



Rapport 2024-DFIN-52

16 décembre 2024

Actualisation du plan financier 2026-2028

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur l'actualisation du plan financier pour les années 2026-2028.

Table des matières

1	Introduction	2
2	Les résultats du plan financier	2
3	Les adaptations apportées aux prévisions initiales	3
4	Le contenu du plan financier actualisé 2026-2028	5
4.1	Le compte de résultats	5
4.1.1	L'évolution des charges	6
4.1.2	L'évolution des revenus	8
4.2	Le compte des investissements	9
4.3	L'insuffisance de financement	10
5	Effets estimés du programme d'allégement des finances fédérales sur la planification financière de l'Etat de Fribourg	11
6	Conclusion	12

1 Introduction

Le 12 novembre 2022, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil son rapport sur le plan financier de législature 2022-2026. En application de l'article 38 de la loi sur les finances de l'Etat, le Conseil d'Etat est tenu d'actualiser périodiquement son plan financier. C'est l'objet du présent rapport qui traite de l'actualisation des prévisions du plan financier pour l'année 2026 et qui présente les perspectives financières de l'Etat pour les années 2027 et 2028.

En préambule à l'analyse des résultats des prévisions 2025-2028, il convient de rappeler l'importance et de souligner la nécessité que revêt la réalisation de projections financières à moyen terme comme outil de pilotage garantissant une gouvernance la plus pertinente possible. Cet exercice oblige ainsi chaque secteur à réfléchir périodiquement de manière approfondie à l'orientation des politiques qu'il se doit de mettre en place, notamment en mesurant leurs impacts financiers et en personnel ainsi qu'en établissant un échéancier quant à leur exécution.

La consolidation des résultats ainsi obtenus permet de disposer d'une vue d'ensemble tant au niveau des besoins annoncés que des ressources à disposition. Il revient au Conseil d'Etat de fixer des priorités et d'adapter le programme envisagé ainsi que le calendrier de réalisation aux possibilités financières.

Bien que l'évaluation précise de l'évolution des finances de l'Etat reste un exercice délicat, au vu des nombreuses incertitudes au niveau international et national notamment, il n'en demeure pas moins que le plan financier est un instrument fondamental qui sert à exposer le développement le plus probable en prenant en considération les hypothèses retenues selon les connaissances actuelles. En effet, la valeur d'un plan financier réside moins dans l'exactitude de ses prévisions que dans les tendances générales qui s'en dégagent. L'objectif de la planification financière, plus que deviner le probable, est de nous aider à préparer l'avenir que l'on considère comme souhaitable pour le canton.

Le plan financier de la législature adopté par le Conseil d'Etat à la fin de l'année 2022 mettait déjà en exergue les défis que devait relever le canton au vu de la dichotomie dans le rythme d'évolution des charges et des revenus. L'opération se concluait par la nécessité de poursuivre une politique financière prudente et rigoureuse impliquant une stricte priorisation des besoins, voire la mise en œuvre de mesures particulières permettant de rectifier les tendances qui se dessinaient, afin de garantir des finances cantonales durables. L'actualisation du plan financier pour les années 2025 à 2028, présentée ici, ne fait que confirmer les perspectives délicates identifiées alors. Le programme d'allègement budgétaire de la Confédération annoncé à l'automne 2024 vient compliquer singulièrement l'équation de l'équilibre budgétaire pour les années à venir.

2 Les résultats du plan financier

Au terme de son examen, le Conseil d'Etat présente son plan financier pour la période 2025-2028. Les principaux résultats, en millions de francs, sont indiqués dans le présent chapitre. Ces résultats ne comprennent pas encore les effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales. En effet, ce dernier a été annoncé trop tardivement pour que les incidences qui en découleront puissent être intégrées dans les évaluations détaillées du plan financier de l'Etat présenté ci-dessous. Elles sont donc présentées de manière séparée (chapitre 5).

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

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

En dépit des nombreuses et importantes adaptations qui ont été apportées par le Conseil d'Etat (voir point 3 ci-après), le plan financier pour la période 2025-2028 fait apparaître une détérioration marquée des finances cantonales dès 2026 déjà. Le plan financier met en évidence la cause essentielle, à savoir un rythme de croissance des charges sensiblement plus élevé que celui des revenus. En effet, même si ces derniers progressent entre 2025 et 2028, cela reste largement insuffisant pour compenser l'évolution significative des dépenses. Ainsi, l'infléchissement durable de l'évolution des recettes ne pourra que limiter les moyens indispensables au financement des tâches publiques.

