résumé

1	Les signes de la détérioration des perspectives financières	9
1.1	<i>Résultats exceptionnels de la législature 2007-2011</i>	9
1.2	<i>Renversement de tendances en 2012-2013</i>	9
1.3	<i>L'accentuation des déséquilibres financiers dès 2014</i>	10
2	Les raisons de prendre des mesures pour garder la maîtrise des finances de l'Etat de Fribourg	11
2.1	<i>Les raisons de politique générale</i>	11
2.2	<i>Les contraintes légales</i>	11
2.3	<i>Une fortune affectée et destinée à financer les investissements</i>	12
3	Stratégie du Conseil d'Etat et objectifs visés	12
4	Le programme des mesures structurelles et d'économies	14
4.1	<i>Partie statistique</i>	14
4.2	<i>Les mesures déjà mises en œuvre en 2013</i>	14
4.3	<i>Le programme des mesures avec effet dès 2014</i>	15
4.3.1	Les mesures de la compétence du Conseil d'Etat	15
4.3.2	Les mesures de la compétence du Grand Conseil	31
4.4	<i>Les mesures envisagées pour les années prochaines</i>	36
4.4.1	En matière de revenus	36
4.4.2	En matière de personnel	39
4.4.3	En matière de subventionnement	40
4.4.4	En matière de réformes et d'autres mesures organisationnelles	41
5	Le report de la suite à donner à des instruments parlementaires	42
6	Les modifications légales proposées	42
6.1	<i>La modification de la loi sur le personnel de l'Etat (mesures d'économie 2014–2016) (introduction d'un nouvel article 138a, disposition transitoire, en dérogation aux articles actuels 81 et 88) (XXX/A)</i>	42
6.1.1	Rappel du contexte	42
6.1.2	Justification des mesures proposées	43
6.1.3	Incidences financières	45

6.1.4	Commentaires de l'avant-projet de loi modifiant la LPers (mesures d'économies 2014-2016)	46
6.2	<i>La modification de la loi sur la justice et le code de procédure et de juridiction administrative (XXX/B)</i>	46
6.3	<i>La modification de la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) (XXX/C)</i>	47
6.3.1	Rappel du contexte et de la base légale actuelle	47
6.3.2	Justification de la mesure	48
6.3.3	Incidences financières	48
6.3.4	Commentaires des articles de la modification légale	48
6.4	<i>La modification de la loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés (XXX/D)</i>	48
6.4.1	Contexte et base légales actuelle	48
6.4.2	Justification de la mesure proposée	49
6.4.3	Incidences financières	49
6.5	<i>La modification de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) (mesure 241) (XXX/E)</i>	49
6.5.1	Rappel du contexte et de la base légale éventuelle actuelle	49
6.5.2	Justification de la mesure proposée	50
6.5.3	Incidences financières	50
6.5.4	Commentaire de la modification légale proposée	50
6.6	<i>La modification de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) (XXX/F)</i>	51
6.6.1	Modification de l'article 14 et introduction de l'article 248b	51
6.6.2	Modification de l'article 37	53
6.7	<i>La modification de la loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (XXX/G)</i>	53
6.7.1	Contexte et base légale actuelle	53
6.7.2	Mesure proposée	54
6.7.3	Incidences financières et en personnel	54
6.7.4	Commentaire des articles de la modification légale	54
6.8	<i>La modification de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (adaptation des tarifs) (RSF 635.4.1) (XXX/H)</i>	55
6.8.1	Majoration de 10 % du tarif	55
6.8.2	Ajustement de tarifs relatifs aux véhicules affectés au transport de marchandises	56
6.8.3	Modification de la LIVA	58
6.8.4	Incidences	58
6.9	<i>La modification de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (modification de la rétrocession aux communes) (XXX/I)</i>	59
6.9.1	Dispositions légales	59
6.9.2	Impact financier	59
6.9.3	Modification de la LIVA	59
6.9.4	Incidences financières et en personnel	59
6.9.5	Autres incidences	60
6.10	<i>La modification de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr) (XXX/J)</i>	60

6.10.1	Rappel du contexte et de la base légale actuelle	60
6.10.2	Justification de la mesure	60
6.10.3	Incidences financières	60
6.10.4	Commentaire des articles	60
6.11	<i>La modification de la loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (XXX/K)</i>	61
6.11.1	Justification de la mesure proposée	61
6.11.2	Incidences financières	61
6.11.3	Commentaire du projet de loi	61
6.12	<i>La modification de l'art. 21 al. 2 de la loi du 13 février 2003 sur l'assurance des animaux de rente (RSF 914.20.1 ; LAAR) (XXX/L)</i>	61
6.12.1	Contexte et base légale actuelle	61
6.12.2	Justification de la mesure	62
6.12.3	Incidences financières	62
6.12.4	Commentaire du nouvel article 21 al. 2 LAAR	63
6.13	<i>La modification de la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (XXX/M)</i>	63
6.13.1	Taxe sur le commerce d'alcool: évolution et régime actuel	63
6.13.2	Constitutionnalité de la taxe	63
6.13.3	Proposition d'adaptation de la taxe d'exploitation	63
6.13.4	Incidences financières	64
6.13.5	Conséquences en personnel	64
7	Conséquences des propositions	64
7.1	<i>Conséquences financières des mesures proposées</i>	64
7.1.1	Incidences totales pour l'Etat	65
7.1.2	Incidences des mesures de la compétence du Conseil d'Etat	65
7.1.3	Incidences des mesures de la compétence du Grand Conseil	65
7.2	<i>Conséquences pour le personnel de l'Etat</i>	66
7.3	<i>Conséquences pour les communes</i>	67
7.3.1	Incidences financières sur les communes	67
7.3.2	Incidences sur la répartition des tâches	67
7.4	<i>Autres conséquences</i>	68
8	Conclusion	68

1. RESUME

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 épouser 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 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 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'efficacité 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.

1 LES SIGNES DE LA DÉTÉRIORATION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES

1.1 Résultats exceptionnels de la législature 2007-2011

Enchaînant sur cinq exercices précédents bénéficiaires, la période 2007-2011 a enregistré une série ininterrompue de résultats financiers "hors normes" et qui s'inscrivent à part dans l'histoire des finances du canton.

Tout en étendant ses prestations au travers notamment de la création de postes de travail (+ 800 places supplémentaires, hors réseaux hospitaliers) et du développement du subventionnement cantonal (passé de 560 millions de francs en 2007 à 975 millions de francs en 2011) pour répondre aux besoins de la démographie galopante de notre canton, l'Etat a effectué d'importantes attributions à des provisions et fonds, faisant progresser sa fortune nette de 439 à 886 millions de francs de 2007 à fin 2011. Ces opérations ont été rendues possibles en particulier grâce aux apports supplémentaires de la fiscalité cantonale (quelque 140 millions de francs de plus encaissés en 2011 par rapport à 2007, en dépit d'allègements significatifs, équivalent à plus de 143 millions de francs de 2007 à 2011, accordés au cours de la période) et aux recettes tirées de la nouvelle péréquation financière fédérale.

1.2 Renversement de tendances en 2012-2013

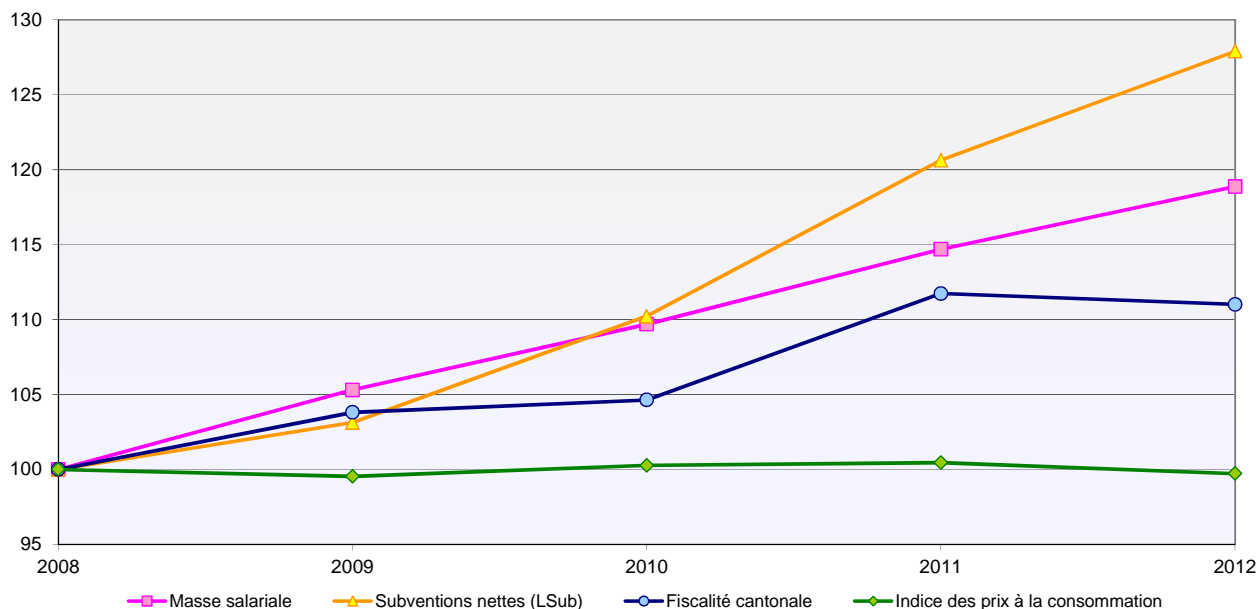
Les effets de la crise économique de 2008 ont été modérés. Les soubresauts successifs enregistrés depuis le début de la décennie sur le marché monétaire et le ralentissement conjoncturel généralisé qui s'en est suivi ont davantage influencé les finances des cantons. Pour Fribourg, cela s'est traduit avant tout par un coup d'arrêt significatif de la progression des recettes. Alors que, dans le même temps, la croissance des besoins a encore été renforcée par l'augmentation record de la population fribourgeoise. Le tableau de la variation des principales ressources et charges illustre le propos :

	Comptes 2011 mios	Comptes 2012 mios	Budget 2013 mios	Variation 2011-2013 %
Total des revenus	3'187,9	3'146,6	3'204,4	+ 0,5
Total des charges	3'185,1	3'136,0	3'203,9	+ 0,6
Excédent du compte de résultats (bénéfice)	2,8	10,6	0,5	- 82,1
> Opérations de clôture	142,1	27,8	-	-
> Recettes fiscales cantonales	1'127,3	1'120,0	1'114,1	- 1,2
> Péréquation financière fédérale	488,7	473,0	465,6	- 4,7
> Part au bénéfice de la BNS	58,5	23,6	23,6	- 59,7
> Charges de personnel (hors réseaux hospitaliers)	1'117,5	1'158,3	1'174,0	+ 5,1
> Subventions cantonales	973,7	1'021,6	1'063,3	+ 9,2

L'évolution divergente (effet de ciseaux) des besoins et des moyens a creusé les déficits. Alors que les opérations de clôture 2009 et 2010 se montaient à plus de 200 millions de francs et que celles de 2011 s'élèvent encore à 142,1 millions de francs, l'exercice 2012 n'enregistrait que 27,8 millions de francs d'opérations de clôture. Un recours plus intensif aux provisions, fonds et, en dernier recours, comme cela a été le cas au budget 2013, un prélèvement sur la fortune à hauteur de 38 millions de francs sont les signes de ce changement.

Le graphique qui suit résume à lui seul, les défis à relever par les finances de l'Etat à l'avenir.

Evolution de la masse salariale, des subventions nettes (au sens LSub) et de la fiscalité cantonale (2008 = 100)



1.3 L'accentuation des déséquilibres financiers dès 2014

L'inversion de tendance, amorcée en 2012, est amenée à se renforcer au cours des années à venir, comme l'ont confirmé les premières évaluations du plan financier de la législature 2014 à 2016. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a procédé à un sérieux élagage des propositions, tant sur le plan du fonctionnement (réduction de l'ordre d'un milliard des déficits sur 3 ans) qu'en matière d'investissements (diminution d'environ un tiers du programme initial), pour retenir, in fine, un plan financier 2014-2016 qui se présente ainsi dans ses principales composantes :

	Budget		Plan financier		Période
	2013	2014	2015	2016	
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,5	- 161,1	- 220,4	- 248,5	- 629,5
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 155,0	- 199,7	- 181,1	- 228,3	- 764,1
Autofinancement	34,2	- 61,7	- 106,5	- 129,7	- 263,7
Insuffisance de financement	120,8	261,4	287,6	358,0	1027,8
Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41 %)	41,4	41,8	42,0	41,9	

La comparaison avec la planification financière de la précédente législature met en évidence une sérieuse dégradation de la situation financière et de profonds déséquilibres. Ainsi, sur une période identique de quatre ans, le déficit cumulé du compte de résultats augmente de 240 % (de 185 à

presque 630 millions de francs), alors que l'insuffisance de financement s'accroît quant à elle de près de 280 % (passant de quelque 270 à près de 1'030 millions de francs).

2 LES RAISONS DE PRENDRE DES MESURES POUR GARDER LA MAÎTRISE DES FINANCES DE L'ETAT DE FRIBOURG

La nécessité des mesures d'assainissement relève à la fois de considérations d'ordre général et d'obligations légales. De plus, le Conseil d'Etat entend utiliser la fortune non affectée pour le financement des investissements et non pour combler des déficits répétitifs de fonctionnement.

2.1 Les raisons de politique générale

Les motifs principaux :

> Assurer une saine gestion des finances publiques

La détérioration rapide et importante des finances cantonales révélée par la planification financière impose une réaction rapide et significative. Le Conseil d'Etat propose une réponse volontaire à la hauteur du défi. Il n'est pas responsable de se reposer sur la seule assise financière constituée en particulier au cours de la précédente législature; le seul recours à cette assise a du reste été fermement contesté par le Grand Conseil dans le cadre de l'adoption du budget 2013 ;

> Libérer une marge de manœuvre pour le Conseil d'Etat

Dans un contexte difficile et changeant, il est primordial que le Gouvernement puisse préserver certaines possibilités et des moyens d'agir de manière proactive, plutôt que de devoir subir en permanence le poids de la gestion d'une situation de crise;

> Les risques d'aggravation des résultats

Si l'on ne devait n'en citer qu'un, il s'agirait de toute évidence du financement des dépenses de santé et d'assurance maladie;

> Les incertitudes relatives à certains dossiers "lourds et sensibles"

Au premier rang de ceux-ci, on ne peut manquer d'évoquer toute la problématique de la fiscalité, en pleine refondation, tant au plan international que national et dont la résolution risque d'avoir un impact négatif sur les finances cantonales. On peut aussi émettre des craintes quant au devenir de la péréquation financière fédérale, objet de critiques toujours plus insistantes de la part des cantons contributeurs. Le maintien d'un taux favorable de couverture de la Caisse de prévoyance de l'Etat représente une autre incertitude. Enfin, la situation économique générale et son évolution doivent faire l'objet de toute l'attention du Conseil d'Etat.

2.2 Les contraintes légales

Les contraintes légales portent sur deux plans, qui orientent toute la politique financière :

- > la première concerne le principe déterminant de l'équilibre budgétaire. Déroger à cette règle n'est admissible qu'en cas de situation conjoncturelle très difficile ou de besoins financiers exceptionnels. L'évaluation la plus récente, effectuée dans le cadre des travaux préparatoires du budget 2014, conclut que les perspectives conjoncturelles (PIB, marché du travail, revenus fiscaux) ne justifient actuellement aucune exception à la règle d'équilibre ;
- > la seconde disposition légale contraignante a trait à la quote-part des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale. Le plafond de cette quote-part, fixé à 41 %, est dépassé au budget 2013. Le Conseil d'Etat se doit de proposer au Grand Conseil des modifications légales de nature à ramener ce taux au-dessous de cette limite.

Tant les considérations d'ordre général que les obligations légales motivent l'action du Conseil d'Etat et la proposition d'un programme d'assainissement durable des finances cantonales.

2.3 Une fortune affectée et destinée à financer les investissements

A fin 2012, la fortune nette de l'Etat se montait à 914,9 millions. Ce montant découle principalement du produit de la vente de l'or de la BNS et des excédents 2006 à 2012. Il faut savoir que le 60 % (547,5 millions de francs) de la fortune est d'ores et déjà affectée, soit à des provisions, soit à des fonds spéciaux ou des préfinancements. Parmi les postes les plus importants, on peut citer les provisions pour la deuxième année d'école enfantine, les remontées mécaniques, le surcoût de la Poya et de la H189. Les fonds d'infrastructures, de l'emploi, de la protection civile, des routes, de l'énergie et celui de la nouvelle politique régionale font aussi partie des montants affectés qui ne peuvent être soustraits pour couvrir des déficits courants.

Le solde de la fortune doit être relativisé si l'on sait que le volume total des charges annuelles est de 3,1 milliards et que le budget 2013 prévoit déjà un prélèvement de 38 millions de francs sur la fortune non affectée. De plus, il faut savoir que la seule garantie de l'Etat envers la Caisse de prévoyance s'élevait à plus d'un milliard de francs à fin 2012. Enfin, le plan financier table sur un programme annuel moyen d'investissements nets de 191 millions de francs. L'utilisation de la fortune sera indispensable pour financer cette politique d'investissements ambitieuse qui figure au rang des priorités du Conseil d'Etat.

Si l'on ne veut pas que la fortune serve à couvrir des déficits répétitifs de fonctionnement, il est indispensable de prendre des mesures pour garder la maîtrise de nos finances.

3 STRATÉGIE DU CONSEIL D'ETAT ET OBJECTIFS VISÉS

Selon les buts fixés par le Conseil d'Etat, le programme de mesures structurelles et d'économies devrait permettre d'améliorer les perspectives financières découlant du plan financier de l'Etat. Il a été décidé d'accorder la priorité à la diminution des charges, qui devrait contribuer à hauteur d'environ 80 % à l'atteinte de l'objectif financier. Les augmentations de revenus devraient quant à elles représenter au moins environ 20 % de cet objectif.

Le Conseil d'Etat a souhaité que tous les domaines d'activité de l'Etat soient examinés, sans tabou, et que les Directions soient impliquées de manière active dans la préparation du programme. Toutes les Directions, et par leur intermédiaire toutes les unités administratives, ont été appelées à formuler des propositions de mesures. Une organisation de projet composée de 4 groupes de travail, chargés respectivement de traiter des propositions en matière de revenus, de personnel, de subventionnement ainsi que de réformes et d'autres mesures organisationnelles, a été mise en place. Chaque groupe a été placé sous la présidence et la vice-présidence d'un membre différent du gouvernement cantonal. Des points de situation sur l'avancée des travaux ont été régulièrement effectués en séance plénière du Conseil d'Etat.

Les groupes de travail ont mené leurs travaux en suivant le fil rouge et en mettant les priorités sur les aspects décrits ci-après.

Le groupe « revenus », a classé les propositions qui lui ont été soumises dans les quatre catégories suivantes : émoluments, impôts, contributions des usagers et autres revenus. Il n'a pas fixé de priorité entre ces catégories ou réservé de traitement particulier à certaines mesures, laissant au Conseil d'Etat la charge de se prononcer ultérieurement en connaissance des propositions de l'ensemble des groupes. Le groupe a toutefois proposé de retenir les critères suivants dans la sélection des mesures à privilégier : facilité de mise en œuvre, aussi bien au niveau procédural que juridique et politique ;

importance des effets financiers pour l'Etat ; incidences sur les communes (favoriser les mesures ayant une incidence positive sur les communes).

Le groupe « nouveaux postes et masse salariale » a proposé de retenir les mesures ayant un impact relativement important au niveau financier à moyen ou long terme en privilégiant les mesures de la compétence du Conseil d'Etat et pouvant être réalisées dans un délai relativement court. Il s'est de plus concentré prioritairement sur les mesures ayant un effet durable et cumulatif, afin d'atténuer les incidences des automatismes salariaux. Les réflexions ont en outre été structurées et les mesures regroupées selon les trois axes principaux suivants : agir sur l'indexation, agir sur les paliers et limiter la création de nouveaux postes. Afin de réaliser ce dernier point, il a notamment recommandé de mieux mettre à profit les résultats relatifs à l'analyse des prestations de l'Etat (APE).

Le groupe « subventionnement » a veillé, par souci d'égalité de traitement, à ce que quasiment toutes les subventions versées par l'Etat soient touchées par les mesures retenues. Il s'est basé pour cela sur l'inventaire figurant en annexe du règlement sur les subventions ainsi que sur les renseignements complémentaires fournis par l'Administration des finances. Dans la très grande majorité des cas, le groupe a opté pour une réduction de la hausse des subventions annoncées dans le cadre du plan financier. Il n'a en principe pas proposé d'aller en-deçà du niveau de subventionnement inscrit au budget 2013. Les réflexions ont été menées en cherchant à favoriser l'efficacité et à maintenir au mieux l'efficience des aides financières allouées. Le groupe n'a pas jugé opportun à ce stade d'envisager une réduction linéaire généralisée des subventions versées par l'Etat. Une proposition allant dans ce sens a été gardée en réserve, partant de l'idée qu'il était préférable de recourir à des mesures ciblées ; ce pour autant que l'effet financier recherché soit suffisant.

Le groupe « projets et réformes » a structuré sa réflexion 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 axes stratégiques sont présentés plus précisément dans la suite du rapport. Le groupe a mis en évidence le fait que les mesures qui lui avaient été soumises présentaient pour la plupart un caractère structurel, nécessiteraient des travaux de mise en œuvre relativement conséquents et n'auraient des incidences financières positives qu'à moyen et long terme.

Il faut encore signaler que diverses propositions relatives aux domaines de l'enseignement sont encore en cours d'analyse et feront l'objet de décisions ultérieures du Conseil d'Etat. Il convient toutefois de rappeler que les secteurs de l'enseignement ont été appelés à réduire leurs besoins, voire à renoncer à des projets, déjà lors des travaux de 2012 relatifs au plan financier 2013-2016, de manière à ce que les premières mesures prennent leur effet dès la rentrée 2012. Ainsi, à l'école obligatoire, plusieurs projets en cours ont été redimensionnés.

L'Université qui, comme prévu par la loi, a établi la planification pluriannuelle devant servir de base pour ses enveloppes budgétaires pour la période en cours, a dû réduire de manière considérable la demande de financement y relative. Elle n'obtiendra en effet aucun nouveau poste en 2014 et se limitera à deux nouveaux postes par année en 2015 et en 2016. Les enveloppes annuelles ont été fixées à 97.39 millions francs en 2014, à 101.6 millions de francs en 2015 et à 105.03 millions de francs en 2016, ces montants tenant compte de l'indexation annuelle de 0.5% pour 2014, de 1.0% pour 2015 et de 1.5% pour 2016. L'Université a ainsi non seulement renoncé aux projets de développement prévus dans la planification pluriannuelle, mais aussi à la consolidation des filières et des services existants. Pour faire face à cette situation, l'Université devra opérer des changements structurels à l'interne et procéder à des réallocations des moyens au sein des facultés.

