Postulat Jacques Crausaz **N° 271.05**
relatif à l'article 21 de la loi sur les subventions (plafond des subventions de fonctionnement)

Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 3 février 2005 (*BGC* pp. 204-205), le député Jacques Crausaz demande au Conseil d'Etat d'étudier les modalités et les conséquences d'application d'un assouplissement de l'article 21 de la loi sur les subventions. Il propose de modifier d'une part le calcul permettant de déterminer la proportion que représentent les subventions de fonctionnement par rapport aux recettes fiscales et, d'autre part, de réduire la portée des mesures rendues nécessaires en cas de dépassement de la limite des 25 % fixée dans la loi.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Fondements de la limite établie

De manière générale, la loi sur les subventions (LSub) vise à améliorer la cohérence, l'efficacité, la sécurité et la maîtrise des subventions octroyées par l'Etat. L'article 21 de la loi sur les subventions a la teneur suivante ;

" [1]Le volume global des subventions de fonctionnement doit être adapté aux possibilités financières de l'Etat.

[2]Lorsque le total des subventions nettes de fonctionnement prévues au budget atteint le quart du total du produit de la fiscalité cantonale, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement. Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition."

La limite posée à l'article 21 constitue une pièce maîtresse de la LSub, mettant en relation le volume des subventions de fonctionnement par rapport aux recettes fiscales. Cette limite a pour objectif principal d'éviter que les subventions, qui représentent un poste important des dépenses de l'Etat, évoluent plus rapidement que les recettes fiscales. Elle n'a pas pour objectif de bloquer les montants versés au titre de subventions, mais bien de contenir leur hausse dans des proportions acceptables.

La règle prévoit que le Conseil d'Etat, lorsque le total des subventions nettes de fonctionnement budgétisées atteint le quart du produit de la fiscalité cantonale, propose au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement.

Avec cet instrument, l'Etat s'est fixé une limite à la croissance de la part relative aux subventions par rapport à ses propres dépenses de fonctionnement, notamment de personnel. Inspiré directement du système dit de la "cote d'alerte", cet instrument a pour but de contribuer aux efforts permanents en vue de respecter l'équilibre budgétaire à moyen et long terme. L'article 83 al. 1 de la nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 qui exige que le budget de fonctionnement soit équilibré, ne fait que renforcer le rôle et l'importance de cet instrument de politique budgétaire. Rappelons encore qu'au

moment de l'adoption de la LSub par le Grand Conseil, la proportion des subventions nettes de fonctionnement par rapport aux recettes fiscales atteignait 24,1 % (budget 1999; *BGC* p. 835). Elle était assez proche de la limite de 25 % retenue. Le Grand Conseil a refusé plusieurs amendements visant à augmenter ou assouplir ce plafond.

2. Les modalités de calcul de la limite

Le règlement sur les subventions du 22 août 2000 précisait que la détermination des subventions nettes de fonctionnement s'obtenait par la multiplication des montants figurant sous les positions comptables 362, 364, 365 et 366 du plan comptable de l'Etat par un coefficient de 43 %. Ce coefficient représentait la proportion des subventions nettes de fonctionnement dans le total des subventions de fonctionnement. Les subventions nettes représentaient en fait les subventions restant à la seule charge du budget de l'Etat. Ce taux permettait ainsi de simplifier le calcul par le biais d'une estimation des participations d'autres instances (Confédération et communes notamment) au financement de ces subventions, de manière à obtenir le montant net que l'Etat doit supporter. Le coefficient fixé initialement avait été établi sur la base de la moyenne des années précédant l'entrée en vigueur dudit règlement. Le règlement précisait en outre que ce coefficient devait être revu tous les 3 ans, en fonction de l'évolution du rapport entre subventions brutes et nettes. Ce mode de calcul, élaboré au moment et pour la mise en oeuvre de la LSub, était simple et il permettait une calculation rapide.

L'auteur du postulat estime que ces modalités de calcul sont "obscures et laissées à l'appréciation de la Direction des finances". Cette affirmation ne correspond pas à la réalité, dans la mesure où les positions comptables se rapportant aux subventions sont clairement identifiables, y compris dans la partie statistique du fascicule publié tant pour le budget que pour les comptes. Il en est de même pour le produit de la fiscalité (cf fascicule publié du budget 2005, pp. 292-296). L'application du coefficient dont la valeur figure dans le règlement ne laissait place à aucune marge de manoeuvre.

Il faut relever que depuis le dépôt du postulat, les modalités de détermination du total des subventions nettes ont été revues à la faveur d'une modification du règlement (cf aussi point 5 de la présente réponse). Il est en effet désormais techniquement possible de réaliser le calcul des subventions nettes de fonctionnement de manière précise, sur la base des positions comptables individuelles de chaque subvention, déduction faite des exceptions prévues par la loi sur les subventions, des participations financières des communes et de la Confédération ainsi que des restitutions et récupérations de subventions. Cette nouvelle manière de calculer permet d'obtenir une situation exacte et évite les éventuels effets de seuil qui auraient pu se produire lors de l'actualisation du coefficient.

3. La référence au budget

L'article 21 de la LSub précise que la limite des 25 % dont il est question ici s'applique aux chiffres du budget. L'auteur du postulat est d'avis qu'il faudrait également tenir compte des résultats des comptes de plusieurs exercices, afin d'éviter de corriger les effets d'une année particulière.