Cette actualisation de la planification financière montre également quels sont les défis auxquels le canton devra faire face et l'écueil qu'il faudra surmonter. Il appert que la contrainte légale et constitutionnelle de l'équilibre budgétaire nécessitera la remise en question de projets, l'adaptation de certaines lois et une priorisation des besoins plus approfondie dans le cadre de l'élaboration des budgets futurs. Rappelons encore que ces résultats ne comprennent pas les retombées négatives auxquelles il faut s'attendre en lien avec le programme d'allègement des finances fédérales. Cela ne fera qu'accentuer la pression sur les finances du canton.

Ces perspectives négatives appellent à prendre des mesures fortes et courageuses, tant au niveau du Conseil d'Etat que du Grand Conseil, dans le but de conserver la maîtrise des finances cantonales et d'être en mesure d'assumer les défis majeurs des années à venir. Ainsi, la nécessité de mettre en place un programme d'assainissement des finances cantonales se fait jour avec d'autant plus d'acuité.

3 Les adaptations apportées aux prévisions initiales

Les résultats initiaux présentés ci-après correspondent aux estimations des services, établissements et directions. Ces données brutes, et l'impasse financière majeure qu'elles démontraient, étaient extrêmement préoccupantes. Le Conseil d'Etat s'est avant tout attaché à remodeler ces prévisions de sorte à se rapprocher le plus possible des exigences fixées par la Constitution. L'ajustement du plan financier s'est opéré sur tous les plans et sur toute la période considérée, avec une amélioration permettant, pour l'exercice 2025, d'assurer l'équilibre budgétaire.

Plan financier initial

	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	mios
Déficit du compte de résultats	- 325,3	- 548,9	- 559,7	- 603,1	- 2 037,0
Excédent de dépenses du compte des investissements	- 359,9	- 390,6	- 387,0	- 444,0	- 1 581,5
Insuffisance de financement	- 543,7	- 774,3	- 760,0	- 847,0	- 2 925,0

Le réexamen visant à redimensionner les prévisions de départ a notamment porté sur les domaines suivants : investissements, personnel, subventionnement, fonctionnement courant et revenus. Le tableau ci-après résume l'importance des adaptations apportées dans les principales rubriques susmentionnées :

	Plan financier initial	Budget Plan financier final	Variation
	mios	mios	mios
Fonctionnement			
Charges	19 488,5	18 413,9	- 1 074,6
Personnel	6 728,8	6 479,8	- 249,0
Consommation	2 123,4	1 943,8	- 179,6
Transferts (subventionnement)	9 085,0	8 700,6	- 384,4
Financières, comptables et extraordinaires (y compris amortissements)	1 551,3	1 289,7	- 261,6
Revenus	17 451,5	17 978,0	+ 526,5
Fiscalité cantonale	6 057,0	6 543,9	+ 486,9
Ressources d'exploitation	1 769,3	1 805,4	+ 36,1
Transferts	8 915,4	8 870,0	- 45,4
Financements spéciaux et revenus comptables	709,8	758,7	+ 48,9
Investissements			
Dépenses	1 861,5	1 225,8	- 635,7
Recettes	280,0	243,5	- 36,5
Insuffisance de financement	2 925,0	925,7	- 1 999,3

Globalement, le déficit du compte de résultats a été réduit de quelque 1,6 milliard de francs ou de 79 % par rapport aux données initiales. Le volume des investissements nets a été, quant à lui, diminué de près de 38 %. Toutes ces adaptations ont permis de ramener le besoin de financement pour la période 2025-2028 de 2,925 milliards de francs à 925,7 millions de francs (- 68 %). Ces chiffres traduisent bien l'effort conséquent de priorisation qui a été réalisé.

4 Le contenu du plan financier actualisé 2026-2028

Dans le cadre du processus d'ajustement du plan financier qu'il a mené, le Conseil d'Etat a pris un certain nombre d'options et opéré des choix, après une juste pesée de ce qui lui apparaissait obligatoire, indispensable, urgent ou plus simplement nécessaire et utile.