D'autres propositions de mesures structurelles, organisationnelles ou d'économies dans le domaine de l'enseignement ont été élaborées à l'automne 2012, puis réparties pour examen dans les quatre groupes de travail. Par exemple, des propositions relatives aux subventions touchent les mesures pédago-thérapeutiques, alors que d'autres relatives aux taxes et écolages concernent l'enseignement post-obligatoire. Les mesures touchant à la masse salariale dans le secteur de l'enseignement ont quant à elle été confiées à un cinquième groupe de travail, créé par arrêté du 29 janvier 2013. Ce groupe de travail a commencé par analyser lesdites propositions, puis a demandé aux services de l'enseignement de proposer d'autres mesures techniquement envisageables permettant de contenir, de stabiliser au niveau actuel ou de réduire le nombre de places de travail. Le groupe de travail transmettra un rapport intermédiaire au Conseil d'Etat pour la fin juin 2013, puis un rapport final pour la fin octobre. C'est sur la base de la vue d'ensemble des mesures et de leurs incidences que le Conseil d'Etat choisira celles qui lui apparaîtront comme étant les plus cohérentes, les plus équilibrées et les moins dommageables pour la qualité de l'enseignement fribourgeois.

4 LE PROGRAMME DES MESURES STRUCTURELLES ET D'ÉCONOMIES

4.1 Partie statistique

Les Directions et services de l'Etat ont soumis près de 300 propositions dans le processus d'invitation à formuler des propositions de mesures structurelles, organisationnelles et d'économies visant à améliorer les perspectives financières de l'Etat. Dix-neuf mesures ont été transmises au groupe de travail "Mesures dans l'enseignement" qui doit déposer son rapport d'ici fin octobre 2013 et dont les conclusions ne peuvent par conséquent pas faire partie de la présente consultation. Les propositions traitées par le Conseil d'Etat se répartissent de la façon suivante :

	Mesures soumises	Mesures traitées	Mesures abandonnées ou mises en œuvre sous une autre forme	Mesures 2014	Mesures à étudier
Mesures en rapport avec des projets et réformes	70	67	5	40	22
Mesures relatives à la masse salariale	55	41	26	6	9
Mesures relatives aux sub- ventions	92	90	33	51	6
Mesures relatives aux reve- nus	81	81	24	34	23
Total	298	279	88	131	60

4.2 Les mesures déjà mises en œuvre en 2013

Au vu des perspectives financières annoncées par le plan financier, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà pris des mesures qui se sont, pour une part, concrétisées dans le budget 2013 (cf. à ce sujet message no 30 du Conseil d'Etat relatif au projet de budget pour l'année 2013). De plus, sur la base des mesures proposées par les Directions durant l'automne 2012, il a déjà décidé la mise en œuvre de mesures complémentaires permettant soit de contenir les charges, soit d'améliorer les revenus dès cette année.

Les gains financiers nets découlant de ces mesures sont estimés à 126'000 francs pour 2013, puis à 181'000 francs par année entre 2014 et 2016.

4.3 Le programme des mesures avec effet dès 2014

4.3.1 Les mesures de la compétence du Conseil d'Etat

4.3.1.1. En matière de revenus

Afin d'augmenter les revenus de l'Etat, le Conseil d'Etat envisage de mettre en œuvre en 2014 une première série de mesures relevant de sa compétence (modification d'ordonnances, d'arrêtés, de tarifs ou simple modification des pratiques administratives). Ces mesures, énumérées pour la plupart dans le tableau ci-dessous, ont été classées en 5 sous-catégories.

Liste des principales mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2014 en matière de revenus

<p>a) Emoluments</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pratique plus stricte en matière d'émoluments de surveillance des fondations - Augmentation linéaire de 20 % des émoluments de la police - Augmentation des émoluments liés aux préavis relatifs aux demandes de permis de construire et demandes d'approbation (biens culturels) - Augmentation des émoluments au registre du commerce - Introduction d'un émolument pour demande de délai supplémentaire (SCC) - Adaptation de l'émolument pour procédure de poursuite (SCC) - Introduire un émolument pour les préavis établis par la Commission d'accessibilité - Réexamen des tarifs des émoluments pour les plans d'aménagement, le traitement des recours, des constructions illicites et des demandes de permis de construire - Introduction d'un émolument pour l'envoi de sommation (SCC) - Simplification des procédures de l'Autorité foncière cantonale - Introduction d'un émolument pour l'inspection des notaires
<p>b) Impôts</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de l'investigation fiscale - Actualisation des valeurs locatives - Gel de la déduction pour primes d'assurance-maladie (SCC) - Contrôle du domicile fiscal (SCC) - Augmentation de l'impôt sur les chiens (de 70 à 100 fr.) - Contrôler l'intégralité du registre des contribuables en collaboration avec les communes, Harmpers, l'OCN et le Service de la population
<p>c) Contributions des usagers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribution au maintien de l'ordre facturée aux organisateurs de manifestations sportives - Réexamen des écolages pour les écoles du secondaire 2 et le conservatoire - Augmentation des participations aux frais de repas et d'hébergement dans les institutions spécialisées - Augmenter les prix de certaines prestations de Grangeneuve ainsi que les tarifs de location - Augmentation du prix des prestations liées à l'éducation sexuelle - Facturation des visites d'EMS - Réexamen du tarif des places de parcs - Introduire une taxe d'inscription dans les écoles du S2 - Augmenter les prix d'entrée (MAHF) - Majorer les frais de location des expositions temporaires (MHNA) - Augmenter le prix des cours individuels aux adultes offerts par le Conservatoire

d) Autres revenus
- Création d'une entité de gestion des actes de défaut de bien (SCC)
e) Contributions de l'OCN, de l'ECAB, du Groupe E et de la BCF
- Contribution de l'OCN
- Contribution de l'ECAB
- Augmentation des dividendes versés à l'Etat par le Groupe E
- Augmentation des versements annuels de la BCF

a) Emoluments

- > Pratique plus stricte en matière d'émoluments de surveillance des fondations

Le niveau des émoluments perçus à Fribourg (entre 500 et 3'000 francs) pour la surveillance des fondations apparaît relativement faible en comparaison intercantonale et par rapport aux montants facturés par la Confédération. La mesure consiste à augmenter la limite supérieure de la fourchette actuelle, d'introduire, à l'image de ce qui est pratiqué dans d'autres cantons, un émolument de base couvrant les prestations ordinaires de l'autorité de surveillance (examen des rapports d'activités et des comptes annuels) et de prévoir une possibilité de majoration des émoluments dans des circonstances exceptionnelles. Le nouvel émolument de base serait fixé en fonction de la somme des actifs inscrits au bilan de l'année précédente.

- > Augmentation linéaire de 20 % des émoluments de la police

Partant du constat que les montants facturés pour les prestations de la police cantonale sont relativement modérés en comparaison intercantonale, une augmentation de 5 à 20 % de la plupart des émoluments qu'elle prélève est proposé. Le détail de la proposition et les modifications de l'ordonnance seront élaborés dans le courant du printemps 2013. L'ordonnance du 22 décembre 2009 concernant les émoluments de la Police cantonale sera modifiée en conséquence

- > Augmentation des émoluments liés aux préavis relatifs aux demandes de permis de construire et demandes d'approbation (biens culturels)

La mesure consiste à augmenter les émoluments prélevés par le Service des biens culturels pour les préavis relatifs aux demandes de permis de construire et aux demandes d'approbation des plans d'aménagement de détail (PAD) et des plans d'aménagement locaux (PAL). Pour les permis de construire, l'émolument passerait de 100 à 150 francs, pour les PAD et PAL il augmenterait de 120 à 200 francs.

- > Augmentation des émoluments du registre du commerce

La mesure vise à augmenter les recettes prélevées par le registre du commerce du canton de Fribourg pour certaines prestations, tout en respectant la base légale fédérale, soit l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC). Une augmentation du prix des extraits de 50 à 60 francs est une possibilité envisageable. Des adaptations touchant à d'autres prestations pourraient aussi être retenues. La mesure sera concrétisée dans le cadre de la procédure budgétaire 2014.

- > Introduction d'un émolument pour demande de délai supplémentaire (SCC)

Le SCC reçoit chaque année entre 7'000 et 8'000 demandes de prolongation de délais pour le dépôt de la déclaration fiscale. L'octroi d'une prolongation ne donne lieu actuellement à aucune facturation d'émoluments, contrairement à ce qui se pratique dans dix cantons. Il est prévu de mettre en place un système informatique dans lequel chaque contribuable pourrait se loguer et déplacer librement la date de retour de sa déclaration en sachant qu'une facturation sera opérée. L'émolument serait progressif, dans le sens où il augmenterait en fonction de la longueur du délai demandé. La

mise en œuvre de cette mesure passera tout d'abord par le développement, en 2014, de l'application informatique. Les émoluments seront facturés à partir de 2015.

> Adaptation de l'émolument pour procédure de poursuite (SCC)

Le SCC introduit chaque année plusieurs milliers de procédures de poursuite (17'830 en 2011, par exemple). Il facture actuellement un montant de 3 francs à chaque contribuable concerné, ce qui est très faible en comparaison intercantonale. 11 cantons facturent actuellement des émoluments de frais de contentieux pour des montants se situant entre 20 et 300 francs. Il est prévu d'augmenter l'émolument prélevé pour l'introduction d'une procédure de faillite à 30 francs.

> Introduire un émolument pour les préavis établis par la Commission d'accessibilité

La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, a institué, à son art. 6, une Commission d'accessibilité. Elle est chargée d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'accessibilité des constructions et installations aux personnes handicapées, de formuler des recommandations dans ce domaine et de préaviser les projets tombant sous le coup de l'art. 129 de la LATeC. La Commission ne perçoit actuellement aucun émolument pour ses préavis. Il est prévu de modifier cette pratique.

> Réexamen des tarifs des émoluments pour les plans d'aménagement, le traitement des recours, des constructions illicites et des demandes de permis de construire

La mesure consiste à revoir à la hausse les tarifs des émoluments appliqués par le Service des constructions et de l'aménagement pour l'examen des plans d'aménagement local (PAL) et des plans d'aménagement de détail (PAD), le traitement des recours et des constructions illicites hors de la zone à bâtir et les demandes de permis de construire. Elle prévoit aussi l'introduction d'émoluments pour les demandes préalables, les examens préalables des PAL et des PAD et les plans directeurs régionaux. Il s'agira également de clarifier les directives données aux collaborateurs pour qu'ils tiennent compte de manière plus complète des tâches effectuées par dossier et utilisent toutes les possibilités prévues par les tarifs.

> Introduction d'un émolument pour l'envoi de sommation (SCC)

Le SCC envoie chaque année de très nombreuses sommations de payer (26'814 en 2011). Il ne perçoit aucun émolument pour cela. 18 cantons facturent actuellement des frais pour l'envoi de sommation pour des montants se situant entre 10 et 60 francs. Il est prévu d'introduire un émolument de ce type à Fribourg aussi et de le fixer à 30 francs.

> Simplification des procédures de l'Autorité foncière cantonale

La mesure consiste, d'une part, à simplifier les procédures de l'Autorité foncière cantonale pour diminuer les rémunérations externes et, d'autre part, à augmenter les émoluments prélevés pour les gros projets. Elle sera concrétisée dans le cadre de la procédure budgétaire 2014.

> Introduction d'un émolument pour l'inspection des notaires

Selon l'article 37 de la loi du 20 septembre 1967 sur le notariat (LN), les études de notaires sont inspectées au moins une fois tous les deux ans, voire plus fréquemment si les circonstances le justifient. Contrairement à ce qui se fait dans d'autres cantons, aucun émolument n'est prélevé pour cette inspection à Fribourg. Il est prévu d'introduire un émolument d'inspection des notaires de 500 à 1'000 francs dans notre canton. La mesure sera encore précisée ultérieurement.

b) Impôts

> Renforcement de l'investigation fiscale

Les méthodes d'investigation fiscale doivent évoluer avec les moyens technologiques actuels. Il est en particulier essentiel d'intensifier les échanges d'informations entre les services de l'Etat, de manière à ce que le SCC dispose automatiquement d'un grand nombre de renseignements dans les dossiers des contribuables au moment de la taxation. Dans cette optique, un projet de développement d'un outil de scannage « intelligent » et de dématérialisation des dossiers est en discussion entre le SCC et le SITel. Il permettrait par exemple de faire des recoupements entre les informations fournies au SCC par les employeurs et les employés ou entre les informations fournies par les entreprises ayant effectué des travaux et les contribuables qui les ont commandés. Ce projet prometteur, qui soulève des questions politiques, juridiques et techniques d'un degré de complexité assez élevé, sera poursuivi et intensifié à partir de 2014.

> Actualisation des valeurs locatives

La dernière modification des valeurs locatives utilisées dans le calcul de l'impôt est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et a été appliquée dès la période de taxation 1993-1994. Au cours des 20 dernières années, un écart d'environ 80 % a été accumulé entre l'indice des loyers et la valeur locative retenue dans le calcul de l'impôt. Tout en tenant compte des dispositions légales prévoyant que le Conseil d'Etat favorise l'accession à la propriété individuelle du logement et le maintien de celle-ci (art. 22 al. 2 LICD), il apparaît qu'une compensation partielle de cet écart peut être envisagée aujourd'hui. Le Conseil d'Etat prévoit en conséquence de procéder à une augmentation de 10 % des valeurs locatives de référence.

Pour l'Etat, cette mesure induira une augmentation importante du produit de l'impôt sur le revenu. Elle aura également un effet positif en ce qui concerne l'impôt sur la fortune. Ce deuxième effet s'explique par le fait que la valeur fiscale des immeubles augmentera aussi, dans des proportions moindres, en conséquence de la hausse des valeurs locatives. Les communes bénéficieront quant à elles des augmentations évoquées en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune, en fonction des coefficients d'impôt communaux. Elles enregistreront de plus un effet positif au niveau de la contribution immobilière, qui est calculée sur la base de la valeur fiscale des immeubles. Tous ces effets se feront sentir à partir de 2014.

Les incidences de la mesure pour les contribuables touchés dépendront bien entendu de leurs niveaux de revenus et de fortune ainsi que de leur état civil. Diverses simulations ont été effectuées par le Service cantonal des contributions. Pour donner quelques exemples, un célibataire, sans enfants, avec un revenu net de 100'000 francs et une valeur locative brute de 13'500 francs verrait son impôt sur le revenu augmenter de 1,39 % (ou 159 francs) en raison de la mesure proposée. Pour un même niveau de revenu et de valeur locative, un couple marié avec deux enfants, dans lequel un seul des conjoints aurait une activité professionnelle, devrait faire face à une augmentation de 2,07 % (ou 128 francs) de l'impôt sur le revenu. L'impôt sur le revenu d'un rentier marié, sans enfants, avec un revenu net de 80'000 francs et une valeur locative de 12'000 francs augmenterait de 1,99 % (ou 118 francs).

> Gel de la déduction pour primes d'assurance-maladie (SCC)

Selon l'art. 34 al. 1 let. g de la LICD, le Conseil d'Etat arrête pour chaque période fiscale le montant maximal déductible au titre des primes de base pour l'assurance-maladie et accident. Traditionnellement, la déduction maximale accordée correspond aux primes moyennes cantonales de l'assurance de base des soins, arrondies à la dizaine supérieure. Ainsi, le montant de la déduction forfaitaire évolue dans les faits chaque année à la hausse. Il est en outre à signaler qu'en comparai-

son intercantonale le canton de Fribourg accorde des déductions élevées pour les primes d'assurance. Il est prévu de geler la déduction à hauteur du montant accordé pour 2013.

> **Contrôle du domicile fiscal (SCC)**

A l'image de ce qui a été fait dans de nombreux cantons, il est proposé de mettre sur pied, en collaboration avec les communes, une cellule ad hoc pour contrôler les personnes physiques qui résident dans le canton tout en ayant leur domicile fiscal dans un autre canton. Il s'agit en général de célibataires qui séjournent dans le canton de Fribourg durant la semaine et retournent dans leur canton pour le week-end. Cette situation leur est favorable puisqu'ils peuvent déduire leurs frais de déplacement. La proposition devrait permettre d'assujettir environ 100 contribuables supplémentaires pour la période fiscale 2014 et d'escompter encore une légère augmentation du nombre de contribuables pour les années suivantes.

> **Augmentation de l'impôt sur les chiens (de 70 à 100 fr.)**

Selon l'art. 45 de loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens, les détenteurs de chien domiciliés sur le territoire cantonal doivent s'acquitter d'un impôt cantonal annuel, ne pouvant toutefois pas dépasser 200 francs. Le montant de l'impôt est fixé par le Conseil d'Etat, au niveau de l'art. 52 du règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens. Il est actuellement de 70 francs par animal. La mesure consiste à augmenter l'impôt de 30 francs, pour le faire passer à 100 francs par animal.

> **Contrôler l'intégralité du registre des contribuables en collaboration avec les communes, HarmPers, l'OCN et le Service de la population**

Cette mesure complète les démarches destinées à contrôler le domicile fiscal présentées ci-dessus. Il s'agirait de vérifier l'exhaustivité du registre des contribuables en le croisant avec d'autres fichiers utilisés par l'Etat (HarmPers) et l'OCN. Il convient d'aller de l'avant par étape dans la mise en œuvre de cette mesure. Il s'agirait dans un premier temps d'élargir les accès FriPers accordé au SCC, en lui permettant de consulter l'historique des données et en lui donnant la possibilité d'établir des listes de données. Il faudrait également à ce stade éclaircir les questions juridiques liées à l'accès aux registres de l'OCN et identifier plus précisément les besoins informatiques supplémentaires.

c) Contribution des usagers

> **Contribution au maintien de l'ordre facturée aux organisateurs de manifestations sportives**

La mesure consiste à facturer aux clubs ou aux propriétaires des infrastructures un montant fixe par billet (par exemple 2 francs) pour la couverture des frais de police de l'ordre à l'extérieur de l'endroit où est exercée l'activité sportive. La loi sur la police ne prévoit actuellement la prise en charge des frais par les organisateurs que si ceux-ci violent gravement leurs obligations dans le domaine de la sécurité. Le système proposé va plus loin, en prévoyant une facturation systématique par le prélèvement d'un émolument sur chaque billet d'entrée. Il doit être ancré dans le droit cantonal par le biais de la loi portant adhésion du canton aux modifications du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives. L'avant-projet de loi d'adhésion vient d'être mis en consultation. Il prévoit que le Conseil d'Etat fixe le tarif de l'émolument.

> **Réexamen des écolages pour les écoles du secondaire 2 et le conservatoire**

Les écolages facturés aux parents des élèves fréquentant les écoles du secondaire 2 se situent actuellement à 275 francs par année pour les collèges fribourgeois et les écoles professionnelles à plein-temps. Au niveau du Conservatoire, les écolages ou taxes de cours se situent actuellement à 740 francs par année pour les leçons de 60 minutes par semaine. Il apparaît que ces taxes sont infé-

rieures aux tarifs pratiqués dans les autres cantons romands. La mesure consiste à augmenter les écolages pour les écoles du secondaire 2 de 100 francs, pour atteindre 375 francs par année, et ceux du Conservatoire de 10 % environ. Une augmentation des écolages est également prévue pour l'école des métiers.

- > Augmentation des participations aux frais de repas et d'hébergement dans les institutions spécialisées

Des participations sont facturées aux élèves scolarisés dans les écoles spécialisées du canton pour les frais de repas et d'hébergement. Elles se montent actuellement à 6,50 francs par jour pour les repas et 13,50 francs par jour pour l'hébergement. A titre comparatif, les montants prélevés par le canton de Berne sont de 8 francs par repas et 30 francs par nuitée. Le canton de Neuchâtel facture 8 francs par repas et 16 francs par nuitée. Dans le canton de Vaud, des participations de 7 francs par repas et 10 francs par nuitée sont demandées. Une augmentation en deux étapes des tarifs appliqués à Fribourg est proposée. Le montant de la participation pour les repas passerait de 6,50 francs actuellement à 8,00 francs en 2014, puis à 9,50 francs en 2016. Le montant facturé pour l'hébergement passerait de 13,50 actuellement à 16,00 francs en 2014, puis à 17,50 francs en 2016.

- > Augmenter les prix de certaines prestations de Grangeneuve ainsi que les tarifs de location

La mesure consiste à augmenter les prix de certaines prestations fournies à des tiers et les tarifs de location facturés par l'Institut agricole de Grangeneuve. Elle vise un objectif d'augmentation des recettes de 2 % environ. Cette mesure qui sera concrétisée dans le cadre de la procédure budgétaire 2014.

- > Augmentation du prix des prestations liées à l'éducation sexuelle

Les cours d'éducation sexuelle dispensés par les collaboratrices du service du médecin cantonal (secteur planning familial et information sexuelle) sont facturés aux communes selon des tarifs qui n'ont plus été augmentés depuis 2008 et qui semblent relativement bas par rapport à ceux pratiqués dans d'autres cantons. La mesure consiste à augmenter les montants prélevés pour les prestations suivantes : soirée des parents (de 170 à 180 francs par soirée), intervention en classe (de 85 à 90 francs par heure), leçons en classes enfantines dédoublées (de 240 à 250 francs par heure) et leçons en classe enfantine (de 120 à 125 francs par heure).

- > Facturation des visites d'EMS

Les EMS et les homes simples sont visités régulièrement par les infirmières du Service du médecin cantonal dans le cadre du renouvellement des autorisations d'exploiter. Ces visites ne sont actuellement pas facturées. Il est proposé de changer la pratique et d'introduire une facturation au tarif horaire d'une infirmière diplômée.

- > Réexamen du tarif des places de parc

Il est prévu de combiner trois mesures permettant d'augmenter les recettes provenant des places de parc loués aux collaborateurs de l'Etat ou au public. La première se traduit par une augmentation linéaire de 10 % des tarifs actuels pour les places de parc intérieures et extérieures louées aux collaborateurs de l'Etat. La deuxième mesure consiste à renoncer à la différenciation de tarif faite actuellement pour les places de parcs intérieures entre les collaborateurs parcourant moins de 1'000 km professionnels par an (85 francs/mois) et ceux parcourant plus de 1'000 km professionnels par an (53 francs/mois). Le second tarif disparaîtrait, ce qui aurait pour avantage d'éviter les fastidieux contrôles des kilomètres devant être effectués aujourd'hui. Avec l'augmentation de 10 %, le coût d'une place de parc pour un collaborateur serait par conséquent désormais de 93 francs/mois. La

troisième mesure consiste à augmenter de 10 % les tarifs appliqués pour les places de parc publiques situées sur les parcelles de l'Etat (horodateurs).

> Introduire une taxe d'inscription dans les écoles du S2

Aucune taxe d'inscription n'est actuellement prévue pour les écoles du S2. Seuls un écolage et une taxe d'examen sont perçus. Il est proposé d'introduire une taxe d'inscription de 100 francs par élève à partir de l'année scolaire 2014-2015. Outre une augmentation des recettes, cette mesure pourrait permettre de mieux prévoir les ouvertures de classes et de limiter divers problèmes de planification liés aux inscriptions multiples.

> Augmenter les prix d'entrée (MAHF)

Il est prévu d'augmenter les prix d'entrée au musée d'art et d'histoire de Fribourg, aussi bien pour les expositions temporaires (de 8 à 10 francs pour le prix plein, de 5 à 8 francs pour le prix réduit) que pour la collection permanente (de 6 à 8 francs pour le prix plein, de 4 à 6 francs pour le prix réduit).