Comme mentionné plus haut, l'instrument que représente cette limitation portant sur le volume des subventions de fonctionnement a été fortement inspiré par le système de la cote d'alerte. Cette dernière se réfère exclusivement au budget. La référence aux résultats des comptes comporte de lourds handicaps en regard d'une politique budgétaire qui est tournée vers l'avenir. Les comptes livrent uniquement des données historiques, certes intéressantes, mais qui ne tiennent pas compte du futur, même

proche. En outre, la référence aux comptes ne fait que reporter dans le temps des mesures nécessaires. En se privant de la possibilité d'anticiper, on perd un temps précieux et de l'efficacité dans la mise en oeuvre d'éventuelles mesures d'ajustement.

4. Une règle pour toutes les subventions de fonctionnement

La liste des subventions prises en compte dans le calcul de la limite des 25 % comporte un nombre élevé de lois et décrets. Les montants de ces subventions sont d'inégales importances et présentent des évolutions hétérogènes sur les années. Le nombre élevé de subventions considérées présente cependant l'avantage de lisser les effets produits par ces évolutions.

L'auteur du postulat souhaite que, lorsque la limite de 25 % est atteinte, il ne soit plus possible d'octroyer de nouvelles subventions (nouvelle loi ou nouveau décret), si la contrepartie financière n'est pas trouvée au travers de modifications législatives en matière de subventions.

Un tel dispositif n'est pas conforme à l'esprit de la loi actuelle. En effet, cette proposition n'empêcherait pas un dépassement durable de la limite des 25 %. Le plafond ne s'appliquerait pas aux "anciens" domaines de subventionnement dont les charges pourraient continuer à progresser bien au-delà du rythme des recettes fiscales. Cela conduirait à un système où la loi impose une limite purement virtuelle qui ne serait pas respectée dans la réalité. En outre, la désignation d'un domaine de dépenses faisant l'objet d'un traitement de faveur n'est pas concevable. Il est évident qu'en accordant un régime particulier à un groupe de dépenses de l'Etat (en l'occurrence les anciens domaines de subventionnement), on augmenterait la pression sur les autres secteurs de dépenses. De plus, on rendrait très difficile l'introduction de nouvelles subventions qui pourraient s'avérer encore plus importantes et utiles que les anciennes subventions. Avec la proposition du postulant, toute la procédure consistant à réexaminer périodiquement les subventions, comme l'exige la nouvelle Constitution et l'article 35 de la loi sur les subventions, est remise en question. Cela revient à privilégier l'existant au détriment des nouveaux besoins.

Enfin, il convient de relever que la décision prise par le Grand Conseil, dans le cadre du budget 2005, représentait la première mesure découlant de l'application de la règle établie. Il paraît peu judicieux de modifier les règles du jeu lors de la première application de celles-ci. Ajoutons encore que le report des échéances n'a jamais rendu les mesures à prendre moins douloureuses. Il faut aussi relever que les communes ont un intérêt évident à ce que les subventions n'évoluent pas à un rythme plus élevé que les recettes fiscales. Elles sont en effet appelées à cofinancer plusieurs domaines de subventionnement.

5. Le dispositif actuel

L'auteur du postulat propose de prévoir les détails relatifs au mode de calcul des subventions nettes et du produit de la fiscalité cantonale dans la loi.

Cette proposition ne nous semble pas indiquée. Il ne s'agirait que d'une simple reprise des dispositions réglementaires, avec l'inconvénient de surcharger la loi actuelle de modalités de détail. De plus, la souplesse nécessaire serait perdue alors qu'il faut pouvoir tenir compte des modifications ponctuelles du plan comptable, de l'introduction ou de la suppression de domaines de subventionnement ou de participations communales ou fédérales. Le dispositif en vigueur a d'ailleurs montré sa pertinence. Il a permis au Conseil d'Etat d'adapter récemment le mode de calcul en se référant, grâce aux données détaillées fournies désormais par le nouvel outil comptable, à une

calculation précise basée sur la liste exacte des rubriques budgétaires et non plus à un taux global.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat vous propose de ne pas prendre en considération ce postulat. Il estime d'abord qu'il n'y a pas lieu de procéder à une étude complémentaire de la question. La problématique soulevée par le député Jacques Crausaz a déjà fait l'objet d'une analyse circonstanciée dans la présente réponse. En modifiant l'article 10 du règlement sur les subventions, le Conseil d'Etat a déjà partiellement donné suite aux demandes de clarté et de transparence du postulant. Pour encore mieux répondre à ces exigences, le Conseil d'Etat va désormais transmettre à la Commission des finances et de gestion du Grand Conseil, le détail du calcul des subventions nettes de fonctionnement. Enfin, l'abandon proposé de la référence au budget et une application du plafond de subventions qui épargnerait les "anciennes" subventions et se focaliserait sur les nouvelles subventions remettraient fondamentalement en cause les buts prioritaires de la loi sur les subventions. Les propositions du postulant seraient aussi partiellement en contradiction avec l'article 82 al. 2 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 qui stipule que l'Etat et les communes *"vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement".* Elles affaibliraient nettement l'exigence légale obligeant à contenir l'évolution des dépenses de l'Etat consacrées aux subventions de fonctionnement.

Fribourg, le 20 juin 2005