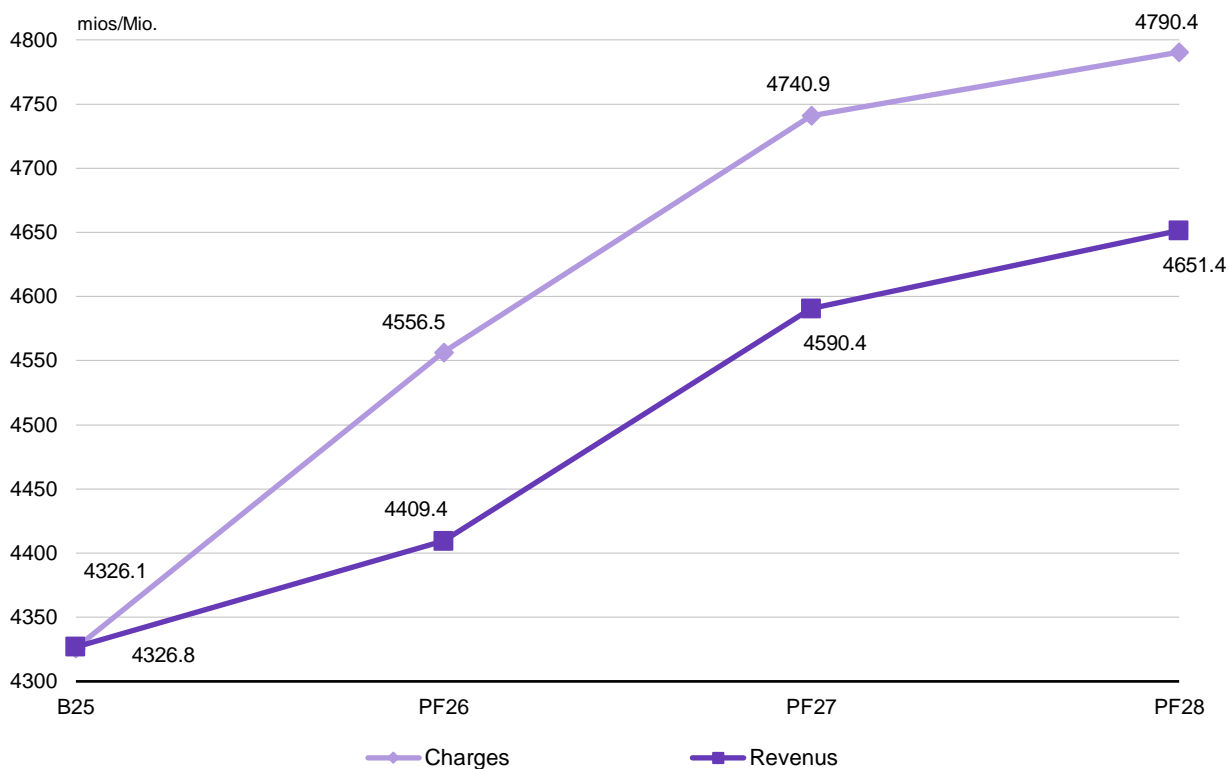
Au terme de cet exercice difficile et délicat, le plan financier actualisé présente les caractéristiques principales suivantes, sur le plan du fonctionnement et sur celui des investissements. Comme indiqué plus haut, les estimations présentées ici ne comprennent pas les effets attendus du programme d'allègement des finances fédérales sur les finances de l'Etat.

4.1 Le compte de résultats

A noter au préalable que les charges financières extraordinaires liées à l'assainissement du bilan de l'HFR et leur financement par la dissolution de la provision prévue à cet effet ont été intégrés dans la planification financière à moyen terme. Ainsi en 2027, une charge extraordinaire de 80 millions de francs ainsi qu'un prélèvement de 65 millions de francs sur la provision ad hoc influencent par conséquent tant le volume des charges financières et comptables que celui des financements spéciaux et revenus comptables.