> Majorer les frais de location des expositions temporaires (MHNA)

La mesure consiste à augmenter les frais de location facturés à des tiers pour l'utilisation des locaux lors des expositions temporaires tenues au musée d'histoire naturelle. Elle sera concrétisée dans le cadre de la procédure budgétaire 2014.

> Augmenter le prix des cours individuels aux adultes offerts par le Conservatoire

Le conservatoire dispense des cours individuels à des élèves adultes (500 élèves âgés de 18 ans révolus pour l'année scolaire 2012/2013). Ces élèves paient, en sus de la taxe de cours, une taxe complémentaire fixée par voie d'ordonnance. Les apprentis et les étudiants jusqu'à 25 ans révolus sont exemptés de cette taxe. Le niveau de la taxe complémentaire varie en fonction de la durée hebdomadaire des cours (400 francs pour des cours de 30 minutes, 600 francs pour 45 minutes et 800 francs pour 60 minutes). Il est proposé de procéder à une augmentation linéaire de 10 % de ces taxes supplémentaires.

d) Autres revenus

> Création d'une entité de gestion des actes de défaut de biens (SCC)

Compte tenu notamment de l'introduction d'un délai de prescription de 20 ans pour les actes de défaut de biens (ADB), qui s'appliquera à partir de 2017 (pour les ADB émis avant 1997), il est prévu de créer une cellule de gestion des ADB concernant le Service cantonal des contributions dans un premier temps. Les interventions de cette cellule viseraient à récupérer entre 5 et 10 % des montants dus avant l'échéance du délai de prescription. Une deuxième étape, prévoyant que tous les ADB de l'Etat soient gérés de manière centralisée, sera ensuite étudiée (cf. section 4.4.1).

e) Contributions de l'OCN, de l'ECAB, du Groupe E et de la BCF

En plus des options stratégiques évoquées dans le cadre de la section 3 ci-dessus, le Conseil d'Etat a souhaité que des contacts soient pris avec l'OCN, l'ECAB, le Groupe E et la BCF pour voir dans quelle mesure ces entités pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs fixés. Les Directions compétentes ont été mandatées pour mener les discussions. Il a été demandé à l'OCN et à l'ECAB de prendre par exemple à leur charge certaines dépenses de l'Etat dans des domaines proches de leurs activités. Le Groupe E a été invité à augmenter les dividendes versés à l'Etat pour les exercices 2013 à 2015 (effets sur les comptes 2014 à 2016). La BCF a été sollicitée en vue d'une augmentation de la part au bénéfice versée annuellement à l'Etat. Des discussions constructives ont pu être

menées avec les 4 partenaires évoqués, qui se sont tous déclarés prêts à apporter leur contribution au programme de mesures. Dans certains cas, les modalités de détail doivent encore être finalisées.

4.3.1.2. En matière de personnel

En matière de personnel, diverses mesures relevant de la compétence du Conseil d'Etat ou d'une Direction sont envisagées en 2014. Les deux plus importantes sont énumérées dans le tableau ci-dessous avant d'être commentées.

Exemple de mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2014 en matière de personnel

a) Nouveaux postes - Effectif - Contenir le nombre de postes dans l'administration (Frein à la croissance des effectifs)
b) Masse salariale - Réduire la valeur des paliers

a) Nouveaux postes - Effectif

- > Contenir le nombre de postes dans l'administration

Le Conseil d'Etat entend contenir, dans des limites étroites, la croissance des effectifs du personnel au sein de tous les secteurs d'activité de l'Etat (pouvoir judiciaire, administration centrale, enseignement, établissements émergeant au budget de l'Etat). Pour 2014 et 2015, les règles suivantes ont été décidées :

- > le nombre annuel de nouveaux postes prévus pour faire face aux besoins du pouvoir judiciaire, de l'administration centrale, du personnel administratif et technique du secteur de l'enseignement, du personnel civil de la police et des établissements émergeant au budget de l'Etat est limité à 7 unités par année. Chaque Direction se voit attribuer un nouveau poste de travail ;
- > pour faire face à leurs besoins complémentaires en postes de travail, les Directions exploitent les résultats et l'inventaire découlant de l'analyse des prestations. Le Conseil d'Etat peut également décider de donner un mandat interne ou externe d'analyse des prestations d'une unité dans la mesure où aucune mesure compensatoire n'est trouvée au sein de la Direction qui sollicite des postes supplémentaires ;
- > les postes de travail qui sont supprimés durablement par une Direction sont affectés à la couverture des besoins en nouveaux postes de la Direction concernée. Il n'y a plus d'attributions au pool général des postes. Les cas particuliers entraînant un transfert de charges dans d'autres postes du budget (prestations de tiers, crédits forfaitaires) ainsi que les suppressions de postes de 3 EPT et plus, dans une même unité, seront soumis au Conseil d'Etat ;
- > les besoins en nouveaux postes de la Police cantonale doivent être couverts dans les limites du décret du 16 mai 1991 modifié au 01.01.2009, à savoir 510 agents et agentes compte non tenu des adaptations techniques intervenues depuis lors (+ 17,4 EPT).
L'école d'aspirants de la Police 2014 comptera 25 unités. Les effectifs de l'école d'aspirants 2015 seront fixés fin 2013 par le Conseil d'Etat, en fonction de l'évolution des départs, des cas de retraite ainsi que des besoins en matière de sécurité. Compte tenu de ces mêmes facteurs, les effectifs retenus pour les écoles 2016 et 2017 feront l'objet d'une décision du Conseil d'Etat au printemps 2015 ;
- > dans les secteurs subventionnés, pour les budgets 2014 et 2015, le nombre annuel total de nouveaux postes est fixé à 2 unités pour les écoles spéciales et à 2 unités pour les autres institutions subventionnées. Des compensations entre institutions sont possibles et encouragées ;

- > concernant les crédits forfaitaires attribués à chaque Direction, ils seront augmentés de 50'000 francs par année (en 2014 et 2015), palier y compris. La base de référence est le budget 2013 (crédits forfaitaires au budget 2013 : 30,3 millions de francs).

Pour 2016, les crédits retenus au plan financier au titre des nouveaux postes de travail et les montants forfaitaires sont maintenus tels que prévus dans la planification financière 2013-2016. Les objectifs à atteindre pour cette année-là seront fixés par le Conseil d'Etat au début 2015 en fonction de l'évolution des besoins et des perspectives financières.

S'agissant des mesures concernant les effectifs dans l'enseignement, il faut relever que l'enveloppe budgétaire pluriannuelle de l'Université pour les années 2014 à 2016 ne prévoit aucun nouveau poste de travail en 2014 et limite les nouveaux postes à deux unités en 2015 et 2016. Pour le reste, la section 3 du présent rapport présente la stratégie du Conseil d'Etat en la matière.

b) Masse salariale

La progression salariale des employés de l'Etat est basée sur un système de paliers. Afin de limiter l'augmentation de la masse salariale, il a été décidé de diminuer de moitié la valeur annuelle du palier dans chaque classe de traitement pour les années 2014 à 2016. Cette mesure n'induit pas de baisse de salaires, mais ralentit leur progression. Le Conseil d'Etat envisage en plus de faire passer le nombre de paliers de 20 actuellement à 30 à partir de 2017.

4.3.1.3. En matière de subventionnement

En matière de subventionnement, les mesures suivantes entrant dans le champ de compétences du Conseil d'Etat ou d'une Direction ont été retenues en vue d'une mise en œuvre dès 2014.

Liste des principales mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicable dès 2014 en matière de subventionnement

- Financement du concept "Culture et Ecole" par la Loterie romande
- Révision de l'ordonnance relative à la participation de l'Etat au financement d'institutions culturelles fondées par des tiers
- Réduction du budget relatif à la part cantonale de certaines subventions pour les améliorations foncières en fonction des moyens fédéraux
- Réduire les subventions pour le perfectionnement professionnel
- Intégrer les recettes provenant de la facturation de l'aide à domicile dans le calcul de la subvention cantonale
- Réduire les dépenses pour les personnes relevant de la loi sur l'asile
- Dissolution de la Fondation pour l'hôpital du district du Lac
- Réduction des dépenses liées à l'intégration (asile et réfugiés)
- Diminution de l'évolution des crédits retenus pour les PC
- Adapter le nombre de journées de travail pris en considération pour la dotation du personnel de soins et d'accompagnement en EMS
- Réduction des aides financières pour le programme d'intégration des migrants
- Adaptation de la prise en charge des subventions dans le domaine de la LAVI
- Encouragement aux fusions de communes : diminution le crédit budgétaire
- Loi d'application du code civil suisse : adaptation des montants portés au budget en fonction des forfaits alloués à l'Office familial et aux associations de mamans de jour
- Subventions pour les constructions scolaires : réduction des forfaits
- Réduction des subventions dans le domaine de la formation professionnelle
- Réduction des subventions dans le domaine des bourses d'études
- Plafonnement des aides annuelles et pluriannuelles dans le domaine de la culture

- Loi sur l'énergie : réduction des montants alloués au fonds de l'énergie
- Promotion de la santé : réduction des montants alloués aux mesures de promotion et prévention
- Diminuer la participation de l'Etat pour les frais de formation du personnel des structures d'accueil extrafamilial
- Enfance et jeunesse : contenir les subventions en faveur de projets de jeunesse
- Réduction du montant de l'allocation maternité pour les mères sans activité lucrative
- Adaptations de certaines modalités d'octroi de prêts par le fonds rural
- Plafonnement des subventions pour la promotion et le développement des produits agricoles
- Améliorations foncières : abaissement des forfaits et des taux de subventions
- Abaissement du budget alloué dans le domaine de la forêt
- Restrictions à apporter dans les aides versées à l'agriculture en matière de protection des eaux, de qualité écologique et paysagère et de protection du sol
- Plafonnement du prix de pension EMS et limitation de la croissance du nombre de lits
- Aménagement des eaux : réduction du volume du budget pour les subventions
- Loi sur l'emploi et le marché du travail : diminution du crédit ainsi que des forfaits en matière d'allocations pour l'insertion professionnelle des jeunes ayant terminé leur formation (AIPJ)
- Mesures en matière de Promotion économique et nouvelle politique régionale (NPR)
- Plafonnement de la contribution annuelle à l'UFT
- Plafonnement des aides financières et évaluation critique des missions et des coûts des réseaux d'entreprises formatrices (Fribap, Reflex, RefGEI) et d'autres actions dans le domaine de la formation professionnelle
- Baisser la part cantonale aux coûts des prestations des hôpitaux pour les patients domiciliés dans le canton
- Maisons d'éducation : augmentation de la contribution de l'Office fédéral de la justice et réduction équivalente de la part cantonale
- Réduction des frais d'organismes des mesures d'intégration asile
- Réduction des frais d'organismes des mesures d'insertion sociale LASoc
- Adaptations des modalités d'octroi des réductions de primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide sociale matérielle

> Financement du concept « Culture et Ecole » par la Loterie romande

Vu la dimension socio-culturelle de "Culture et Ecole" et en l'absence de base légale contraignante, il est envisagé de financer cette prestation par une contribution de la Loterie romande (LORO) au Fonds cantonal de la culture jusqu'à la fin de la présente législature. Une demande sera formulée dans ce sens pour être traitée dans le cadre d'une discussion globale avec la LORO après analyse de toutes les thématiques soulevées dans les mesures liées au subventionnement.

> Révision de l'Ordonnance du 09.01.2007 relative à la participation de l'Etat au financement d'institutions culturelles fondées par des tiers

L'ordonnance précitée a été modifiée de manière à limiter les dépenses de l'Etat liées au financement d'institutions culturelles fondées par les tiers, notamment en lien avec la construction de bâtiments affectés à la culture.

> Réduction du budget relatif à la part cantonale obligatoire des subventions pour les améliorations foncières

Une réduction des montants prévus au titre de la part obligatoire des subventions cantonales pour les améliorations foncières est prévue. Il s'agit d'une conséquence de la baisse attendue des subventions fédérales en la matière.

> Réduire les subventions pour le perfectionnement professionnel

Il est prévu de revoir à la baisse le taux des subventions accordés aux organisateurs des cours de formation continue à des fins professionnelles et des cours de préparation aux examens profession-

nels fédéraux. Il sera en outre tenu compte des éventuelles modifications au niveau fédéral, allant dans le sens d'un subventionnement des personnes suivant les cours plutôt des organisateurs de cours.

- > Intégrer les recettes provenant de la facturation de l'aide à domicile dans le calcul de la subvention cantonale

Les recettes provenant de la facturation de l'aide à domicile reviennent entièrement aux communes et ne sont actuellement pas prise en compte dans le calcul de la subvention cantonale. Il est envisagé de modifier cette pratique. La prise en considération de ces recettes implique une baisse du besoin de financement mis en évidence par le calcul, respectivement une baisse de la subvention cantonale. Le chiffrage de cette mesure n'a pas été pris en compte car elle est en lien avec la mesure de la compétence du Grand Conseil portant sur la loi sur l'aide et les soins à domicile.

- > Réduire les dépenses pour les personnes relevant de la loi sur l'asile

La mesure consiste à réduire de 2 francs à 1 francs par jour le montant de l'argent de poche accordé aux personnes relevant de la loi sur l'asile.

- > Dissolution de la Fondation pour l'hôpital du district du Lac

Suite à la dissolution de la Fondation pour l'hôpital du district du Lac, il est prévu qu'un montant d'environ 458'000 francs revienne à l'Etat en diminution des ses coûts relatifs au subventionnement des travaux de transformation et d'agrandissement de l'hôpital fribourgeois, site de Meyriez-Murten. Cette mesure, conforme l'art. 46 de la Loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR), est déjà en phase de réalisation. Ses effets se feront sentir en 2014.

- > Réduction des dépenses liées à l'intégration (asile et réfugiés)

Il est envisagé de demander aux mandataires dans le domaine de l'asile et des réfugiés (ORS et Caritas Suisse) de favoriser désormais les mesures d'intégration moins coûteuse, compte tenu des investissements déjà réalisés durant l'année 2011 au titre de la formation des populations concernées. Sous réserve d'une augmentation supérieure aux prévisions des effectifs séjournant durablement dans notre canton, cette mesure devrait permettre de stabiliser le niveau des dépenses pour l'Etat en matière d'intégration des requérants d'asile.

- > Diminution de l'évolution des crédits retenus pour les PC

Compte tenu d'estimations actualisées, il semble possible de revoir à la baisse l'évolution des dépenses en matière de prestations complémentaires AVS/AI par rapport aux montants retenus au budget 2013 et au plan financier de législature.

- > Adapter le nombre de journées de travail pris en considération pour la dotation du personnel de soins et d'accompagnement en EMS

La dotation en personnel nécessaire pour assurer la prise en charge des résidents dans les EMS dépend du degré de dépendance de ces derniers et du nombre de journées de travail pris en considération pour ce personnel. Le nombre de journées de travail tient notamment compte des absences du personnel pour raisons de vacances, maladie, formation.

- > Réduction des aides financières pour le programme d'intégration des migrants

La mesure consiste à diminuer les montants alloués par l'Etat au programme d'intégration des migrants. Elle concerne notamment les cours de langue et le projet Communes Sympas.

> Adaptation de la prise en charge des subventions dans le domaine de la LAVI

Le financement des montants accordés à Solidarité-Femmes doit notamment être adapté de manière à respecter la répartition des charges prévue par la loi en fonction de la nature des dépenses concernées (aide immédiate et aide à plus long terme).

> Encouragement aux fusions de communes : diminuer les montants budgétés

Les montants portés au budget en matière d'encouragement aux fusions de communes seront diminués de 1 million de francs pour 2015 et de 1 million de francs pour 2016. Le rythme actuel des fusions semble permettre cet ajustement sans que cela n'ait d'impact direct sur les communes. Les éventuelles fusions qui seront annoncées dans les délais fixés bénéficieront des subventions prévues dans la loi, moyennant éventuellement un décalage temporel du versement de l'Etat, en fonction des disponibilités budgétaires.

> Loi d'application du code civil suisse : adaptation des montants portés au budget en fonction des forfaits alloués à l'Office familial et aux associations de mamans de jour

Les montants retenus au plan financier peuvent être adaptés au niveau des montants prévus dans le mandat de prestations conclu avec l'Office familial. Le crédit global en faveur des associations de mamans de jour est stabilisé sur l'ensemble de la période de législature.

> Subventions pour les constructions scolaires : réductions des forfaits

Il s'agira notamment de réduire les différents forfaits, de maintenir la possibilité d'indexation de ces forfaits tout en renonçant à faire référence à l'évolution de l'indice des prix de construction et enfin d'élaborer des directives pour le subventionnement du matériel didactique dans les CO et des aménagements extérieurs.

> Formation professionnelle : réduire le forfait pour les cours interentreprises et contenir l'enveloppe en faveur de l'Association du centre professionnel

L'Etat et la Fondation instituée en vue de soutenir l'apprentissage allouent actuellement ensemble des contributions plus élevées que le minimum fixé. Il est envisagé de réduire de 10 % les forfaits pour les cours interentreprises et de contenir l'enveloppe financière allouée à l'Association du centre professionnel à son niveau actuel.

> Bourses d'études : réduire les suppléments et majoration admis dans le budget des personnes en formation

En matière de bourses d'étude, deux mesures sont envisagées. La première consiste à abaisser (de 25 % à 15 %) la majoration du forfait d'entretien et de logement pour les personnes de plus de 25 ans vivant chez leurs parents. La deuxième vise à augmenter (de 1'500 à 2'000 francs) la participation minimale prise en compte au titre de revenu de la personne en formation au secondaire 2.

> Plafonnement des aides annuelles et pluriannuelles dans le domaine de la culture

Il est envisagé de plafonner les subventions pour la culture portées au budget et au plan financier à hauteur de 3'950'000 francs.

> Loi sur l'énergie : réductions des montants alloués au fonds de l'énergie

Pour les années 2014 à 2016, l'alimentation par le budget de l'Etat du fonds de l'énergie sera réduite d'un million de francs par année.

> Promotion de la santé : réduction des montants alloués aux mesures de promotion et prévention
Les contributions accordées aux institutions d'une certaine envergure seront réduites de manière à diminuer les subventions relatives à la promotion de la santé.

> Diminuer la participation de l'Etat pour les frais de formation du personnel des structures d'accueil extrafamilial

Il est envisagé de réduire la participation de l'Etat pour les frais de formation de base et de perfectionnement du personnel des structures d'accueil extrafamilial de 50 % à 25 % des frais de cours.

> Enfance et jeunesse : contenir les subventions en faveur de projets de jeunesse

La mesure consiste à plafonner des moyens alloués en faveur des projets de jeunesse à hauteur du budget 2013

> Réduction du montant de l'allocation maternité pour les mères sans activité lucrative

La mesure consiste à réduire le montant journalier de l'allocation de maternité complémentaire et de l'allocation d'adoption de fr. 38.20 à fr. 32.50.

> Adaptation de certaines modalités d'octroi de prêts par le fonds rural

Il s'agit d'abaisser le pourcentage de financement maximum de 50 à 40 % par objet et de 60 à 50 % pour les projets communautaires, ainsi que de généraliser l'application d'un intérêt minimal sur les prêts. Le montant minimal de prêt sera en outre augmenté.

> Contenir l'évolution des subventions pour la promotion et le développement des produits agricoles

Le crédit alloué à la promotion et au développement des produits agricoles sera plafonné à son niveau actuel. Sa répartition pourra toutefois être revue.

> Améliorations foncières : abaissement des forfaits et des taux de subventions

La mesure consiste, d'une part, à abaisser les taux de subventions et les forfaits dans les cas où les subventions cantonales excèdent les minima exigés par le droit fédéral et, d'autre part, à relever les minimas pour les dépenses subventionnables et pour les subventions versées.

> Abaissement du budget alloué dans le domaine de la forêt

Il est prévu de réduire le volume des subventions versées pour certains produits non liés à la Confédération.

> Restrictions à apporter dans les aides versées à l'agriculture en matière de protection des eaux, de qualité écologique et paysagère et de protection du sol

Les montants prévus pour les aides versées à l'agriculture en matière de protection des eaux, de qualité écologique et paysagère et de protection du sol seront revus à la baisse. Ceci est notamment possible car la part cantonale sera revue dans le cadre de la PA 2014.

> Plafonnement du prix de pension EMS et limitation de la croissance du nombre de lits

Il est prévu de maintenir le prix de pension à son niveau actuel (103 francs) et de ralentir la croissance du nombre de lits en EMS par rapport à ce qui était prévu au plan financier pour les années 2014 à 2016, dans la mesure où une nouvelle unité d'accueil temporaire et d'orientation (UATO) sera en principe créée en 2016.

> Aménagement des eaux : réduction du budget pour le subventionnement

Il est envisagé de réduire le budget annuel consacré au subventionnement de l'aménagement des cours d'eau en appliquant plus systématiquement les taux minimaux prévus dans l'ordonnance.

> Loi sur l'emploi et le marché du travail : diminuer les forfaits AIPJ

Le budget prévu pour les allocations pour l'insertion professionnelle des jeunes ayant terminé leur formation (AIPJ) sera adapté aux besoins actuels et le forfait mensuel par bénéficiaire sera réduit de 1'000 à 800 francs. Ces allocations sont financées par le Fonds de l'emploi.

> Promotion économique et NPR : contenir l'évolution des dépenses

En matière de promotion économique, il est notamment envisagé de généraliser l'application d'un taux minimal sur tous les prêts et de réduire l'importance de la subvention pour les études de planification dans les secteurs stratégiques. En ce qui concerne la Nouvelle Politique Régionale (NPR), les moyens prévus pour la période 2012-2015 qui n'ont pas encore été engagés seront réduits.

> Plafonnement de la contribution annuelle à l'UFT

Il s'agit de plafonner la contribution annuelle globale accordée par l'Etat à l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) à hauteur de 2,7 millions de francs par année. Un mandat formel sera également conclu entre l'Etat et l'UFT, conformément à ce qui est prévu dans la loi. Un renforcement du cofinancement de certains projets de marketing par les régions est en outre prévu.

> Plafonnement des aides octroyées et évaluation critique des missions et des coûts des réseaux d'entreprises formatrices (Fribap, Reflex, RefGEI et d'autres actions dans le domaine de la formation professionnelle

En matière de formation professionnelle, il est notamment prévu de mener une réflexion sur le regroupement des diverses structures susmentionnées et de contenir les montants attribués aux réseaux d'entreprises au niveau du budget 2013.

> Baisser la part cantonale aux coûts des prestations des hôpitaux pour les patients domiciliés dans le canton

Selon l'art. 49 LAMal, le canton détermine pour chaque année civile, au plus tard 9 mois avant l'année civile, la part cantonale aux coûts des prestations pour les patients et patientes domiciliés dans le canton. La mesure consiste à reporter d'une année les augmentations successives de la part de l'Etat par rapport à ce qui avait été prévu dans le plan financier de législature. Les parts de l'Etat seraient ainsi finalement fixées aux niveaux suivants pour les exercices à venir : 49 % en 2014, 51 % en 2015, 53% en 2016 et 55% en 2017.

> Maisons d'éducation – augmentation de la contribution de l'OFJ

Suite aux visites effectuées par l'Office fédéral de la justice pour l'examen des reconnaissances des maisons d'éducation, il apparaît qu'un montant de 80'000 francs par année sera alloué en plus au canton par rapport à ce qui avait été estimé dans le cadre du plan financier. Ces recettes supplémentaires réduisent d'autant les subventions d'exploitation qui devront être attribuées aux maisons d'éducation par les pouvoirs publics fribourgeois (communes à raison de 55 %, Etat à raison de 45 %)

> Réduction des frais d'organismes des mesures d'intégration asile

Il est envisagé de réduire de 10 % les montants figurant dans la grille forfaitaire standardisée utilisée dans le calcul des subventions concernant les frais encourus par les organismes des mesures d'intégration dans le domaine de l'asile.

> Réduction des frais d'organismes des mesures d'insertion sociale LASoc

Il est envisagé de réduire de 10 % les montants figurant dans la grille forfaitaire standardisée utilisée dans le calcul des subventions concernant les frais encourus par les organismes des mesures d'insertion sociale.

> Adaptation des modalités d'octroi des réductions de primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide sociale matérielle

La mesure consiste à appliquer désormais les réductions ordinaires des primes de l'assurance maladie (à savoir 22% ; 39% ; 62% ou 72% de la prime moyenne) à toutes les personnes pour lesquelles la législation sur la réduction des primes est applicable, y compris les bénéficiaires d'aide matérielle. Les services sociaux régionaux devront prendre en compte pour le calcul de l'aide matérielle les primes d'assurance-maladie effectives que reçoivent les personnes, comme c'est le cas pour toutes les autres assurances ou contributions.

4.3.1.4. En matière de réformes et d'autres mesures organisationnelles

La plupart des mesures proposées dans la catégorie « réformes et autres mesures organisationnelles » sont de nature structurelles. Elles n'ont pas d'effet d'économie à court terme, mais visent plutôt la génération d'économies à moyen et long termes. Celles-ci seront le résultat d'un processus d'optimisation et de rationalisation, et nécessiteront parfois au préalable des efforts financiers ou l'allocation de ressources humaines. Une majorité d'entre-elles pourront néanmoins être appliquées dès 2014, leurs effets financiers ne se déployant qu'ultérieurement. La mise en œuvre de certaines mesures interviendra par étapes. Les principales mesures envisagées par le Conseil d'Etat pour l'année à venir sont énumérées dans le tableau ci-dessous, en se référant aux quatre axes stratégiques dégagés dans le cadre de l'analyse, avant d'être commentée de manière globale.

Exemples de mesures de la compétence du Conseil d'Etat applicables dès 2014 en matière de réformes et d'autres mesures organisationnelles

a) E-gouvernance et informatisation des processus

- Promotion des services de e-gouvernement (guichet virtuel) – possibilité de réduire les horaires d'ouverture des guichets de l'administration
- Promotion de l'impression centralisée
- Gestion électronique des dossiers (GEVER)

b) Amélioration continue de l'organisation et des processus

- Réorganisation de l'exploitation de la place d'armes de Fribourg
- Acquisitions des bâtiments occupés par l'Etat
- Introduire plus de concurrence entre les fournisseurs potentiels lors d'achats de fournitures
- Participation de l'Etat au patrimoine immobilier des TPF
- Réduction durable du déficit du Service dentaire

c) Optimisation des offres et des voies de formation

- Université : réduction de l'enveloppe financière pluriannuelle
- Réexamen de l'offre des options spécifiques dans chacun des collèges
- Optimiser et mise en commun des ressources de l'Université et de la HEPF
- Conservatoire : renoncer au renforcement de cinq sites d'enseignement décentralisés

d) Abandon ou rééchelonnement temporel des prestations ou des projets

- Renvoi du chèque-formation à la prochaine législature
- Réduire l'engagement de l'Etat dans le cadre du projet "numérisation des journaux fribourgeois"
- Renoncer jusqu'à nouvel avis à la réalisation de tout projet de contournement routier
- Abandon de la mise en place d'un système d'archivage patrimonial pour la législature (Bibliothèque cantonale universitaire)

a) E-gouvernance et informatisation des processus

A l'image du « guichet virtuel », diverses mesures sont envisagées, dès 2014 mais aussi à plus long terme (voir section 4.4.4), pour intensifier le recours à la « cyberadministration » et accroître ainsi l'efficacité de l'Etat dans la fourniture de ses prestations. Des économies sont également espérées par le biais de la redéfinition du pilotage des prestations informatiques ou la renégociation de certaines prestations. Il s'agit à la fois d'améliorer et de moderniser les prestations offertes à la population et d'accélérer l'informatisation des processus internes en mettant l'accent sur les projets prioritaires.

Il apparaît aussi opportun de promouvoir l'impression centralisée (limitation du nombre d'imprimantes dans les services et bureaux) et d'aller dans le sens d'une généralisation de la gestion électronique des dossiers. Ce type de gestion permet d'éviter les pertes de documents papier, rend les documents accessibles par toutes les personnes autorisées et permet des gains de place et de temps dans l'archivage.

Ces mesures, bien qu'incontournables, sous-entendent des coûts préalables. Plutôt que d'engendrer de réelles économies immédiates, elles pourraient constituer, à moyen terme, un frein à la croissance des charges. Ainsi, par exemple, la mise en place d'un guichet virtuel pourrait aboutir à une réduction des heures d'ouverture de certaines unités, avec le gain que cela suppose en terme de personnel. L'informatisation des processus internes peut absorber une partie des charges administratives supplémentaires et nouvelles

b) Amélioration continue de l'organisation et des processus

Les unités de l'Etat apportent régulièrement des améliorations dans leur modalité de fonctionnement et dans l'organisation des processus. Considérées individuellement, les mesures prises sont fréquemment de faible ampleur, mais leur addition aboutit à des incidences non négligeables. Le Conseil d'Etat soutient et encourage ces processus d'amélioration continue et estime qu'ils doivent être intensifiés dans le cadre du programme de mesures structurelles et d'économies, dès 2014. Quelques exemples de mesure qui seront renforcées ou initiées à partir de l'année prochaine sont énumérés dans le tableau ci-dessus.

c) Optimisation des offres et des voies de formation

A l'Université, une réduction importante a été opérée dans la planification financière 2013-2016, qui a résulté en la révision de la planification pluriannuelle, pour laquelle il a fallu renoncer à de nouveaux développements projetés. Ces mesures ont déjà été mises en œuvre et continueront à déployer leurs effets durant les années à venir.

Compte non tenu des incidences financières découlant de la limitation des nouveaux postes déjà calculées en rapport avec les mesures du point 4.3.1.2 relatives aux effectifs, les mesures décidées se traduisent par des économies annuelles de respectivement 2,4 millions de francs en 2014, 2,2 millions de francs en 2015 et 3,1 millions de francs en 2016. Au total, les abattements opérés à

l'Université par rapport au plan financier adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2012 se chiffrent à 7,7 millions de francs sur la période 2014-2016.

Diverses réflexions relatives aux niveaux secondaires 2 et tertiaire sont en cours, que ce soit au sein de groupes de travail internes ou dans le cadre des procédures de collaboration habituelles avec certaines institutions, comme l'Université par exemple. Le Conseil d'Etat souhaite qu'il soit procédé à une analyse de l'offre des HES sous l'égide de la Direction de l'économie et de l'emploi. Suite à cette analyse, il envisage de lancer un examen élargi de l'offre de formation tertiaire dans le canton. Un mandat détaillé sera élaboré ultérieurement.

Les réflexions engagées s'étendront sur plusieurs années. Elles sont appelées à s'intensifier. A titre d'exemples, une attention particulière sera accordée en 2014 au réexamen de l'offre des options spécifique dans les collèges ainsi qu'à l'optimisation et à la mise en commun des ressources de l'Université et de Haute école pédagogique. Il a en outre été décidé de renoncer au renforcement de cinq sites d'enseignement décentralisés du Conservatoire qui avait été envisagé.

d) Abandon ou rééchelonnement temporel des prestations ou des projets

Dans le contexte général des économies qu'exige la situation financière et budgétaire de l'Etat, il apparaît inévitable de revoir à la baisse certains projets ou de les rééchelonner. Le Conseil d'Etat a salué et retenu toutes les propositions allant dans ce sens, dont quelques exemples sont fournis dans le tableau ci-dessus. Il a évité tout retard dans les investissements indispensables, qu'il faudrait combler par la suite. Le Conseil d'Etat a également prévu de poursuivre les investissements dans des infrastructures pouvant générer des économies à moyen et long termes, malgré la nécessité de faire des économies à plus court terme.

4.3.2 Les 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. Elles sont énumérées brièvement dans le cadre de cette section avant de faire l'objet d'une présentation détaillée sous le chapitre 6. Dans la mesure où plusieurs propositions touchent parfois au même texte référence, 14 bases légales devront au total être modifiées pour mettre en œuvre le programme de mesures structurelles et d'économies. Dans deux cas, les modifications nécessaires sont liées à des consultations déjà en cours et ne sont donc pas approfondies dans le cadre de ce rapport.

4.3.2.1. En matière de revenus

En matière de revenus, les mesures suivantes sont proposées.

Liste des mesures de la compétence du Grand Conseil applicables dès 2014 en matière de revenus

Libellé de la mesure	Base légale à modifier	
	N° RSF	titre
b) Impôts - Anticiper l'augmentation de l'imposition selon la dépense au niveau fédéral - Calcul des droits de mutation sur le prix final total de l'immeuble (RF) - Adaptation des impôts sur les véhicules à moteur - Réintroduction d'un impôt minimal pour tout contribuable ne payant pas d'impôt - Réduire de 30 à 20 % la part des communes à l'impôt sur les véhicules à moteur	631.1 635.1.1 635.4.1 631.1 635.4.1	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) Loi du 1 ^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) Loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA) Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) Loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA)
c) Contributions des usagers -		-
d) Autres revenus - Accès du SJ aux données du SCC pour améliorer le remboursement de l'assistance judiciaire - Augmentation de la taxe prélevée sur le commerce des boissons alcooliques	130.1 et 150.1 940.1	Loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ) Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA) Loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce

b) Impôts

> Anticiper l'augmentation de l'imposition selon la dépense au niveau fédéral

Un durcissement des conditions d'application de l'imposition selon la dépense («forfait fiscal») a récemment été décidé au niveau fédéral. Les modifications de la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale (LHID) entérinant ce durcissement entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Le critère retenu pour le calcul de l'impôt sera désormais le septuple et non plus le quintuple des frais de logements. En outre, pour l'impôt fédéral direct, l'assiette de l'impôt devra s'élever à 400'000 francs au moins. Les cantons devront introduire un seuil dont ils pourront fixer librement le montant. Une période transitoire est prévue. La mesure consisterait à adapter la loi sur les impôts cantonaux aux nouvelles prescriptions dès le 1^{er} janvier 2014.

> Calcul des droits de mutation sur le prix final total de l'immeuble (RF)

La mesure consiste à modifier la base de calcul des droits de mutation en cas de contrat d'entreprise ou de travaux en cours. Dans de tels cas, la base de calcul est actuellement déterminée par la valeur du bien-fonds et des travaux effectués au jour de la conclusion de l'acte donnant droit au transfert de l'objet. Il s'agirait désormais de prendre comme base de calcul des droits de mutation le prix final total de l'immeuble transféré, c'est-à-dire le prix de vente et la totalité du montant résultant d'un éventuel contrat d'entreprise.

> **Adaptation des impôts sur les véhicules à moteur**

Il est proposé de procéder à une augmentation réelle de 10 % de l'impôt sur les véhicules. En 2011, la pression fiscale pour les véhicules fribourgeois se situait à 105 points (moyenne suisse = 100), alors que les indices des autres cantons variaient entre 53 et 149 points. Une augmentation réelle de 10 % amènerait l'indice fribourgeois à 116 points.

> **Réintroduction d'un impôt minimal pour tout contribuable ne payant pas d'impôt**

La mesure consiste à réintroduire dans la LICD un impôt minimal du type de celui qui existait jusqu'en 2006. Le montant de cet impôt minimal serait de 50 francs. La mesure ne nécessite aucune adaptation du barème de l'impôt sur le revenu actuellement en vigueur. Elle vient compléter le dispositif d'imposition actuel et ne touche pas les contribuables qui s'acquittaient déjà d'un impôt.

> **Réduire de 30 à 20 % la part des communes à l'impôt sur les véhicules à moteur**

La LIVA (art. 1 al. 2) prévoit actuellement que les communes se voient rétrocéder 30 % des revenus de l'impôt sur les véhicules. Cette pratique fribourgeoise est unique sur le plan suisse. Il est proposé de réduire la part des communes à l'impôt sur les véhicules de 30 à 20 %.

d) Autres revenus

> **Accès du SJ aux données du SCC pour améliorer le remboursement de l'assistance judiciaire**

Les personnes auxquelles est accordée une assistance judiciaire sont appelées à rembourser les prestations reçues en cas de retour à meilleure fortune. Le remboursement doit être demandé dans les dix ans dès la clôture de la procédure. Le Service de la justice (SJ) est l'entité compétente pour le recouvrement. À l'heure actuelle, il ne dispose pas d'informations systématiques lui permettant de vérifier si les bénéficiaires sont revenus à meilleure fortune. La mesure proposée consiste à accorder au SJ un accès aux données du SCC pour qu'il puisse rendre des décisions de remboursement en connaissance de cause et disposer du moyen de preuve qui lui fait défaut actuellement.

> **Augmentation de la taxe prélevée sur le commerce des boissons alcooliques**

Le commerce de boissons alcooliques est soumis à patente. Chaque titulaire de patente (472 commerces dans le canton de Fribourg en 2012) doit s'acquitter d'une taxe d'exploitation, dont le prélevement peut, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, être justifié par les dépenses publiques résultant directement ou indirectement de la consommation excessive ou inappropriée d'alcool. La taxe d'exploitation est fixée actuellement à Fribourg à 1% du chiffre d'affaires moyen réalisé sur les boissons alcooliques au cours des deux années précédentes. Perçue annuellement, cette taxe ne peut être inférieure à 100 francs. Les producteurs de vins du canton sont dispensés de la patente et du paiement d'une taxe. Il est proposé de doubler la taxe d'exploitation en la fixant à 2 % du chiffre d'affaires dès 2014.

En plus des propositions évoquées dans le tableau ci-dessus, la mesure suivante est envisagée en matière d'émoluments

> **Introduction d'un émolument par mutation de bien-fonds**

Le Service du cadastre et de la géomatique procède chaque année à de nombreuses mutations de bien-fonds (1'000 dossiers traités en 2011, par exemple). Cette prestation ne donne lieu à aucune facturation actuellement. Il est proposé d'introduire un émolument d'un montant de 100 à 200 francs par mutation. La mesure sera encore précisée. Elle nécessite une modification de la loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO). Un avant-projet de modification de cette loi, contenant les adaptations à la nouvelle législation fédérale sur la géoinformation, a été parallèle-

ment mis en consultation (du 6 mars au 7 juin 2013). Il ne contient pas pour l'instant les modifications évoquées ici. Elles pourraient cependant être intégrées au projet de loi qui sera soumis ultérieurement au Conseil d'Etat. Cette modification légale n'est dès lors pas soumise le cadre de ce rapport.

4.3.2.2. En matière de personnel

Trois mesures envisagées par le Conseil d'Etat pour contenir l'augmentation de la masse salariale nécessitent une modification de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers, RSF 122.70.1).

Liste des mesures de la compétence du Grand Conseil applicables dès 2014 en matière de personnel

Libellé de la mesure	Bases légale
- Réduction de l'indice appliqué sur l'échelle des traitements (-0,9 %) et renonciation à indexer les traitements jusqu'à concurrence d'un indice de 112 points	LPers
- Supprimer, puis réduire l'octroi de l'augmentation annuelle (pas d'octroi de l'augmentation annuelle en 2014 et octroi d'un palier réduit au 1er janvier 2015 et 2016)	LPers

> Réduction de l'indice appliqué sur l'échelle des traitements et action sur l'indexation

Il est proposé de réduire l'indice appliqué (actuellement 109.6 points) sur l'échelle des traitements de 1 point pour parvenir à 108.6 points, ce qui représente une diminution de 0,9 %. Cette mesure implique une baisse des salaires. La réflexion qui a été menée par le Conseil d'Etat repose sur deux constats. Tout d'abord, lorsque la situation était favorable ces dernières années, des revalorisations réelles ont été accordées régulièrement. Ensuite, actuellement, l'Etat paie une « surindexation » puisque que le renchérissement servi est arrêté à 109.6 points alors que l'indice de novembre 2012 était de 108.6 points. Ce taux est légèrement remonté à 108.7 points en mars 2013.

Les salaires actuels sont déterminés sur la base d'un indice des prix à la consommation de 109,6 points (indice du mois de novembre 2010, base mai 2000). Il est proposé de renoncer à indexer les traitements jusqu'à concurrence d'un indice de 112,0 points. Cette mesure n'implique pas de diminution de salaire. En revanche, le personnel renonce à une indexation future éventuelle dans l'hypothèse où l'indice des prix dépasserait le niveau pris en compte actuellement. Les économies potentielles découlent de la différence comptable par rapport aux hypothèses retenues par le Conseil d'Etat au plan financier.

> Supprimer puis réduire l'octroi de l'augmentation annuelle

Le Conseil d'Etat propose une combinaison de deux actions sur les paliers. Il s'agirait de renoncer à toute augmentation annuelle en 2014, puis d'octroyer une augmentation calculée sur la base d'un palier réduit en 2015 et 2016. Cette mesure combinée n'entraîne pas une baisse des salaires, mais un manque à gagner pour le personnel concerné. A signaler qu'à partir de 2017 l'Etat envisage de répartir les augmentations annuelles sur une base de 30 paliers.

4.3.2.3. En matière de subventionnement

En matière de subventionnement, le Conseil d'Etat propose les 7 mesures suivantes, qui nécessiteraient la modification de 6 bases légales au total.

Liste des mesures relevant du Grand Conseil applicable dès 2014 en matière de subventionnement

Libellé	Base légale à modifier		Direction
	N° RSF	titre	
- Suppression du remboursement des frais de transports aux parents pour la logopédie	410.6	Loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de	DICS
- Mesures concernant les frais des mesures de nature pédago-thérapeutique	410.6	nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés	DICS
- Loi sur les transports : revoir la répartition des dépenses entre l'Etat et les communes	780.1	Loi du 20 septembre 1994 sur les transports	DAEC
- Aide et soins à domicile : réduire la participation de l'Etat	823.1	Loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile	DSAS
- Plafonnement du versement de l'Etat dans le cadre de la péréquation des besoins	142.1	Loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale	DIAF
- Assurance des animaux de rente : suppression de la participation de l'Etat aux frais administratifs et réduction des contributions aux frais de lutte	914.20.1	Loi du 13 février 2003 sur l'assurance des animaux de rente	DIAF
- Revoir les méthodes d'octroi des soutiens financiers accordés par l'Etat pour éviter le multi-subventionnement	616.1	Loi du 17 novembre 1999 sur les subventions	DFIN

> **Suppression du remboursement des frais de transports aux parents pour la logopédie**

Il est proposé de renoncer au remboursement des frais de transports accordé actuellement aux parents d'enfants bénéficiant d'un traitement de logopédie.

> **Mesures concernant les frais des mesures de nature pédago-thérapeutique**

Afin de limiter le coût des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privées agréées, les trois mesures suivantes sont prévues : introduction d'une enveloppe globale, qui serait limité à 4 millions de francs pour les exercices 2014, 2015 et 2016, introduction d'une enveloppe par cabinet et introduction d'un moratoire pour l'ouverture de nouveaux cabinets.

> **Loi sur les transports : revoir la répartition des dépenses entre l'Etat et les communes**

Une augmentation de la part des communes aux indemnités d'exploitation pour le trafic régional et pour les communautés régionales est prévue. Cette part passerait de 40 % à 45 %, alors que celle de l'Etat diminuerait de 60 % à 55 %.

> **Aide et soins à domicile : réduire la participation de l'Etat**

Il s'agit de procéder à une réduction de 35 % à 30 % du taux de subventionnement pour les dépenses d'aide et de soins à domicile.

> **Plafonnement du versement de l'Etat dans le cadre de la péréquation des besoins**

Il est proposé de plafonner de 2014 à 2016 au niveau de l'année 2013, les montants versés par l'Etat aux communes au titre de la péréquation des besoins.

> **Assurance des animaux de rente : suppression de la participation de l'Etat aux frais administratifs et réduction des contributions aux frais de lutte**

La mesure consiste à supprimer la part de la contribution de l'Etat (25 %) destinée à cofinancer les frais administratifs de SANIMA et à réduire de 50 à 40 % la part de l'Etat pour les frais de lutte.

- > Revoir les méthodes d'octroi des soutiens financiers accordés par l'Etat pour éviter le multi-subventionnement

Il s'agira d'inscrire dans la loi qu'à l'avenir, une seule direction sera responsable du subventionnement par institution déterminée.

4.3.2.4. En matière de réformes et d'autres mesures

Seule la mesure prévoyant l'abandon des possibilités de recours auprès du Conseil d'Etat pour les affaires liées au personnel, qui concerne l'axe stratégique « amélioration continue de l'organisation et des processus », nécessite une modification légale. Le projet de modification fait l'objet d'une consultation depuis le 8 mars dernier.

4.4 Les mesures envisagées pour les années prochaines

Le programme de mesures structurelles et d'économies sera mis en œuvre de manière échelonnée dans le temps. Diverses mesures pour lesquelles le niveau d'information ou de maturation est actuellement insuffisant pour prendre des décisions définitives n'ont fait l'objet que d'un traitement relativement sommaire à ce stade. Des analyses complémentaires doivent être menées avant que des propositions concrètes puissent être soumises au Conseil d'Etat, puis transmises au Grand Conseil dans le cadre des prochaines étapes du programme de mesures structurelles et d'économies. Les mesures en question, dont l'entrée en vigueur pourrait intervenir pour 2015 ou 2016 selon les cas, sont énumérées et brièvement présentées ci-dessous.

4.4.1 En matière de revenus

En matière de revenus, les mesures suivantes doivent notamment faire l'objet d'analyses complémentaires.

Liste des principales mesures nécessitant des analyses complémentaires en matière de revenus

Libellé
a) Emoluments
- Réexamen des émoluments, taxes et frais facturés
b) Impôts
- Taxer fiscalement les prestations complémentaires aux rentes AVS et AI
- Examen de l'opportunité de l'action d'une amnistie fiscale cantonale dans la perspective d'une levée du secret bancaire pour les contribuables imposés en Suisse.
c) Contributions des usagers
- Augmentation des taxes d'études de la HES
- Cantonalisation des exploitations de matériaux (introduction d'une taxe au m3 exploité) et étude de la possibilité d'introduire un monopole cantonal sur les graviers
- Adaptation des taxes et redevances pour utilisation du domaine public
- Hausse des tarifs des permis de chasse et de pêche
- Introduction d'une taxe de parage affectée (au financement des transports publics) dans les centres commerciaux
d) Autres revenus
- Fixer les listes de frais en matière d'assistance judiciaire par une autorité ou personne indépendante afin de les uniformiser
- Reprise systématique des actes de défaut de biens avant leur péremption
- Récupérations auprès des auteurs qui sont mauvais payeurs
- Améliorer les récupérations des avances d'aide et de pensions alimentaires
- Renégociation des redevances et concessions (restoroutes, eau)
- Inclusion des impôts dans le calcul du minimum vital en matière de poursuite

a) Emoluments

- > Réexamen des émoluments, taxes et frais facturés

Formulée de manière très générale à ce stade, la mesure consiste à procéder à une analyse générale des émoluments prélevés par l'Etat. Il s'agirait notamment dans un premier temps de mener une enquête auprès des Directions pour avoir une image claire et complète de la situation. Un groupe de travail ad hoc pourrait en outre être mis en place. Il serait chargé de proposer des mesures globales et coordonnées en matière d'émoluments qui seraient applicables, si nécessaire de manière échelonnée, à partir de 2015.

b) Impôts

- > Taxer fiscalement les prestations complémentaires aux rentes AVS et AI

Les prestations complémentaires AVS-AI ne sont actuellement pas imposées. A revenus égaux, cela induit une inégalité de traitement entre rentiers bénéficiaires de PC, d'une part, et les salariés et les indépendants d'autre part. La mesure vise à corriger cette situation. Telle qu'elle est formulée, elle nécessiterait cependant une modification de l'art. 7 al. 4 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Des analyses ont néanmoins été initiées afin d'identifier les possibilités d'actions qu'il y aurait au niveau du droit cantonal pour éviter les effets négatifs découlant du fait que les PC ne sont pas taxées fiscalement.

- > Examen de l'opportunité de l'action d'une amnistie fiscale cantonale dans la perspective d'une levée du secret bancaire pour les contribuables imposés en Suisse

L'examen préconisé dans le cadre de cette mesure est en cours. Sur la base de ce qui a été constaté dans d'autres cantons, l'octroi d'une amnistie fiscale au niveau cantonal pourrait s'avérer financièrement intéressante pour l'Etat et les communes.

Il s'agira en outre d'examiner la question de la compétitivité du canton en matière de fiscalité des entreprises.

c) Contributions des usagers

- > Augmentation des taxes d'études de la HES

La mesure consiste à augmenter les taxes d'études dans les diverses écoles de la HES-SO//FR. Sa mise en œuvre n'est pas de la seule compétence du canton. Elle nécessite des démarches intercantionales et une décision du Comité gouvernemental (CoGou) de la HES-SO. La DEE, en charge du dossier des HES dans le canton, a été mandatée d'entreprendre les démarches nécessaires auprès des instances de la HES-SO en vue d'une augmentation des taxes d'études.

- > Cantonalisation des exploitations de matériaux (introduction d'une taxe au m3 exploité) et étude de la possibilité d'introduire un monopole cantonal sur les graviers

Diverses propositions visant à renforcer les compétences de l'Etat dans le domaine de l'exploitation des matériaux et des graviers en particulier ont été formulées. Elles présentent un fort potentiel en termes de recettes additionnelles, mais soulèvent des questions délicates des points de vue juridique et politique. Ces propositions nécessitent diverses analyses complémentaires qui devraient être menées dans les meilleurs délais. Un premier mandat, visant à éclaircir certains aspects juridiques a été confié à un expert externe qui devrait rendre son rapport avant l'été.

- > Adaptation des taxes et redevances pour utilisation du domaine public

La mesure porte sur les taxes et redevances prélevées par l'Etat pour l'utilisation du domaine public (ex : routes, eaux publiques, prélèvement de matériaux, utilisation des rives, berges et plans d'eau, énergie hydraulique, etc...) et suggère de revoir leur niveau à la hausse. Sur la base des premières analyses effectuées, les possibilités d'action semblent relativement nombreuses et variées, pour l'utilisation du domaine public et aussi pour l'utilisation du domaine privé. Il est nécessaire à ce stade d'approfondir la réflexion de manière à pouvoir fixer des priorités, puis proposer un plan d'action coordonné et échelonné dans le temps.

> Hausse des tarifs des permis de chasse et de pêche

Les prix des permis de chasse et de pêche font l'objet de décisions triennales. Pour les permis de chasse, les prix pour les années 2012, 2013 et 2014 ont été fixés par ordonnance du 22 mai 2012. Pour les permis de pêche, les prix pour les années 2013, 2014 et 2015 ont été fixés par règlement du 21 août 2012. Le Conseil d'Etat souhaite s'en tenir aux tarifs convenus pour les périodes en cours. Il envisage par contre de réexaminer la question d'une augmentation du prix des permis de chasse dès 2015 et du prix des permis de pêche dès 2016.

> Introduction d'une taxe de parcage affectée dans les centres commerciaux

La mesure consisterait à introduire une taxe de parcage dans les centres commerciaux dont le produit serait affecté au financement des transports publics. Les premières analyses effectuées font apparaître diverses questions d'ordres technique et juridique qui devraient encore être éclaircies avant de songer à la mise en œuvre. Un groupe de travail ad hoc sera constitué pour traiter de ces questions dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les routes et de la loi cantonale sur les transports. Ce groupe devrait pouvoir donner des réponses plus précises quant à la faisabilité de la mesure d'ici à fin 2013.

d) Autres revenus

> Fixer les listes de frais en matière d'assistance judiciaire par une autorité ou personne indépendante afin de les uniformiser.

La mesure vise à ce que les listes de frais en matière d'assistance judiciaire soit à l'avenir fixées par une autorité ou une personne indépendante (centralisation) et plus par les présidents de tribunaux comme c'est le cas actuellement. Des systèmes similaires sont déjà en vigueur dans d'autres cantons romands. Ils pourraient a priori permettre une pratique plus stricte et plus uniforme en matière de frais. Des analyses complémentaires apparaissent cependant nécessaires pour confirmer ces effets positifs et préciser les modalités de mise en œuvre de la mesure.

> Reprise systématique des actes de défaut de biens avant leur péremption

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de celle consistant à créer une unité de gestion des actes de défauts de biens (ADB) au sein du SCC (cf. section 4.3.1.1 ci-dessus). L'idée serait d'étendre à terme les activités de cette unité à tous les actes de défaut de bien auxquels est confronté l'Etat. Diverses analyses complémentaires sont encore nécessaires dans cette optique. Il convient en outre d'attendre les premiers résultats qui seront obtenus par l'unité créée au sein du SCC et d'en faire une évaluation.

> Récupérations auprès des auteurs qui sont mauvais payeurs

La mesure vise à donner la possibilité à l'Etat de récupérer des créances en séquestrant et vendant des biens appartenant à des auteurs d'infractions qui rechignent à verser les montants qui leur sont demandés. Il s'agirait essentiellement de véhicules impliqués dans des infractions au sens de la législation sur la circulation routière ou des infractions judiciaires. Le projet doit être concrétisé par la

police en collaboration avec le Ministère public. Les discussions initiales sont en cours. La mise en œuvre de la mesure n'interviendrait pas avant 2016.

> Améliorer les récupérations des avances d'aide et de pensions alimentaires

Le Service de l'action sociale (SASoc) utilise actuellement tous les moyens légaux (poursuite, saisie de salaire, plainte pénale) pour récupérer les avances d'aide et de pensions alimentaires versées. Il transmet également une partie des actes des défauts de biens relatifs aux pensions alimentaires à un office d'encaissement privé, qui est rémunéré en fonction des récupérations qu'il effectue. Il est proposé de transmettre à l'avenir les actes en questions à l'unité de gestion centralisée des ADB de l'Etat évoqué ci-dessus.

> Renégociation des redevances et concessions (restoroutes)

La mesure consiste à réexaminer les concessions accordées aux restoroutes (Gruyère et Rose de la Broye) et les conditions convenues avec les divers exploitants. Des réflexions complémentaires sont à mener au sein de l'Etat avant d'aborder les concessionnaires. Il s'agit notamment de réfléchir aux moyens de mieux contrôler les chiffres d'affaires communiqués par les restoroutes et stations-services, en s'inspirant éventuellement de travaux effectués récemment par d'autres cantons à ce sujet.

> Inclusion des impôts dans le calcul du minimum vital en matière de poursuite

La mesure consiste à introduire les impôts dans le calcul du minimum vital en matière de poursuite. Elle nécessite en principe une modification de la loi fédérale sur les poursuites et des directives de la Conférence des préposés aux poursuites et faillite. La marge de manœuvre au niveau cantonal n'apparaît cependant pas nulle. Une option semblant envisageable serait que le Tribunal cantonal (plus précisément la Chambre des poursuites et faillites, en sa qualité d'autorité de surveillance cantonale des offices de poursuite) modifie les lignes directrices pour le calcul du minimum d'existence en matière de poursuite (minimum vital). L'analyse de cette mesure sera poursuivie en allant dans le sens de la réponse à la question Hugo Raemy (QA 3097.12) adoptée par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 12 mars 2013.

4.4.2 En matière de personnel

A l'image des exemples mentionnés ci-dessous, diverses mesures susceptibles de venir compléter celles mentionnées précédemment sous 4.3.2.2 sont envisagées en matière personnel. Elles nécessiteront toutefois des démarches et analyses complémentaires avant de pouvoir être appliquées.

Exemples de mesures nécessitant des analyses complémentaires en matière de personnel

Masse salariale
- Réanalyser les feuilles de charges des logopédistes, psychologues et psychomotriciens travaillant dans les services auxiliaires scolaires
Indemnités et autres compensations
- Analyse par les Directions de la situation existante et des possibilités de réduction
Charges sociales / Prévoyance / Retraite
- Diminuer le taux de contribution facturée à l'Etat pour les frais de gestion de la Caisse cantonale de compensation AVS

- > Réanalyser les feuilles de charges des logopédistes, psychologues et psychomotriciens travaillant dans les services auxiliaires scolaires (SAS)

La proposition consiste à annualiser (semaine de 42 heures) les horaires du personnels des SAS travaillant avec un plan horaire « école » (logopédistes, psychologues et psychomotriciens) et à assurer des traitements tout au long de l'année (pas d'interruption durant les vacances scolaires). La mise en œuvre de cette proposition, qui nécessiterait une révision de la convention collective de travail, permettrait d'augmenter le temps consacré aux élèves et par là de contenir la hausse des effectifs respectivement de réduire les files d'attente. Plus concrètement cela signifie qu'au lieu d'une présence de 38 semaines avec les élèves, les thérapeutes seraient en présence des élèves durant 44 semaines (plus probablement 42 semaines si l'on tient compte d'une semaine de formation continue et d'une semaine sans élève pour la rentrée/activités extraordinaires).

- > Analyse par les Directions de la situation existante et des possibilités de réduction

Il est prévu que les Directions procèdent, dans leurs domaines de compétences respectifs, à une analyse de la situation existante et des possibilités de réductions en matière d'indemnités et autres compensations accordées aux collaborateurs de l'Etat. A cette occasion, la base légale et la légitimité de certaines indemnités seront étudiées.

- > Diminuer le taux de contribution facturée à l'Etat pour les frais de gestion de la Caisse cantonale de compensation AVS

La mesure consiste à examiner la possibilité de diminuer dès 2015 ou 2016 le taux de contribution facturée à l'Etat pour les frais de gestion de la Caisse cantonale de compensation AVS (cf. décision du 29 novembre 2010 de la commission administrative de l'Etablissement cantonal des assurances sociales fixant les taux des contributions aux frais de gestion dues à la Caisse cantonale de compensation AVS).

4.4.3 En matière de subventionnement

En matière de subventionnement, les principales mesures suivantes doivent faire l'objet d'analyses complémentaires

Liste des principales mesures nécessitant des analyses complémentaires en matière de subventionnement

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Réduction des primes de l'assurance maladie : réexamen du barème - Evaluation critique des missions et coûts des actions suivantes et analyse des possibilités de regroupement : Cap Formation, Préfo Grolley, Semestres de motivation, Insertion professionnelle des jeunes, Job Factory, Case management. - Révision des mandats de prestations des entreprises de transports publics - Claire délimitation des prestations hospitalières que le canton est prêt à financer en tout ou en partie (RHFR, RFSM, HIB, cliniques privées) - Révision des coûts et des dotations des écoles spécialisées |
|---|

- > Réduction des primes de l'assurance maladie : réexamen du barème

La mesure consisterait à adapter à la baisse le taux de l'aide accordée en matière de réduction de primes d'assurance-maladie. Il est nécessaire de procéder encore à des simulations des effets induits et notamment au chiffrage des incidences financières. Une étude sera également réalisée afin de définir le but social des réductions de primes. Elle mettra en relief les impacts d'éventuelles restrictions des aides actuelles.

- > Evaluation critique des missions et coûts des actions suivantes et analyse des possibilités de regroupement : Cap Formation, Préfo Grolley, Semestres de motivation, Insertion professionnelle des jeunes, Job Factory, Case management

La mesure consiste à analyser de manière critique les missions et les coûts des différentes actions susmentionnées et de voir dans quelle mesure des regroupements sont possibles. Il s'agira notamment de permettre une meilleure maîtrise des charges et de dégager des pistes d'économies. Une étude déjà planifiée pour 2013 concernant le dispositif proposée par la Commission des jeunes en difficulté intégrera également ces aspects.

- > Révision des mandats de prestations des entreprises de transports publics

Il paraît opportun de mener des réflexions en vue de la fixation au cours des années prochaines des mandats de prestation à conclure avec les entreprises de transports publics. Au vu notamment de la situation financière des sociétés, l'objectif est de restreindre la progression des dépenses liées à ces mandats, en particulier pour les tpf.

- > Claire délimitation des prestations hospitalières que le canton est prêt à financer en tout ou en partie (RHFR, RFSM, HIB, cliniques privées)

La mesure sera traitée en lien avec la planification des prestations qui doit être établie dans le cadre des travaux relatifs à l'élaboration de la nouvelle planification hospitalière qui vont démarrer prochainement.

Il s'agira par ailleurs et également de porter une attention toute particulière aux prestations dites d'intérêt général mises à charge de l'Etat.

- > Révision des coûts et des dotations des écoles spécialisées

Un mandat d'analyse de l'offre institutionnelle et une analyse financière des écoles spécialisées fribourgeoises ont été lancés. L'étude portera notamment sur les investissements envisagés, les besoins financiers, le contrôle et la fixation de la dotation en personnel et la problématique des transports. Elle doit aussi permettre une meilleure maîtrise des charges et dégager des pistes d'économies.

4.4.4 En matière de réformes et d'autres mesures organisationnelles

A ce stade, le Conseil d'Etat a identifié divers domaines dans lesquels il souhaite attribuer des mandats et faire effectuer des études à partir de 2015, pour être en mesure de proposer d'éventuelles mesures structurelles et d'économies supplémentaires. Quelques exemples sont mentionnés dans le tableau ci-dessous ou dans les explications qui suivent.

Exemples de mesures nécessitant des analyses complémentaires en matière de réformes et d'autres mesures organisationnelles

a) E-gouvernance et informatisation des processus

- Intensifier le recours à la cyberadministration
- Déterminer une politique des impressions pour tout l'Etat
- Gestion informatisée de l'octroi des mandats de prestations confiées à des tiers

b) Amélioration continue de l'organisation et des processus

- Regroupement des tribunaux et des offices des poursuites
- Augmentation des compétences du juge unique
- Développer le partenariat public-privé
- Intensification de la coopération intercantonale
- Limitation de l'assistance judiciaire (plus grande sévérité dans l'octroi)
- Assouplir les règles en matière de protection des données

Il est à noter en outre que des mesures structurelles ont été étudiées et déjà décidées pour certaines dans le cadre de l'élaboration de la planification pluriannuelle de l'Université et qu'elles seront progressivement mises en œuvre dans les années à venir.

Dans une étape ultérieure du processus, en considérant l'ensemble des propositions, le Conseil d'Etat procédera à une hiérarchisation et à une priorisation des mesures. L'accent sera alors mis sur les domaines dans lesquels un réel potentiel d'économies semble exister. Les disponibilités des services concernés et du personnel de l'Etat en général seront aussi prises en compte, parmi d'autres critères de choix.

5 LE REPORT DE LA SUITE À DONNER À DES INSTRUMENTS PARLEMENTAIRES

Compte tenu des perspectives financières de l'Etat, il apparaît nécessaire de reporter à la prochaine législature les suites à donner à deux interventions parlementaires acceptées par le Grand Conseil, demandant toutes deux une modification de l'ordonnance concernant les réductions des primes d'assurances-maladie et du règlement sur les bourses d'études. Il s'agit plus précisément des mandats déposés successivement par les députés Christian Ducotterd (MA4019.10) et Michel Losey (MA4030.11) avec plusieurs cosignataires.

En matière de réduction de primes d'assurance-maladie, le Conseil d'Etat se voit contraint de reporter la mise en œuvre des mesures en faveur des agriculteurs (modification de la limite pour la détermination du droit de prestation : ajout de 4 % au lieu de 5 % de la fortune imposable au revenu net) et des indépendants (modification de la limite pour la détermination du droit aux prestations : fortune brute de référence augmentée de 1 à 1,5 millions de francs, revenu brut de référence augmenté de 150'000 à 200'000 francs).

En matière de bourses d'études, les adaptations reportées sont similaires. Elles concernent les plafonds appliqués dans les calculs pour les indépendants (augmentation des revenus bruts de référence de 150'000 à 200'000 francs, augmentation de la fortune brute de référence de 1 à 1,5 millions de francs) et les modalités de prise en compte de la fortune des agriculteurs (4 % au lieu de 5 % de la fortune imposable).

6 LES MODIFICATIONS LÉGALES PROPOSÉES

6.1 La modification de la loi sur le personnel de l'Etat (mesures d'économie 2014–2016) (introduction d'un nouvel article 138a, disposition transitoire, en dérogation aux articles actuels 81 et 88) (XXX/A)

6.1.1 Rappel du contexte

Les dépenses liées au personnel constituent une part importante des charges totales de l'Etat. Elles représentent 36,9 % des charges aux comptes 2012. Dans le plan financier 2012/2016, la charge de

la masse salariale évolue à un rythme soutenu en raison des mécanismes salariaux (octroi de l'augmentation annuelle, renchérissement, revalorisation réelle) et en raison de l'évolution projetée des nouveaux postes. Pour 2014 et 2015, le Conseil d'Etat a décidé de limiter strictement la croissance des nouveaux postes. En complément, il envisage également de mettre un frein à l'évolution de la masse salariale et d'agir sur la rémunération du personnel de l'Etat par deux mesures cumulatives.

La première mesure consiste à agir sur l'indexation de deux manières. Premièrement, un indice « plancher » de l'indexation des salaires situé à 112.0 (base mai 2000 = 100) est fixé avant qu'une indexation des salaires ne doive à nouveau être allouée. Deuxièmement, la réduction de la compensation du renchérissement actuel pourrait également être décidée pendant une période limitée. En effet, l'indice des prix à la consommation, sur la base des chiffres de novembre 2012, est actuellement de 108.6. Or, l'échelle des traitements est indexée en 2013, à 109.6, donc à un indice supérieur à l'indice de référence.

La seconde mesure est relative à l'octroi de l'augmentation annuelle (palier). Elle consiste à n'octroyer aucune augmentation annuelle en 2014 et à octroyer une augmentation annuelle partielle (demi palier) au 1^{er} janvier 2015 et 2016 tout en maintenant le traitement minimal et maximal de chaque classe.

Ces mesures nécessitent une dérogation aux articles 81 LPers (adaptation de l'échelle des traitements) et 88 LPers (augmentation annuelle).

6.1.2 Justification des mesures proposées

Mesures concernant l'indexation des échelles de traitement

L'indice des prix à la consommation reste un paramètre externe dont l'évolution est en soi difficilement prévisible. Le plan financier a retenu des hypothèses au sujet de l'évolution de l'indexation pour pouvoir évaluer l'impact sur la masse salariale. En l'état, on peut estimer que la probabilité d'une hausse importante de l'indexation pour les prochaines années est peu élevée. Toutefois, vu les difficultés financières de l'Etat, la fixation des règles dérogatoires à la LPers concernant l'adaptation des salaires à l'indice des prix à la consommation est importante, compte tenu aussi des effets cumulatifs, pour freiner l'évolution de la masse salariale pour les années à venir.

Comme première mesure par rapport à l'indexation, le Conseil d'Etat souhaite introduire un plancher de l'indice de référence à 112.0 pour servir à nouveau une indexation, totale ou partielle, dans l'hypothèse où l'inflation atteindrait réellement cet indice.

D'autre part, l'article 91 du règlement du personnel (RPers) prévoit que l'échelle des traitements du personnel de l'Etat est indexée par rapport à l'indice du mois de novembre de l'année précédente. L'échelle de traitements 2013 est indexée par rapport à l'indice 109.6, atteint en novembre 2010, bien que l'indice de référence de novembre 2012 se situe au niveau de l'indice 108.6. Il faut souligner que ces dernières années l'Etat-employeur n'a pas imputé sur les salaires la baisse de l'indice des prix à la consommation lorsque celui-ci reculait. En effet, l'article 81 al.4 LPers ne permet une réduction qu'en cas de baisse des salaires réels, or cet effet ne s'est jamais produit pendant les années 2009 à 2012 selon les statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Si les traitements avaient suivi la baisse de l'indice des prix à la consommation en 2012 et 2013, la masse salariale aurait été moins élevée de 16,8 millions de francs (10,5 millions en 2013 et 6,3 millions en 2012). Ce montant correspondrait à une baisse moyenne de 0,74% de la masse salariale payée (0,92% en 2013 et 0,55% en 2012).

Comme deuxième mesure par rapport à l'indexation, le Conseil d'Etat souhaite adapter à la baisse l'échelle des traitements compte tenu de l'évolution réelle de l'indice de référence. Toutefois, l'Etat-employeur ne souhaite pas que les collaborateurs et collaboratrices voient leurs acquis salariaux baisser dans une trop grande proportion. En conséquence, il fixe à 108.6, la valeur de l'indice de référence. La diminution de l'indice ne pourra pas être fixée au-dessous de cette valeur. Enfin, il y a lieu de préciser que, lorsque l'on retournera à l'indexation « normale », au terme de la mise en œuvre de ces mesures, il n'y aura pas l'octroi d'une compensation salariale rétroactive. En revanche, dès le 1^{er} janvier 2017, dans la mesure où la situation financière le permettra, l'échelle sera adaptée à la valeur de l'indice du mois de novembre de l'année précédente (2016).

Mesure concernant l'augmentation annuelle (palier)

L'article 79 LPers fixe le montant minimal et maximal de l'échelle générale et de l'échelle spéciale des traitements du personnel de l'Etat. Selon l'article 80 LPers, chaque échelle de traitement est divisée en classes de traitement dont le nombre est fixé par le Conseil d'Etat (actuellement 36 classes pour l'échelle générale). Chaque classe de traitement a un montant minimal et un montant maximal. La différence entre ces montants est divisée en paliers dont le nombre est également fixé par le Conseil d'Etat (actuellement 20 paliers). Selon la législation en vigueur (article 88 LPers), l'octroi de l'augmentation annuelle (palier) au début de l'année civile est obligatoire.

Actuellement, environ 50% du personnel est bloqué dans le palier 20 au maximum de sa classe de fonction. Très souvent, ce blocage intervient à l'âge de 40 à 45 ans, notamment s'il s'agit des personnes qui sont engagées dans des types de fonctions qui n'existent que dans l'administration publique (enseignant, policier, surveillant de prison, etc.). Les possibilités de changement de carrière sont relativement restreintes. Le fait d'être bloqué dans sa situation salariale vers l'âge de 40 ans, sans espoir d'une progression salariale future, est ressenti négativement par de nombreuses personnes. En outre, le système actuel de progression salariale de l'Etat de Fribourg (20 paliers) est plus favorable, si on le compare avec d'autres échelles de traitement d'autres administrations publiques, notamment cantonales. Par conséquent, un certain alignement paraît supportable.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat souhaite prendre les mesures suivantes:

- a) L'octroi de l'augmentation annuelle est supprimée ou reportée dans le courant de l'année civile. Pour que le Conseil d'Etat puisse prendre cette décision, la modification de l'article 88 LPers est nécessaire.
- b) La valeur de l'augmentation annuelle est diminuée. Cette mesure est de la compétence du Conseil d'Etat et ne demande pas de modification au niveau de la LPers.

A titre d'information, il est prévu de ne pas octroyer l'augmentation annuelle au 1^{er} janvier 2014, et de ne l'accorder que partiellement par l'octroi d'un demi palier au 1^{er} janvier 2015 et 2016.

La compétence de modifier le nombre de paliers appartenant au Conseil d'Etat (art. 89 al. 3 RPers), il est prévu, dès le 1^{er} janvier 2017, d'introduire 30 paliers au lieu de 20 paliers selon l'échelle des traitements en vigueur et d'octroyer le palier réduit dès le 1^{er} janvier 2017. Ainsi, il faudra dorénavant 30 ans pour atteindre le traitement maximal, au lieu de 20 ans actuellement, pour une fonction qui est classée dans une seule classe de traitement (p.ex. maître primaire = classe 18). Cette mesure aura pour effet que la valeur annuelle du palier sera diminuée de 33% dans chaque classe de traitement (échelle normale, échelle spéciale et barèmes ou tarifs particuliers par analogie). Ceci veut dire concrètement que, dans la classe p.ex. 18, la valeur annuelle du palier diminuera à 1'287.85 au lieu de 1'931.80 (brut annuel, y compris 13^{ème} salaire). Pour les personnes en place, il s'agit d'une réelle diminution de la progression salariale. En revanche, l'augmentation à 30 paliers aura pour

conséquence de mieux répartir la rémunération totale de carrière au-delà de l'âge de 40 ans pour les personnes nouvellement engagées.

6.1.3 Incidences financières

Mesures concernant l'indexation des échelles de traitement

Réduction de l'indice (-1 point) appliquée à l'échelle des traitements et plancher fixé à 112 points

L'incidence financière par rapport aux estimations retenues au plan financier 2014-2016 pour l'Etat (en net) et les communes est la suivante:

Incidences financières (en milliers de francs)		2014		2015		2016	
	Calcul	Etat	Communes	Etat	Communes	Etat	Communes
	Annuel	-13'767	-2'513	-23'561	-4'302	-38'401	-7'011
	Cumulatif	-13'767	-2'513	-37'328	-6'815	-75'729	-13'826

Pour les secteurs subventionnés (effet annuel) :

Incidences financières (en milliers de francs)		2014		2015		2016	
		Etat	Communes	Etat	Communes	Etat	Communes
	EMS, instit. spéc., soins à domicile	-2'050	-2'563	-3'606	-4'588	-5'910	-7'521
	Réseaux hospitaliers	-4'851	-	-8'158	-	-13'207	-
	Services auxiliaires et écoles spéciales	-477	-584	-916	-1'120	-1'515	-1'852

Mesure concernant l'augmentation annuelle – aucun palier en 2014 puis demi palier en 2015 et 2016

L'incidence financière par rapport aux estimations retenues au plan financier 2014-2016 pour l'Etat (en net) et les communes est la suivante:

Incidences financières (en milliers de francs)		2014		2015		2016	
	Calcul	Etat	Communes	Etat	Communes	Etat	Communes
	Annuel	-6'800	-1'300	-10'260	-1'840	-13'660	-2'540
	Cumulatif	-6'800	-1'300	-17'060	-3'140	-30'720	-5'680

Pour les secteurs subventionnés (effet annuel) :

		2014		2015		2016	
		Etat	Communes	Etat	Communes	Etat	Communes
Incidences financières (en milliers de francs)	EMS, instit. spéc., soins à domicile	-998	-1'275	-1'550	-1'987	-2'121	-2'721
	Réseaux hospitaliers	-2'255	-	-3'429	-	-4'662	-
	Services auxiliaires et écoles spéciales	-205	-251	-367	-450	-521	-637

6.1.4 Commentaires de l'avant-projet de loi modifiant la LPers (mesures d'économies 2014-2016)

Article 1, introduction d'un article 138a (nouveau), mesures d'économies 2014-2016

L'avant-projet de loi modifiant la LPers est une modification temporaire de la LPers, liée aux mesures d'économies limitées dans le temps, soit de 2014 à 2016. Pour des raisons de technique législative, comme il s'agit d'une modification temporaire de la LPers, il est proposé d'introduire, au chapitre XV, sous dispositions finales et transitoires, une nouvelle disposition transitoire, l'article 138a (nouveau). En outre, les articles 81 et 88 actuels LPers seront mis en italique avec une note mentionnant « Dérogations pour les années 2014 à 2016, voir art. 138a ».

Alinéa 1 : cet alinéa fonde la compétence du Conseil d'Etat de déroger, durant les années 2014, 2015 et 2016, aux articles 81 et 88 LPers.

Alinéas 2 et 3 : ces alinéas concrétisent les mesures concernant l'indexation des échelles de traitement, cf. ci-dessus, ch. 2.1.

Alinéa 4 : cet alinéa concrétise la mesure concernant l'augmentation annuelle (palier), cf. ci-dessus, ch. 2.2.

Alinéa 5 : cet alinéa prévoit que les mesures restrictives appliquées au personnel de l'Etat devront également être appliquées au personnel des secteurs bénéficiant des subventions étatiques. Cette même disposition existe déjà au niveau de la LPers (article 81 al.5) et elle s'inscrit également dans la ligne de l'article 22 al.2 de la loi sur les subventions qui stipule que « Les dépenses excédant les normes appliquées par l'Etat ne sont pas subventionnables ». Il en sera tenu compte lors de l'octroi des subventions.

Article 2

Il est prévu que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

6.2 La modification de la loi sur la justice et le code de procédure et de juridiction administrative (XXX/B)

La présente modification porte sur l'adjonction d'un alinéa dans la loi sur la justice et dans le code de procédure et de juridiction administrative afin de permettre un accès à certaines données du Service cantonal des contributions.

Le Service de la justice (SJ) est l'entité compétente pour le recouvrement de l'assistance judiciaire conformément aux articles 123 CPC, 135 CPP, 123 LJ et 145b CPJA. En effet, si le bénéficiaire revient à meilleure fortune, la collectivité publique peut exiger de lui le remboursement de ses prestations. La prétention doit être invoquée dans les dix ans dès la clôture de la procédure.

A l'heure actuelle, le Service de la justice ne dispose pas d'informations systématiques lui permettant de vérifier si les bénéficiaires sont revenus à meilleure fortune. Un accès aux données du Service cantonal des contributions (SCC) permettrait une récupération plus importante.

Comme pour d'autres autorités du canton (Caisse de compensation du canton de Fribourg, Service des impôts sur les successions et les donations, Service du logement, autorités judiciaires, etc.) l'avant-projet prévoit d'accorder un tel accès au Service de la justice, accès qui ne peut être accordé qu'en vertu d'une base légale formelle, évidemment sous réserve de l'observation des règles découlant de la protection des données (art. 10 de la loi sur la protection des données LPrD ; RSF 17.1).

La mise en pratique de cet accès est régie par le règlement sur la sécurité des données personnelles (RSD ; RSF 17.15). Ainsi, son article 21 précise que *les destinataires ne peuvent pas modifier les données ni en entrer de nouvelles et qu'ils n'ont accès qu'aux données correspondant aux autorisations d'accès. De plus, la procédure d'appel doit être documentée dans un règlement d'utilisation, qui précise notamment les personnes autorisées à accéder aux données, les données mises à leur disposition, la fréquence des interrogations, la procédure d'authentification, les autres mesures de sécurité ainsi que les mesures de contrôle*. Il est prévu que ces modalités seront précisées par voie de règlement par le Conseil d'Etat.

L'avant-projet propose ainsi la rédaction d'un nouvel alinéa à l'article 123 de la loi sur la justice (assistance judiciaire en matière civile et pénale) ainsi qu'à l'article 145b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) (assistance judiciaire en matière administrative).

Cette modification n'a pas d'incidence financière directe. Elle permettra toutefois de mieux récupérer certaines créances.

6.3 La modification de la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) (XXX/C)

6.3.1 Rappel du contexte et de la base légale actuelle

La loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI, RSF 142.1) a été adoptée par le Grand Conseil le 16 novembre 2009 et elle a fait l'objet d'un scrutin populaire (référendum financier obligatoire) le 7 mars 2010. La LPFI est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Le nouveau système consistait en une péréquation directe composée de deux instruments : la péréquation des ressources, financée exclusivement par les communes, et la péréquation des besoins, financée exclusivement par l'Etat. Le volume de la péréquation des besoins correspond à la moitié de la somme attribuée à la péréquation des ressources. Le montant de la péréquation des ressources est défini à raison de 2,5 % du potentiel fiscal de toutes les communes, le potentiel fiscal se composant des huit types de ressources fiscales les plus importantes.

Les volumes annuels ainsi que les montants à payer et à recevoir par chaque commune font l'objet d'une ordonnance annuelle (OPFI, RSF 142.11). Pour les années 2011, 2012 et 2013, des ordonnances ont ainsi été arrêtées par le Conseil d'Etat. L'ordonnance pour l'année 2014 devra être préparée durant l'été 2013.

6.3.2 Justification de la mesure

La mesure envisagée consiste à plafonner, pour les années 2014 à 2016, le montant total de la péréquation des besoins au volume de cette dernière pour l'année 2013 (cf. art. 5 OPFI).

Pour la justification de cette mesure, il est renvoyé aux considérations générales du rapport explicatif accompagnant les mesures structurelles et d'économie.

6.3.3 Incidences financières

La mesure d'économie proposée entraînera, pour les trois années considérées, une économie de charges d'environ 2 millions de francs.

Péréquation des besoins	2013	2014	2015	2016
Montants plafonnés (<i>montant 2013</i>)	12'615'792	12'615'792	12'615'792	12'615'792
Évolution annuelle prévisible	-	+2,3%	+3,0%	+2,9%
Montants prévisibles sans mesure d'économie	12'615'792	12'905'955	13'293'134	13'678'635
Économie potentielle	-	290'163	677'342	1'062'843
Économie potentielle globale 2014-2016	2'030'348			

6.3.4 Commentaires des articles de la modification légale

La disposition concernée par la mesure est l'article 14 LPFI. Elle a actuellement la teneur suivante :

Art. 14 Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50 % du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources.

Etant donné que la mesure implique une dérogation au mode de calcul évolutif actuel, il convient d'apporter une réserve et de prévoir la dérogation dans un nouvel alinéa 2 qui énonce la proposition de plafonnement du montant pour les trois années à venir. La nouvelle teneur sera la suivante :

Art. 14 (*avant-projet*) Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

¹ Sous réserve de l'alinéa 2, la somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50 % du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources.

² Pour les années 2014, 2015 et 2016, la somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins est fixée à 12 615 792 francs.

6.4 La modification de la loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés (XXX/D)

6.4.1 Contexte et base légales actuelle

Suite à l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons assument depuis le 1^{er} janvier 2008 le financement des mesures pédago-thérapeutiques financées jusque-là par l'Assurance invalidité. Ces mesures couvrent les prestations dans le domaine de l'intervention précoce (service éducatif itinérant), les mesures de logopédie ainsi que les mesures de psychomotricité considérées comme mesures médicales. Dans le canton de Fribourg, ces mesures sont dispensées en partie par des institutions privées subventionnées (Fondation les Buissonnets pour le service éducatif itinérant et les fondations qui gèrent les services auxiliaires scolaires pour les autres mesures de logopédie et psychomotricité) et en partie par des prestataires indépendants (quelques enseignantes spécialisées indépen-

dantes pour l'intervention précoce et des logopédistes indépendantes). Le financement de ces mesures dispensées par les prestataires indépendants repose sur la loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés. Cette loi prévoit un financement identique à celui des services auxiliaires scolaires et de l'enseignement spécialisé. Les communes assument ainsi 55% des coûts des mesures dispensées par les prestataires privés et l'Etat le 45% restant.

6.4.2 Justification de la mesure proposée

Devant l'augmentation constante des dépenses dans le domaine de la logopédie indépendante, le Conseil d'Etat propose, parmi les mesures structurelles nécessaires à l'équilibre financier du canton, de maîtriser la demande de logopédie indépendante par une limitation de l'offre, en posant un moratoire à l'octroi par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) d'autorisations de pratique en tant que prestataire indépendant (cf. art. 8 al.3 nouveau) et en supprimant le remboursement des frais de transport (cf. art. 5). L'introduction de ce moratoire nécessite la révision de la loi précitée du 19 juin 2008.

Lors de la reprise des prestations de l'AI en 2008 la part de la logopédie indépendante avait été estimée à 2'188'000 francs. Elle s'est révélée dans les faits être plus élevée ; les comptes 2008 affichaient un montant de 2'827'220 francs. Aux comptes 2012, cette part était de 4'199'998 francs, soit un quasi doublement en 4 ans, alors que l'augmentation de la population scolaire pendant cette période s'élève à 7.59%.

L'augmentation des coûts s'explique en bonne partie par l'augmentation du nombre de logopédistes indépendantes qui se sont mises à leur compte entre 2008 et 2012, ainsi que l'augmentation de leur taux d'occupation. Celui-ci est passé de 17 EPT en 2008 à 25 EPT en 2012, soit une augmentation du même ordre que les dépenses.

La maîtrise de l'offre constitue la mesure la plus efficace pour contrôler les coûts. Il est proposé deux mesures :

- > limiter le nombre d'autorisations de pratique délivrées par la DICS, en posant à titre de mesure préliminaire, un moratoire sur l'octroi de nouvelles autorisations de pratiquer en tant que prestataire indépendant. Cette mesure faciliterait également la tâche des directions de services auxiliaires qui rencontrent régulièrement des difficultés lorsqu'elles cherchent à engager une logopédiste.
- > supprimer le droit au remboursement des frais de transport.

6.4.3 Incidences financières

Les incidences financières des mesures proposées s'élèvent pour l'Etat à environ 166'000 francs en 2014, 247'000 francs et 351'000 francs en 2015 et 2016. La charge financière pour les communes seraient allégée de respectivement 91'000 francs, 136'000 francs et 193'000 francs.

6.5 La modification de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) (mesure 241) (XXX/E)

6.5.1 Rappel du contexte et de la base légale éventuelle actuelle

De manière générale, le Conseil d'Etat a toujours cherché à limiter autant que possible les subventions multiples, afin de conserver la maîtrise des subventions versées et de réduire les démarches administratives liées à leur gestion. Le Conseil d'Etat entend maintenir ce principe et le renforcer

partout où cela est possible, en particulier pour toute nouvelle situation. Il existe toutefois des situations où l'octroi de subventions distinctes à un même bénéficiaire ne peut pas être complètement évité. C'est particulièrement le cas lorsque l'objet du subventionnement présente des caractéristiques relevant de différentes politiques publiques, ou encore lorsque le bénéficiaire déploie plusieurs activités dans des domaines différents. Dans ces cas, les modalités d'octroi dépendent de législations propres aux domaines concernés, de sorte qu'il n'est souvent pas possible de grouper ces subventions. Dans d'autres situations, il est apparu a posteriori que plusieurs subventions périodiques distinctes étaient allouées parallèlement, toujours pour des motifs différents.

Si dans la majorité des cas, les différentes unités administratives concernées se concertent dans le cadre de la gestion des subventions qu'elles allouent, aucune d'elles n'a la charge de veiller à la vue d'ensemble de l'entité bénéficiaire, en particulier quant à son financement.

L'article 25 LSub traite des cas de demandes de subventions multiples qui peuvent se présenter pour un seul et même objet. Plus particulièrement, l'alinéa 1^{er} concerne avant tout les obligations initiales d'information à charge du requérant. L'alinéa 2 détermine la coordination de la procédure d'octroi au sein de l'Etat pour le traitement des demandes en question.

6.5.2 Justification de la mesure proposée

Dans le contexte décrit précédemment, il apparaît souhaitable qu'en cas de subventions multiples, le service ou respectivement la direction du Conseil d'Etat dont relève la part de subvention allouée la plus importante, assume la responsabilité du suivi du bénéficiaire et du contrôle du respect des conditions d'octroi. L'attribution de cette responsabilité permet d'une part de garantir une vue d'ensemble des subventions versées et du financement global de l'entité bénéficiaire, et d'autre part de coordonner les actions de l'Etat vis-à-vis du bénéficiaire. Le Conseil d'Etat déterminera la manière dont les différentes unités administratives concernées participeront aux tâches de suivi et de contrôle, étant entendu que ces dernières doivent pouvoir disposer des informations spécifiques relatives à leur domaine de subventionnement.

6.5.3 Incidences financières

La modification proposée n'engendre aucun coût pour l'Etat. Elle permettra une meilleure supervision des situations de subventions multiples et créera les conditions favorables à une meilleure efficacité des tâches de suivi et de contrôle, tout en rationalisant les démarches administratives à l'endroit des bénéficiaires de ces subventions.

6.5.4 Commentaire de la modification légale proposée

Un nouvel alinéa 3 de l'article 25 LSub permettra de compléter le dispositif déjà en place par l'attribution de la responsabilité du suivi et du contrôle du bénéficiaire de subventions périodiques à une seule unité administrative. Les modalités d'application de la mesure sont renvoyées au Conseil d'Etat.

6.6 La modification de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) (XXX/F)

6.6.1 Modification de l'article 14 et introduction de l'article 248b

6.6.1.1 Rappel du contexte

Les personnes qui, pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans, prennent domicile ou séjournent dans notre canton au regard du droit fiscal, sans y exercer d'activité lucrative, peuvent payer un impôt calculé sur la dépense en lieu et place de l'impôt sur le revenu. Il s'agit en fait d'une procédure simplifiée de taxation où les autorités fiscales se basent sur certains facteurs (par exemple le loyer ou la valeur locative) et procèdent finalement à un contrôle avec les revenus de source suisse. Dans cette optique, cette procédure ne doit pas être assimilée à l'octroi d'un privilège, mais simplement à une forme particulière de taxation par appréciation, fondée sur des raisons pratiques. Au 31 décembre 2011, 80 contribuables étaient soumis à l'impôt d'après la dépense dans notre canton, lesquels ont procuré des recettes à hauteur de 2,9 millions de francs pour le canton et les communes.

6.6.1.2 Justification de la mesure proposée

Le régime spécial de l'imposition d'après la dépense a fait l'objet de débats de plus en plus nombreux ces dernières années, ce qui a incité le Parlement fédéral à adopter, en date du 28 septembre 2012, la loi fédérale sur l'imposition d'après la dépense. Cette loi a pour conséquence un durcissement des conditions permettant de pouvoir bénéficier d'une imposition d'après la dépense. Elle prévoit des modifications de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) et de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14). Les modifications de la LIFD entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016, celles de la LHID le 1^{er} janvier 2014. En ce qui concerne les législations cantonales, un délai de deux ans est accordé aux cantons pour adapter leurs textes de loi à la LHID, soit au plus tard au 1^{er} janvier 2016. Il faut noter encore qu'une disposition transitoire prévoit que le régime actuel s'appliquera encore pendant 5 ans aux personnes bénéficiant actuellement d'une imposition d'après la dépense. Ce délai de 5 ans commence à courir dès l'entrée en vigueur des modifications de la LIFD, soit le 1^{er} janvier 2016.

La loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1) devra obligatoirement être modifiée, au plus tard pour le 1^{er} janvier 2016. Le Conseil d'Etat propose d'adapter la LICD aux nouvelles prescriptions en matière d'imposition d'après la dépense le plus tôt possible, et ce dans l'optique que cette mesure générera des recettes supplémentaires.

6.6.1.3 Nouvelle base légale proposée

L'article 14 de la loi du 6 juin 2000 sur les cantonaux directs (LICD) (RSF 631.1) doit dès lors être modifiée.

6.6.1.4 Commentaire des articles de la modification légale

Article 14

La nouvelle disposition légale sur l'imposition d'après la dépense introduit les principaux changements suivants :

- > le seuil de la dépense universelle sera fixé à sept fois le montant du loyer ou de la valeur locative du logement du contribuable (cinq fois jusqu'à ce jour) ;
- > les cantons ont désormais l'obligation de déterminer un seuil en matière d'imposition selon la dépense. Le projet prévoit que le seuil de l'assiette de l'impôt sera fixé par le Conseil d'Etat. Ce montant sera introduit dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 mars 2001 sur l'imposition d'après la dépense (RSF 631.31). Le Conseil d'Etat propose de fixer ce seuil à 250 000 francs. Si ce montant est inférieur au montant de 400 000 francs retenu pour l'impôt fédéral direct, c'est pour tenir compte, d'une part qu'au niveau cantonal l'imposition selon la dépense doit également intégrer la fortune, ce qui n'est pas le cas au niveau fédéral étant donné que l'impôt fédéral direct ne connaît pas d'impôt sur la fortune et, d'autre part de l'importance des frais afférents au train de vie du contribuable, notamment des frais de logement pouvant varier fortement d'une région à l'autre. Le Conseil d'Etat suivra l'évolution de l'imposition d'après la dépense dans le canton et s'il devait constater que le seuil proposé n'était pas approprié, il n'exclut pas de le corriger ;
- > la fortune doit dorénavant être prise en compte dans le calcul de l'imposition d'après la dépense. Le Conseil d'Etat propose de calculer l'impôt sur la fortune sur une assiette minimale correspondant au quadruple du montant servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu. Si le seuil retenu pour l'impôt sur le revenu est fixé à 250 000 francs, l'assiette minimale pour l'impôt sur la fortune se montera alors à 1 million de francs. A titre d'exemple, un contribuable marié, domicilié à Fribourg et imposé selon la dépense paiera ainsi, selon les nouvelles règles, au minimum quelque 98 500 francs pour l'ensemble de ses impôts : cantonaux (32 500 frs), communaux (25 000 frs), paroissiaux (2500 frs) et fédéraux (38 500 frs), le tout calculé en fonction des barèmes et des coefficients 2013 ;
- > les époux qui vivent en ménage commun ne peuvent prétendre à l'imposition d'après la dépense que si chacun d'entre eux remplit les conditions ;
- > l'imposition d'après la dépense pour les ressortissants suisses l'année de leur arrivée est supprimée.

Article 248b (nouveau)

La LHID prévoit un délai transitoire de 5 ans pour les personnes qui sont imposées d'après la dépense au moment de l'entrée en vigueur des modifications de la LIFD (01.01.2016). Les « forfaitaires » actuels continueront dès lors de bénéficier des conditions actuelles jusqu'au 31 décembre 2020. Les nouveaux contribuables imposés d'après la dépense se verront appliquer immédiatement les nouvelles règles.

6.6.1.5 Incidences financières

Il y a lieu de rappeler que les nouvelles règles en matière d'imposition d'après la dépense n'auront pas d'effet immédiat sur les personnes bénéficiant actuellement d'une telle imposition. Une période transitoire de 5 ans a en effet été prévue, phase durant laquelle les « forfaitaires » continueront d'être imposés selon les anciennes prescriptions. Cette période transitoire débutera dès l'entrée en vigueur des modifications de la LIFD, soit le 1^{er} janvier 2016.

Si l'on se réfère aux dernières années, 8 demandes d'imposition d'après la dépense sont en moyenne adressées à l'autorité fiscale chaque année. Si ce cas de figure se confirme malgré le durcissement des conditions, il en résulterait une augmentation des recettes fiscales de l'ordre de 130 000 francs pour le canton, de 104 000 francs pour les communes et de 10 400 francs pour les paroisses.

6.6.2 Modification de l'article 37

6.6.2.1 Rappel du contexte

Il n'existe actuellement aucune base légale permettant d'exiger de chaque contribuable un impôt minimal lorsque, par l'effet des déductions sociales, le seuil d'assujettissement à l'impôt sur le revenu n'est pas atteint.

Une telle base légale permettant la perception d'un impôt minimal existait dans la loi fiscale fribourgeoise jusqu'au 31 décembre 2005. Le Grand Conseil l'a abrogée le 21 juin 2005. Le message relatif au projet de loi mentionnait que cet impôt concernait alors 5834 contribuables et rapportait environ 0,2 million de francs par année. L'impôt minimal se montait à 40 francs et concernait tous les contribuables qui, par l'effet des déductions sociales, n'étaient pas atteints par l'impôt sur le revenu. Cet impôt n'était pas dû si le contribuable bénéficiait de la déduction pour personne résidant durablement dans un home.

6.6.2.2 Justification de la mesure proposée

Le Conseil d'Etat propose de réintroduire un impôt minimal pour les contribuables qui, par le jeu des déductions sociales, n'atteignent pas le seuil d'assujettissement. Cette mesure permet d'éviter qu'un contribuable échappe à toute imposition en dépit de l'acquisition d'un revenu, et ce grâce à l'obtention de déductions sociales. Le Conseil d'Etat justifie cette mesure en relevant que tous les contribuables, même avec des revenus modestes, doivent participer à l'effort de l'Etat.

6.6.2.3 Nouvelle base légale proposée

La loi du 6 juin 2000 sur les cantonaux directs (LICD) (RSF 631.1) doit être modifiée comme suit :

Art. 37 al. 5 (nouveau)

⁵ Le contribuable qui, par l'effet des déductions prévues à l'article 36, n'est pas atteint par l'impôt sur le revenu doit un impôt minimal de 50 francs. Cette règle n'est pas applicable si le contribuable bénéficie de la déduction de l'article 36 al. 1 let. i.

6.6.2.4 Commentaire de la base légale

La base légale proposée reprend mot pour mot celle qui existait jusqu'au 31 décembre 2005. L'unique différence concerne le montant, lequel a été augmenté de 40 à 50 francs. Cet impôt minimal est dû par chaque contribuable qui, par l'effet des déductions sociales (art. 36 LICD), n'atteint pas le seuil d'assujettissement à l'impôt sur le revenu (actuellement 5100 francs).

6.6.2.5 Incidences financières

Pour l'année fiscale 2010, cet impôt minimal aurait concerné 8562 contribuables. Il aurait ainsi rapporté quelque 0,4 million de francs au canton.

6.7 La modification de la loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (XXX/G)

6.7.1 Contexte et base légale actuelle

Les droits de mutation sont un impôt sur les transferts immobiliers à titre onéreux dont le débiteur est l'acquéreur de l'immeuble. L'assiette de l'impôt est fixée dans la loi. L'article 14 de la loi du 1^{er}

mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) pose la règle selon laquelle les transferts liés à un contrat d'entreprise ou se rapportant à un bâtiment en cours de construction sont soumis à des droits de mutation calculés sur la valeur de l'immeuble au jour de la conclusion de l'acte donnant lieu au transfert. En raison de l'écoulement du temps entre la conclusion du contrat et son dépôt au registre foncier, l'application de cette disposition est mal aisée et peut être source d'inégalité de traitement.

6.7.2 Mesure proposée

La mesure proposée consiste à modifier l'art. 14 LDMG dans le sens que, pour les transferts d'immeubles dits "clés en main" et pour les transferts liés à un contrat d'entreprise, la base de calcul des droits de mutation est désormais la valeur globale de l'objet transmis, à savoir la valeur du terrain et de l'ouvrage terminé. Sont visés les transferts « clés en main » portant sur l'immeuble et l'ouvrage achevé et les transferts liés à un contrat d'entreprise de telle sorte que l'un n'aurait pas été conclu sans l'autre.

Des dispositions analogues à celle proposée existent dans les législations d'autres cantons, tels que Berne, Neuchâtel, Genève, le Valais et Bâle-Ville.

Outre une augmentation des droits de mutation, cette mesure aurait pour conséquences, d'une part, une plus grande équité fiscale car il ne se justifie pas de favoriser les ventes de terrains liées à un contrat d'entreprise par rapport aux ventes d'immeubles construits lorsque ces opérations visent le même but économique et, d'autre part, une simplification pour l'autorité de taxation en ce qui concerne la détermination de l'assiette des droits de mutation. La détermination de la valeur d'un bâtiment en cours de construction au jour de la conclusion de l'acte est très problématique lorsque l'acte n'est déposé au registre foncier que plusieurs mois, voire plusieurs années après sa conclusion. L'autorité de taxation base généralement le calcul des droits de mutation sur une déclaration écrite d'un architecte qui atteste de la valeur de la construction au jour de la conclusion de l'acte. Elle n'a cependant aucun moyen de contrôle eu égard à cette attestation, ce qui est particulièrement insatisfaisant lorsque son auteur est lui-même partie à l'acte. Le nouvel art 14 proposé met fin à cette situation inconfortable.

6.7.3 Incidences financières et en personnel

Les incidences financières de cette proposition sont difficiles à estimer, notamment en raison du fait que l'autorité de taxation n'a généralement pas connaissance des contrats d'entreprise liés. Sur la base d'un sondage effectué au Registre foncier de la Sarine et portant sur deux périodes de trois mois en 2012, on peut estimer des recettes supplémentaires pour l'ensemble du canton à environ Fr. 630'000.- par an. Pour les communes, on table sur des recettes nouvelles annuelles de l'ordre de 380'000 francs.

La mise en œuvre de la mesure proposée n'a pas de conséquence en matière de personnel.

6.7.4 Commentaire des articles de la modification légale

Art. 11 al. 2

La réserve de l'art. 14 al. 2 doit être supprimée en raison de l'abrogation proposée de cette disposition.

Art. 12 al. 1

Les art. 14 et 15 dans leur teneur proposée dérogent au principe posé par l'art. 12 al. 1. Il y a donc lieu de compléter cette dernière disposition en réservant expressément les art. 14 et 15.

Art. 14

Le nouvel art. 14 introduit une base de calcul particulière pour les ventes "clés en main" et pour les ventes liées à des contrats d'entreprise. Il remplace l'actuel art. 14 al. 1 et introduit comme base de calcul la valeur de l'objet terminé en lieu et place de sa valeur au jour de l'acte donnant lieu au transfert. La nouvelle disposition fait en outre obligation aux parties, à leurs représentants et à l'officier public instrumentant de présenter un éventuel contrat d'entreprise lié, en même temps que la réquisition d'inscription au registre foncier.

L'actuel art. 14 al. 2 n'a plus de portée avec la nouvelle réglementation et doit être abrogé.

Art. 15

Dans un but d'harmonisation, l'art. 15 est modifié en ce sens qu'en cas de participation aux frais d'infrastructure ou d'équipement, les droits de mutation seront désormais calculés sur la totalité des frais pris en charge par l'acquéreur et non seulement sur ceux relatifs aux travaux effectués au jour de la conclusion de l'acte donnant lieu au transfert.

6.8 La modification de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (adaptation des tarifs) (RSF 635.4.1) (XXX/H)

Cette modification légale porte sur la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA) et le tarif qui lui est annexé. Il est prévu de majorer le tarif de 10 % dès 2014. La dernière adaptation tarifaire remonte à 2006. Depuis lors, l'indice annuel des prix à la consommation a progressé de 4,8 %.

Un ajustement mineur de certaines positions tarifaires relatives aux véhicules affectés au transport de marchandises est également proposé.

6.8.1 Majoration de 10 % du tarif

6.8.1.1 Dispositions légales et évolution de l'indice des prix à la consommation

Selon l'article 1a de la LIVA, le Grand Conseil peut adapter le tarif des impôts sur les véhicules à l'indice moyen annuel des prix à la consommation pour autant que cet indice varie d'au moins 5 %. L'adaptation entre en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier qui suit l'année au cours de laquelle l'indice a atteint un niveau suffisant pour justifier une adaptation. L'indice de référence du tarif actuel correspond à 152,6 points (décembre 1982 = 100 points). Le palier de 5 % se situe à 160,3 points. De 2008 à 2012 l'indice moyen annuel des prix à la consommation a évolué tant à la hausse qu'à la baisse, dans une fourchette comprise entre 159,5 points et 161,0 points. Le palier fondant une indexation a été momentanément franchi. L'indice annuel 2012 correspond à 159,9 points et se situe en deçà. Pour 2014, l'Office fédéral de la statistique prévoit un indice à 160,4 points. Face à l'imminence du franchissement du palier permettant de soumettre une indexation ainsi qu'aux perspectives financières défavorables de l'Etat, une majoration de 10 % est proposée. Comme mentionné, 4,8 % correspondent à une indexation et 5,2 % à une augmentation réelle de tarif.

6.8.1.2 Historique des indexations et ajustements ponctuels du tarif

Le tableau ci-dessous présente les diverses modifications du tarif au cours de ces dernières années suite à une indexation ou à des ajustements ponctuels.

Année	Indexation	Ajustements ponctuels du tarif / remarques
1992	10 %	néant
1994	10 %	néant
1999	néant	+ 15 % pour les motocycles de cylindrée > 50 cm ³ ; + 10 % pour les voitures automobiles et véhicules utilitaires de moins de 1 tonne de charge utile et cylindrée > 2 600 cm ³ .
2001 – 2002	5 %	indexation échelonnée : - 2001, chiffres 2 à 9 du tarif ; - 2002, chiffres 10 à 15 du tarif.
2006	5 %	- 9 % pour les camions ; - 26 % pour les remorques ; - 7 % pour les véhicules articulés ; - 17 % pour les autocars de plus de 25 places.

6.8.1.3 Comparaison nationale

En 2011, l'impôt cantonal moyen par véhicule/remorque immatriculé en Suisse s'est élevé à 356 francs. Pour le canton de Fribourg, il était de 374 francs, soit un indice de 105 points (CH = 100 points).

6.8.1.4 Impact financier de la majoration

Les revenus fiscaux 2014, inclus les ajustements proposés sous chiffre 2 sont estimés à 92,5 millions de francs. Une majoration de 10 % de tous les tarifs de l'annexe à la LIVA génère un apport supplémentaire de 9,25 millions de francs.

6.8.2 Ajustement de tarifs relatifs aux véhicules affectés au transport de marchandises

6.8.2.1 Historique

En 2005, la section fribourgeoise de l'Association suisse des transports routiers a interpellé le Conseil d'Etat en soulignant que l'impôt cantonal sur les véhicules pour les entreprises de cette branche d'activité était très élevé en comparaison nationale. Des réductions sont entrées en vigueur en 2006 (détail présenté sous chiffre 1.2). Ces baisses ont également permis de garantir le maintien du nombre de véhicules d'entreprise immatriculés avec plaques fribourgeoises, évitant des immatriculations auprès de cantons dont la charge fiscale est plus faible.

Au début 2011, la Chambre de commerce et de l'industrie de Fribourg, en qualité de représentant de plusieurs entreprises de transport, a interpellé le Conseil d'Etat afin de réduire l'impôt sur les remorques et semi-remorques. Selon elle, celui-ci était à nouveau très élevé en comparaison nationale. Ces dernières années, des baisses importantes ont été réalisées par plusieurs cantons. Ce projet de correction du positionnement tarifaire pour les véhicules lourds n'a pas été traité car le 3 novembre 2011, le Grand Conseil n'est pas entré en matière sur le projet de loi no 272.

6.8.2.2 Problématique du lieu d'imposition

Les dispositions fédérales, à savoir la loi sur la circulation routière (LCR) et diverses ordonnances, définissent le lieu de stationnement d'un véhicule ; c'est celui-ci qui est retenu pour l'imposition.

L'imposition des véhicules de type voitures de tourisme ou motocycles ne présente pas de difficulté particulière étant donné que la majorité des détenteurs sont des personnes physiques dont le domicile légal est aisément déterminé.

La détermination du lieu d'imposition des camions, des remorques, des véhicules articulés ou encore d'autres véhicules à usage professionnel est quant à elle plus délicate. Les tarifs d'imposition d'un canton à l'autre présentent de grandes divergences et le lieu de stationnement communiqué aux autorités d'immatriculation peut avoir un caractère fictif afin de réduire la charge fiscale ; ceci est notamment possible grâce à une adresse boîte aux lettres. Dans la pratique, le lieu de stationnement d'un véhicule ne peut parfois être élucidé qu'à grands frais (surveillance sur plusieurs semaines du stationnement du véhicule, etc.). Il convient dès lors d'encourager les entreprises fribourgeoises de transports routiers à payer l'impôt sur les véhicules dans le canton de Fribourg grâce à des tarifs compétitifs, faute de quoi une baisse de l'effectif des véhicules immatriculés avec des plaques FR réduirait les rentrées fiscales.

6.8.2.3 Analyse et propositions de modifications tarifaires

La présente analyse est basée sur les tarifs 2011. Les valeurs des cantons du Tessin, de Thurgovie et du Valais ont été exclues du calcul de la moyenne suisse pour les remorques et semi-remorques. Pour ces dernières, les valeurs de Bâle Campagne ont également été exclues. En effet, les tarifs de ces cantons se situent entre 105 et 350 francs/an pour des charges utiles supérieures à 20 tonnes ; il s'agit d'une fiscalité anormalement faible. L'éventuelle compensation d'un handicap de compétitivité des entreprises, lié à leur localisation périphérique, pourrait être la source de ces pratiques tarifaires.

Ci-dessous le poids de la fiscalité du canton de Fribourg en comparaison nationale pour les véhicules lourds :

Genre de véhicules	Indice (100 = CH)	Imposition cantonale
Camions (charge utile de 6 à 26 t)	de 111 à 107	adaptée
Véhicules articulés (charge utile de 22 à 27 t)	de 111 à 94	adaptée
Tracteurs à sellette (charge utile de 9 t)	96	favorable
Semi-remorques (charge utile de 2,5 à 27 t)	de 96 à 148	défavorable dès charge utile \geq 16 t
Remorques (charge utile de 2,5 à 22,5 t)	de 90 à 113	défavorable pour les charges utiles élevées

Il est prévu de majorer le forfait applicable aux tracteurs à sellette. Quant aux semi-remorques et remorques, un plafond d'imposition est introduit, permettant de corriger les écarts défavorables pour les tonnages élevés. Le poids total des véhicules articulés et des trains routiers est limité en Suisse à 40 tonnes. En raison de cette limite, des charges utiles supérieures à 14 tonnes pour les remorques, respectivement 16 tonnes pour les semi-remorques, ne peuvent pratiquement pas être exploitées par les transporteurs.

a. Proposition pour les tracteurs à sellette et semi-remorques

Un véhicule articulé est formé d'un tracteur à sellette (véhicule tracteur de 2 à 3 essieux) et d'une semi-remorque avec un ou plusieurs essieux. Le mode d'imposition de ces configurations varie selon les cantons ; soit il se fait essentiellement sur le véhicule tracteur, soit il est réparti sur les deux véhicules. En comparaison nationale, l'imposition dans le canton de Fribourg – qui pratique la répartition sur les deux véhicules – est défavorable pour les semi-remorques, alors qu'elle est favorable pour les tracteurs à sellette. Au final, le résultat d'ensemble sous la rubrique « véhicules arti-

culés » est néanmoins adapté. Il est proposé de majorer l'imposition des tracteurs à sellette et de plafonner l'imposition des semi-remorques. Le tarif forfaitaire pour un tracteur à sellette (annexe à la LIVA, chiffre 12) est de 1 750 francs. Il est proposé de le fixer à 2 000 francs, soit une majoration de 14 % ; rapporté à la moyenne nationale, cette valeur correspond à un indice de 110 points. Cette mesure touche 370 tracteurs à sellette lourds et représente une masse fiscale supplémentaire de 92 500 francs. Pour les semi-remorques, le tarif actuel est progressif. En comparaison nationale, l'indice dépasse 120 points dès 16 tonnes de charge utile. Il est proposé de plafonner le tarif dès 15,999 tonnes, soit 1 115 francs. 370 semi-remorques sont concernées ; la mesure représente une réduction de la masse fiscale de 189 000 francs, soit 32 %. En comparaison nationale, l'imposition actuelle est lourde pour les tonnages élevés. Afin de corriger cette situation et de maintenir la cohérence du système d'imposition, en particulier avec les semi-remorques, un plafond tarifaire dès 13,999 tonnes de charge utile est introduit. 140 remorques sont concernées ; la mesure représente une réduction de la masse fiscale de 28 000 francs, soit 17 %.

Synthèse

Le détail des réductions tarifaires ponctuelles se présente ainsi :

Chiffre	Genre de véhicules	Variation en Fr. *	Variation en %
2.3.1	Tracteurs à sellette	+ 92 500	+ 14 %
2.3.1	Semi-remorques dès 15,999 t de charge utile	- 189 000	- 32 %
2.3.2	Remorques dès 13,999 t de charge utile	- 28 000	- 17 %
	Total	- 124 500	

* majoration selon chiffre 1 non comprise

6.8.3 Modification de la LIVA

L'article 1a al. 3 décrit l'indexation de tarif pratiquée et fait référence à l'indice des prix à la consommation déterminant pour une prochaine indexation. L'indice de référence des prix à la consommation actuellement utilisé « décembre 1982 » est remplacé par l'indice le plus récent disponible, à savoir « décembre 2010 ».

L'annexe à la LIVA est modifiée d'une part pour majorer les tarifs et, d'autre part, pour ajuster le tarif d'imposition de certains véhicules.

Le tarif du chiffre 12 est ajusté selon les principes sous chiffre 2.3.1.

Les tarifs selon chiffre 14 let. d et h sont plafonnés dès 15,999 tonnes pour les semi-remorques (cf. commentaires sous chiffre 2.3.1) et dès 13,999 tonnes pour les remorques (cf. commentaires sous chiffre 2.3.2).

6.8.4 Incidences

6.8.4.1 Incidences financières et en personnel

Les revenus fiscaux supplémentaires après l'entrée en vigueur des modifications selon chiffres 1 et 2 sont évalués à 9 250 000 francs par an. Après déduction de la commission d'encaissement des impôts (2,4 %), les revenus supplémentaires nets se montent à 9 028 000 francs. La part revenant à l'Etat, respectivement aux communes, est déterminée selon le taux de rétrocession aux communes (actuellement 30 %, mais en cours de révision). Le projet n'a pas d'incidence sur le personnel.

6.8.4.2 Autres incidences

Le projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il est conforme au droit fédéral et est eurocompatible.

6.9 La modification de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (modification de la rétrocession aux communes) (XXX/I)

Le présent projet de loi modifie l'article 1 alinéa 2 de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA, RSF 635.4.1). Il est prévu d'abaisser de 30 % à 20 % le taux de rétrocession aux communes des impôts sur les véhicules et les remorques.

6.9.1 Dispositions légales

Selon l'article 1 al. 2 LIVA, l'Etat rétrocède aux communes le 30 % net des impôts. Cette rétrocession est faite à la commune où le véhicule est stationné.

Par lieu de stationnement, il faut entendre le lieu où le véhicule est garé pour la nuit. L'article 22 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01) ainsi que l'article 77 de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC, RS 741.51) définissent précisément le lieu de stationnement.

Conformément à l'article 2 al. 1 lit. b de la loi du 7 mai 1996 sur l'Office de la circulation et de la navigation (LOCN, RSF 122.23.7), l'Office de la circulation et de la navigation (OCN) est chargé de percevoir l'impôt sur les véhicules et les remorques. Ce service est facturé au prix coûtant (article 24 al. 3 LOCN). Une commission de 2,4 % est actuellement prélevée par l'OCN. La LIVA prévoit une rétrocession nette, cela signifie que les communes participent proportionnellement aux frais de perception.

6.9.2 Impact financier

Le revenu des impôts sur les véhicules est estimé à 92 500 000 francs. Une majoration de 10 % du tarif est proposée pour 2014, soit un revenu avoisinant 101 750 000 francs. Le revenu net, après déduction des frais de perception, se monte à 99 308 000 francs.

Taux de rétrocession	Part nette Etat	Par nette communes
30 %, actuel	69 515 600	29 792 400
20 %, proposition	79 446 400	19 861 600
Différence	+ 9 930 800	- 9 930 800

6.9.3 Modification de la LIVA

L'article 1 al. 2 est modifié conformément au nouveau taux de rétrocession.

La définition du lieu de stationnement est adaptée à celle prévue dans le droit fédéral. Il s'agit d'une modification rédactionnelle sans impact sur la répartition entre les communes.

6.9.4 Incidences financières et en personnel

Le projet entraîne une augmentation de la part nette de l'Etat et une diminution de la part nette des communes, à hauteur de 9 930 800 francs. Le projet n'a pas d'incidence sur le personnel.

6.9.5 Autres incidences

Le projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il est conforme au droit fédéral et est eurocompatible.

6.10 La modification de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr) (XXX/J)

6.10.1 Rappel du contexte et de la base légale actuelle

Les articles 41a et 41b ont été introduits par la loi du 15 novembre 2000 modifiant la loi sur les transports. Ces dispositions avaient pour but de réorganiser le financement des transports publics en introduisant une participation des communes selon l'offre dont elles bénéficient et selon leur population. L'art. 41a réglemente la participation des communes au trafic régional. L'Etat couvre le 60% des indemnités d'exploitation octroyées pour le trafic régional et les communes le solde. La part communale est répartie entre les communes pour 20% en fonction du chiffre de la population dite légale et pour 80% en fonction de ce chiffre pondéré par leur offre de transports. L'art. 41b réglemente la participation des communes aux contributions cantonales pour l'exploitation de lignes mandatée par une communauté régionale. La participation de l'Etat s'élève à 60%. Le solde est réparti entre les communes de la communauté régionale concernée selon la clef de répartition fixée dans les statuts de la communauté régionale.

6.10.2 Justification de la mesure

Au vu des perspectives financières de l'Etat et compte tenu à la fois des clés de répartition appliquées dans d'autres cantons et des retombées positives importantes de l'offre de transport public pour les habitants des communes, il se justifie de revoir la clé de financement de cette tâche.

Les modifications proposées des art. 41a et 41b LTr concernent le taux de participation des communes. Celui-ci est augmenté à 45%, au lieu de 40%, pour le trafic régional et les communautés régionales.

6.10.3 Incidences financières

Les incidences financières pour l'Etat seraient les suivantes :

2014	2015	2016
Charges : -1'226'250 frs	Charges : -1'287'583 frs	Charges : -1'351'917 frs
Revenus : 2'192'000 frs	Revenus : 2'409'125 frs	Revenus : 2'528'625 frs
total : 3'418'250	total : 3'696'708	total : 3'880'542

Remarques quant à la nature des charges et revenus :

1) Diminution de charges et augmentation des revenus pour l'Etat, effet inverse pour les communes

6.10.4 Commentaire des articles

Art. 41a al. 1

La part des communes aux indemnités d'exploitation pour le trafic régional est portée à 45%, au lieu de 40%.

Art. 41b al. 1

La part des communes aux indemnités d'exploitation de lignes mandatées par une communauté régionale est portée à 45%, au lieu de 40%.

6.11 La modification de la loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (XXX/K)

6.11.1 Justification de la mesure proposée

D'après l'article 16 de la loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile LASD, l'Etat alloue aux services mandatés des subventions de l'ordre de 35% pour les frais du personnel exécutant les prestations en matière d'aide et de soins à domicile (al. 2).

Le Conseil d'Etat propose de diminuer la part de l'Etat de 35% à 30%. Outre le fait que cette mesure est influencée par des raisons financières, elle se justifie également par le fait que les communes sont à même d'influencer et d'agir sur cette tâche de proximité où la participation financière de l'Etat est d'ores et déjà subsidiaire.

6.11.2 Incidences financières

Sur la base des estimations effectuées pour l'année 2014 concernant les services mandatés au sens de l'article 8 al. 3, la baisse du taux de subventionnement par l'Etat de 35% à 30% engendre une économie pour l'Etat de 1 102 480 francs.

L'article 16 alinéa 1 prévoyant que « l'excédent des dépenses d'exploitation des services mandatés au sens de l'article 8 al. 3 est pris en charge par les communes » demeure inchangé.

6.11.3 Commentaire du projet de loi

La seule disposition de la LASD qui subit une modification est l'alinéa 2 de l'article 16, en ce sens que la proportion de 35% relative à la part de l'Etat sera abaissée à 30%.

6.12 La modification de l'art. 21 al. 2 de la loi du 13 février 2003 sur l'assurance des animaux de rente (RSF 914.20.1 ; LAAR) (XXX/L)

6.12.1 Contexte et base légale actuelle

L'art. 21 de la loi du 13 février 2003 sur l'assurance des animaux de rente - LAAR (RSF 914.20.1) stipule que l'Etat participe à raison de 50 % aux pertes d'animaux dues à une épizootie et aux frais de lutte contre les épizooties assumés par Sanima (Etablissement d'assurance des animaux de rente) et à raison de 25 % aux frais administratifs de Sanima.

La loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS 916.40) oblige les cantons d'allouer des indemnités pour pertes d'animaux dues à une épizootie et de prendre en charge tout ou partie des frais de lutte. La tâche des cantons est ainsi double (art. 31 al. 1 LFE):

- a) en premier lieu, ils doivent allouer les indemnités pour pertes d'animaux dues aux épizooties autres que les épizooties hautement contagieuses;
- b) en second lieu, ils sont tenus de couvrir tout ou partie des frais de lutte, que l'on soit en présence d'une épizootie hautement contagieuse ou que l'on soit en présence d'une autre épizootie à éradiquer ou à combattre.

La loi cantonale du 22 novembre 1985 sur l'assurance du bétail a prévu une participation financière de l'Etat directement liée aux dépenses effectives en relation avec les indemnités pour pertes

d'animaux et les frais de lutte contre les épizooties. Avec le système mis en place dans notre canton, et selon l'article 21 al. 2 LAAR, la participation cantonale couvre actuellement le 50 % des pertes d'animaux et des frais de lutte (60 % jusqu'en 1993) ainsi que 25 % des frais administratifs de Sanima (50 % jusqu'en 2001).

6.12.2 Justification de la mesure

Au vu des mauvaises perspectives financières 2013-2016 de l'Etat et en vertu d'une application plus élargie du principe pollueur-payeur, le Conseil d'Etat propose de réduire de 50 à 40 % la participation financière de l'Etat aux pertes dues à une épizootie et aux frais de lutte contre les épizooties et de supprimer la participation financière de 25 % aux frais administratifs de Sanima. Il estime que ce report de charge peut être supporté par l'Etablissement d'assurance des animaux de rente.

6.12.3 Incidences financières

Les dépenses annuelles de Sanima liées aux pertes dues à une épizootie et aux frais de lutte contre les épizooties ainsi qu'aux frais administratifs de Sanima se présentent comme suit (moyenne des années 2008 à 2012) :

Frais de lutte contre les épizooties :

Frais d'analyses laboratoires	873'045 francs
Frais vétérinaires	1'023'290 francs
Indemnités aux détenteurs	374'701 francs
Frais de matériel et d'élimination	<u>286'273 francs</u>
Total (moyenne annuelle)	2'557'309 francs

Frais administratifs :

Traitements et charges sociales	428'912 francs
Frais d'administration	111'653 francs
Dépenses diverses	<u>30'006 francs</u>
Total (moyenne annuelle)	570'571 francs

La participation financière annuelle de l'Etat aux frais de lutte contre les épizooties et aux frais administratifs de Sanima s'est élevée comme suit (moyenne 2008 - 2012) :

- 50 % des frais de lutte contre les épizooties, soit 1'278'655 francs
- 25 % des frais administratifs de Sanima, soit 142'642 francs

Sur la base des cinq dernières années (2008 à 2012), la réduction de 50 à 40 % de la participation aux frais de lutte contre les épizooties représenterait une somme annuelle de 255'730 francs en faveur de l'Etat et la suppression de la participation de 25 % aux frais administratifs de Sanima un montant de 142'642 francs.

Au total, l'incidence financière annuelle en faveur de l'Etat serait donc de 355'873 francs.

Cette diminution de charge pour l'Etat aura une incidence financière sur Sanima et, cas échéant, sur les détenteurs d'animaux de rente assurés dans la mesure où les primes devaient être adaptées pour cette seule raison.

Il est à souligner que cette incidence financière pourrait varier d'une année à l'autre selon l'évolution de la situation épidémiologique.

6.12.4 Commentaire du nouvel article 21 al. 2 LAAR

La participation de l'Etat aux pertes d'animaux dues à une épizootie et aux frais de lutte contre les épizooties est réduite de 50 à 40 %. La participation de l'Etat de 25 % aux frais administratifs de Sanima est supprimée. Sanima supportera le 60 % des pertes dues à une épizootie et des frais de lutte contre les épizooties ainsi que l'entier des frais administratifs et des salaires.

6.13 La modification de la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (XXX/M)

6.13.1 Taxe sur le commerce d'alcool: évolution et régime actuel

Reprenant en cela un régime d'autorisation qui trouvait initialement son fondement dans la loi du 21 novembre 1972 sur les établissements publics, la danse et le commerce des boissons, la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, contient un chapitre 4 qui soumet à des prescriptions particulières le commerce des boissons alcooliques. Ainsi, la vente au détail des boissons fermentées et / ou distillées à emporter et la livraison de ces produits sur commande de détail sont soumises à patente. Chaque titulaire de patente doit en outre s'acquitter d'une taxe d'exploitation fixée à 1% du chiffre d'affaires moyen réalisé sur les boissons alcooliques au cours des deux années précédentes. Perçue annuellement, cette taxe ne peut toutefois être inférieure à 100 francs. Il sied en outre de relever que les producteurs de vin du canton sont dispensés de patente et échappent conséquemment au paiement d'une taxe.

Cette nouvelle base de taxation, sans plafonnement, a sensiblement modifié le régime précédent, qui prévoyait certes aussi le prélèvement d'une taxe mais qui, à l'instar de ce qui prévaut en matière d'établissements publics, fixait cette dernière en fonction d'un barème, dont la limite supérieure était arrêtée à 5000 francs. Les grands distributeurs ont vu leur taxe augmenter sensiblement. A l'inverse, les commerces de détail, en particulier ceux pour lesquels la vente d'alcool ne constitue qu'une activité marginale, ont bénéficié d'une réduction proportionnelle.

6.13.2 Constitutionnalité de la taxe

La question de la constitutionnalité de la taxe prélevée depuis de nombreuses années dans le canton sur le commerce d'alcool n'a en soi à ce jour fait l'objet d'aucune contestation. Il convient néanmoins de constater que dans quatre arrêts du 10 juillet 2009, le Tribunal fédéral s'est penché sur la constitutionnalité d'une taxe similaire prélevée dans le canton de Vaud. Dans le cadre de l'examen des recours formulés par des groupes de distribution alimentaire refusant de se soumettre à cette contrainte fiscale, il a confirmé le pouvoir des cantons d'édicter des impôts spéciaux sur l'activité économique en vertu de l'article 3Cst. Tout en exprimant des doutes sur le fait qu'une telle taxe pouvait être de nature à prévenir ou à réduire la consommation d'alcool, notamment chez les jeunes, il a considéré à cette occasion que les importantes dépenses publiques résultant directement ou indirectement de la consommation excessive ou inappropriée d'alcool constituaient à elles seules des motifs objectifs suffisants pour justifier le prélèvement d'une taxe. Il a encore ajouté que dans la mesure où les prestations et la clientèle visées différaient de celles des établissements publics ou des producteurs de vin du canton, l'application à chacune de ces situations d'un régime légal différent ne contrevenait pas au principe d'égalité (2C_465/2008 ; 2C_466/2008 ; 2C_467/2008 ; 2C_468/2008 ; 2C_469/2008).

6.13.3 Proposition d'adaptation de la taxe d'exploitation

Après quinze ans d'application du même tarif, l'objectif principal de la procédure de révision engagée consiste à augmenter la taxe prélevée annuellement sur les quelque 85 millions de francs de chiffre d'affaires que représente globalement la vente d'alcool à emporter au détail dans notre can-

ton. Depuis une dizaine d'années, ce chiffre n'a eu de cesse de progresser alors même que les prix affichés sur bon nombre de produits sont devenus plus attractifs. Il peut représenter jusqu' à plus de 3 millions de francs dans un seul point de vente. Si l'on dresse un parallèle entre ce marché florissant et les interventions multiples de l'Etat sous l'angle de l'ordre, de la santé, de la sécurité et de la tranquillité publics générées par la consommation excessive d'alcool, il est désormais légitime de procéder à une adaptation de l'impôt spécial prévu dans ce domaine et de donner à cette adaptation une assise légale. L'augmentation prévue porte à 2% au lieu du 1% actuel la part à prélever sur le chiffre d'affaires déclaré. Le montant minimum reste en revanche fixé à 100 francs par année. Une augmentation de ce dernier toucherait en effet directement une centaine de petits commerces du canton, dont le chiffre d'affaires réalisé sur la vente d'alcool est inférieur à 5000 francs.

Accessoirement, la modification proposée tend à rendre le libellé actuel de la loi compatible avec le mode de taxation applicable aujourd'hui de manière généralisée en matière fiscale. En soi, la procédure prévue voudrait que la taxe soit calculée sur le chiffre d'affaires moyen réalisé au cours des deux années précédentes. Dans la pratique pourtant, cette manière de faire n'est plus guère applicable, en raison des changements très fréquents de responsables désignés à la tête des commerces de détail. Un phénomène comparable a du reste déjà conduit à une modification de la législation sur les établissements publics qui prévoit désormais chaque année une déclaration du chiffre d'affaires de l'exercice précédent et qui offre ainsi une base de calcul plus proche de la réalité commerciale.

6.13.4 Incidences financières

Au 31 décembre 2012, 472 commerces étaient au bénéfice d'une patente autorisant la vente d'alcool. Parmi eux, 61 étaient placés dans la catégorie des kiosques ou des shops de stations d'essence, dans lesquels seule la vente de boissons fermentées est admise. Pour l'ensemble de cette activité et sur la base des déclarations de chiffres d'affaires, le montant total de la taxe perçue s'est élevé à 845'486 francs. Au budget 2013, compte tenu de l'évolution constante du commerce d'alcool, un montant de 870'000 francs est d'ores et déjà inscrit. En cas de modification de la taxe d'exploitation dans le sens proposé, les recettes à attendre de cette taxation devraient pratiquement doubler pour atteindre environ 1'700'000 francs à partir de l'exercice 2014.

6.13.5 Conséquences en personnel

La modification projetée n'a aucune conséquence sur le personnel.

7 CONSÉQUENCES DES PROPOSITIONS

7.1 Conséquences financières des mesures proposées

Les conséquences financières qu'auront, selon les estimations actuelles, les mesures structurelles et d'économies pour l'Etat sont inventoriées de manière détaillée, mesure par mesure, dans l'inventaire annexé. Cet inventaire inclut toutes les mesures retenues par le Conseil d'Etat pour lesquelles une estimation financière est disponible, y compris celles qui n'ont pas été présentées dans le cadre de ce rapport. Il ne contient par contre pas les mesures pour lesquelles un chiffrage n'est pas encore possible à ce stade, notamment celle présentées dans le cadre de la section 4.4.

Une présentation synthétique des conséquences financières du programme est proposée ci-dessous. Les incidences globales sont tout d'abord évoquées, avant de distinguer les mesures de la compétence du Conseil d'Etat de celles de la compétence du Grand Conseil. Les effets sont regroupés selon les 4 thèmes retenus précédemment. Les contributions du Groupe E et de la BCF sont en outre présentées dans la rubrique « autres revenus ».

7.1.1 Incidences totales pour l'Etat

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

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

Thème	2014	2015	2016	TOTAL
Revenus	30'962	33'682	36'101	100'745
Personnel	36'096	60'551	90'131	186'778
Subventionnement	31'028	33'403	34'216	98'647
Projet et réforme	5'791	5'625	7'145	18'561
Autres revenus	10'500	10'500	10'000	31'000
Total (gain net)	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)

Les objectifs initiaux fixés par le Conseil d'Etat sont donc atteints, mais les résultats actuels ne suffisent pas à compenser les déficits du plan financier 2014-2016 présentés à la section 1.3. Dans la mesure où toutes les propositions sont entérinées, les déficits restant devront être compensés dans le cadre de la procédure budgétaire.

7.1.2 Incidences des mesures de la compétence du Conseil d'Etat

Les incidences positives nettes pour l'Etat des mesures de la compétence du Conseil d'Etat augmenteront progressivement sur la période, passant d'environ 56,6 millions de francs en 2014 à 69,1 millions de francs en 2016. Elles découleront principalement des mesures proposées en matière de subventionnement et de revenus.

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

Thème	2014	2015	2016	TOTAL
Revenus	12'941	15'211	17'630	45'782
Personnel	4'693	8'704	10'134	23'531
Subventionnement	22'733	24'246	24'257	71'236
Projet et réforme	5'761	5'565	7'085	18'411
Autres revenus	10'500	10'500	10'000	31'000
Total (gain net)	56'629	64'226	69'106	189'961

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

7.1.3 Incidences des mesures de la compétence du Grand Conseil

Les améliorations nettes pouvant découler des propositions faites au Grand Conseil sont supérieures à celles dépendant des décisions du Conseil d'Etat, en particulier pour les années 2015 et 2016. Elles connaîtraient une forte croissance durant les trois années à venir, passant de 57,7 millions de francs en 2014 à 108,5 millions de francs en 2016. Les gains nets potentiels mis en évidence reposent pour la plus grande partie sur les mesures envisagées en matière de personnel, dont les effets financiers sont le plus souvent cumulatifs. Des augmentations de revenus importantes sont également prévues.

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

Thème	2014	2015	2016	TOTAL
Revenus	18'021	18'471	18'471	54'963
Personnel	31'403	51'847	79'997	163'247
Subventionnement	8'295	9'157	9'959	27'411
Projet et réforme	30	60	60	150
Total (gain net)	57'749	79'535	108'487	245'771

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

7.2 Conséquences pour le personnel de l'Etat

Les conséquences des mesures proposées pour le personnel de l'Etat ont été décrites de manière détaillée dans les sections 4.3.1.2, 4.3.2.2 et 4.4.2 et 6.1.

Les mesures restrictives prises en matière de création de postes pourraient, dans certains cas, avoir des incidences sur la charge de travail des collaboratrices et collaborateurs de l'Etat. On ne peut écarter cette hypothèse. Le Conseil d'Etat a toutefois décidé de donner plus de souplesse aux Directions dans la gestion de leurs effectifs. De plus, il table sur une utilisation plus large des informations et des propositions découlant du catalogue de prestations des unités administratives.

S'agissant des mesures portant sur la masse salariale et les traitements du personnel, il y a lieu de faire les remarques suivantes :

- > le chiffrage des incidences financières des mesures dans la catégorie "Personnel" figurant dans les tableaux précédents correspond aux améliorations apportées aux résultats du plan financier qui tablaient notamment sur des taux d'inflation de 0,5 % en 2014, 1 % en 2015 et 1,5 % en 2016. Il s'avère que ces prévisions d'inflation peuvent être corrigées à la baisse (pas d'indexation supplémentaire sur la période). Les montants indiqués ne correspondent dès lors pas à des économies qui se reportent directement sur les salaires du personnel de l'Etat mais à des économies par rapport aux chiffres retenus au plan financier de législature,
- > à l'exception de la mesure portant sur la réduction de l'échelle des traitements de 1 point ou 0,9%, les autres mesures ne provoquent pas de diminution de traitement. Elles suppriment momentanément les augmentations ou en réduisent les effets. Signalons ici que sur la base d'une masse salariale de l'ordre de 1,5 milliards de francs (réseaux hospitaliers compris), l'incidence financière pour le personnel de la réduction de 0,9 % des traitements peut être estimée à environ 13,5 millions de francs (brut) et l'effet de la suppression complète d'un palier annuel à 0,7 % de cette même masse salariale, soit environ 10,5 millions de francs (brut),
- > les effets réels de la mesure sur l'indexation (pas d'indexation avant que l'indice des prix atteigne 112 points) ne se feront sentir que pour autant que l'indice des prix dépasse 109,6 points. En mars 2013, cet indice était de 108,7 points. Il est certain qu'en novembre 2013, l'indice de 109,6 points ne sera pas atteint et il est très probable que cela ne soit pas non plus le cas en novembre 2014 pour l'indexation servie en 2015. L'effet réel éventuel de la mesure ne sera dès lors ressenti qu'en 2016, si l'indice devait dépasser 109,6 points à ce moment-là.

Le Conseil d'Etat est toutefois conscient de la contribution importante demandée au personnel. Il rappelle cependant que des revalorisations réelles ont été accordées régulièrement au cours des dernières années et que les traitements sont calculés actuellement sur la base d'un indice dépassant de près d'un point celui qui devrait servir de référence.

7.3 Conséquences pour les communes

7.3.1 Incidences financières sur les communes

Les incidences financières nettes des mesures proposées pour les communes sont récapitulées dans le tableau ci-après, en se référant aux quatre thèmes principaux retenus dans l'analyse.

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

Thème	2014	2015	2016	TOTAL
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)

Il apparaît que les incidences financières du programme de mesures structurelles et d'économies sont positives pour les communes pour chacune des années considérées, soit pour 2014, 2015 et 2016. 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.

Les incidences par mesures, très variables, sont détaillées dans l'inventaire annexé au présent rapport. La proposition ayant la plus forte implication financière négative pour les communes est celle consistant à modifier la clé de répartition du produit de l'impôt sur les véhicules à moteur (pertes de revenus d'environ 9,9 millions de francs, partiellement compensée par l'augmentation d'environ 2,7 millions de francs découlant de la majoration du tarif). Les propositions formulées en matière de réduction de primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide sociale (4 millions), de transports publics (entre 3,4 et 3,9 millions) et d'aides et soins à domicile (entre 1,1 et 1,2 millions) entraîneront également des charges additionnelles importantes pour les communes.

Les principales incidences positives pour les communes découlent des mesures prévues en matière de personnel (préscolaire, école primaire, cycles d'orientation, secteurs subventionnés) et notamment des actions sur l'indexation et les paliers (réduction totale des charges de 8,5 millions en 2014, 14,3 millions en 2015 et 22,3 millions en 2016). Plusieurs propositions touchant à la fiscalité bénéficieront également fortement aux communes (revenus additionnels d'environ 5 millions en lien avec l'actualisation des valeurs locatives, de 1,9 millions en raison de la création d'une entité de gestion des actes de défauts de biens et du renforcement de l'investigation fiscale ou encore de 1,2 millions via le gel des déductions pour primes d'assurance-maladie). Plusieurs mesures évoquées ici auront des incidences financières durables, qui perdureront au-delà de 2016.

Il est à souligner encore qu'il est prévu que la répartition des incidences financières entre l'Etat et les communes se fasse dans la plupart des cas conformément aux bases légales actuelles. Seules trois mesures, entrant dans le champ de compétences du Grand Conseil, induisent la modification d'une clé de répartition financière existante. Il s'agit de la réduction de la part des communes à l'impôt sur les véhicules, de l'augmentation de la participation des communes au financement des transports publics et de la réduction de la participation de l'Etat au financement de l'aide et des soins à domicile.

7.3.2 Incidences sur la répartition des tâches

Les mesures proposées n'ont pas d'incidence sur la répartition des responsabilités entre l'Etat et les communes dans l'exécution des tâches concernées. Certaines d'entre-elles induisent toutefois des adaptations au niveau des clés financement, comme mentionné précédemment.

7.4 Autres conséquences

Les mesures proposées sont compatibles avec le droit fédéral et européen. Leurs incidences en termes de développement durable n'ont pas été évaluées. Considérée individuellement, aucune mesure ne remplit actuellement les critères d'une soumission au référendum financier facultatif ou obligatoire.

8 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat l'a souligné dans le défi n° 7 de son programme gouvernemental : « L'équilibre des finances n'est pas un but en soi. Il constitue toutefois la condition d'un développement durable et harmonieux des prestations essentielles de l'Etat. Une politique budgétaire et financière qui ne s'inscrit pas dans la perspective d'un équilibre durable n'offre à terme que le choix entre la remise en cause des prestations publiques et / ou une augmentation des impôts. Des finances saines sont le meilleur garant d'un Etat fort ». Les perspectives financières 2013-2016 révélées par le plan financier nécessitent de prendre des mesures immédiates pour anticiper les difficultés financières qui s'annoncent et pour dégager une modeste marge de manœuvre pour faire face aux imprévus. L'expérience nous apprend que l'une des clés de la maîtrise des finances de l'Etat est sans conteste la volonté des autorités de décider à temps et non dans l'urgence les mesures et réformes qui s'imposent. Jusqu'à présent, le canton de Fribourg a appliqué cette méthode avec succès. Le Conseil d'Etat vous invite dès lors à appuyer sa démarche et à soutenir toutes les mesures proposées dans le présent rapport.

Annexes :

- Inventaire chiffré des principales mesures proposées réparties selon les 4 catégories de mesures
- Projets de lois