Les différentes catégories de charges et revenus sont appelées à évoluer ainsi sur la période considérée :

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



Le différentiel significatif dans le rythme de croissance des charges et des revenus est à l'origine du creusement des déficits du compte de résultats. En effet, le taux de progression des charges représente près de 1,5 fois celui des revenus. Ainsi, la progression des revenus atteint, en moyenne annuelle 2,4 %, alors que ce taux atteint 3,5 % pour les charges. Les ressources provenant de l'extérieur (revenus de transferts et péréquation financière fédérale), dont le volume total passe de 2144,1 millions de francs en 2025 à 2308,9 millions de francs en 2028, croissent de 7,7 % sur la période. A relever que les revenus fiscaux augmentent, quant à eux, de 7,5 % entre 2025 et 2028. Cette situation se révèle problématique dans un contexte d'augmentation continue et soutenue de demande de prestations supplémentaires de l'Etat. L'ajustement besoins-moyens s'en trouve singulièrement compliqué et requiert forcément une politique financière rigoureuse et encore davantage sélective.

4.1.1 L'évolution des charges

Sur le plan du personnel, et devant répondre à un nombre très élevé de demandes initiales (697 EPT), le Conseil d'Etat a fixé des priorités et a retenu au final la création suivante de postes supplémentaires (en EPT : équivalents plein-temps) :

Secteurs	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
Enseignement	80,68	76,67	66,54	62,46	286,35
Administration et autres secteurs	27,01	56,90	49,90	44,40	178,21
Police	7,30	1,00	- 4,00	- 1,00	3,30
Total	114,99	134,57	112,44	105,86	467,86

Les nouveaux postes dans l'enseignement sont en lien avec l'évolution planifiée des effectifs d'élèves, respectivement d'étudiants et d'apprentis. Ils représentent 61 % du total des places de travail supplémentaires qu'il est envisagé de créer durant la période considérée.

Pour l'administration et les autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu la création de plus de 178 nouveaux postes ce qui correspond à 38 % de la somme des EPT sur la durée de la planification financière. Même si le nombre d'équivalents plein-temps a été limité de façon plus restrictive au budget 2025, la moyenne annuelle pour les années 2026 à 2028 se monte à un peu plus de 50 EPT, soit 87 % de plus que les postes accordés en 2025 pour ces secteurs.

Quant à l'évolution des effectifs de la Police, elle pourrait se révéler plus ou moins importante que celle indiquée ci-dessus en fonction du nombre réel de démissions et départs naturels.

A signaler, toujours au chapitre des charges de personnel, que le plan financier actualisé comprend, d'une part les automatismes salariaux (paliers et indexation) ainsi qu'une réserve en 2026 pour les risques en lien avec le renchérissement.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de plus d'un tiers de l'accroissement des charges totales au cours de la période 2025-2028, le Conseil d'Etat a maintenu la politique définie au programme de législature consistant à privilégier la consolidation des prestations existantes, le développement de celles considérées comme prioritaires ou incontournables et le report des nouveaux projets.

Au final, la croissance 2025-2028 des charges de transferts provient pour l'essentiel des douze domaines principaux suivants, dont 8 concernent les fonctions « santé » et « prévoyance sociale » :

	Budget 2025	Plan financier 2028	Variation	
	mios	mios	mios	en %
Assurance maladie	226,3	283,6	+ 57,3	+ 25,3
Institutions spécialisées et maisons d'éducation	182,6	208,5	+ 25,9	+ 14,2
Etablissements médico-sociaux et soins et aide à domicile	136,1	160,0	+ 23,9	+ 17,6
Indemnités aux compagnies de transports (y compris dépassement de la quote-part cantonale)	64,1	83,0	+18,9	+ 29,5
Prestations complémentaires familles	–	15,0	+ 15,0	.
Institutions de pédagogie spécialisée	92,1	104,3	+ 12,2	+ 13,2
Prestations complémentaires AVS/AI	176,9	188,1	+ 11,2	+ 6,3
Prestations de l'Etat en faveur de l'HFR et du RFSM	248,4	257,3	+ 8,9	+ 3,6
Hospitalisations hors canton	107,4	115,7	+ 8,3	+ 7,7
Contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton	124,4	130,8	+ 6,4	+ 5,1
Bourses cantonales	13,4	17,9	+ 4,5	+ 33,6
Accueil extrafamilial	16,3	20,4	+ 4,1	+ 25,2

A noter que certaines de ces dépenses supplémentaires sont compensées partiellement par des revenus.

Certaines subventions diminuent également de façon non négligeable, notamment la contribution versée aux communes et aux paroisses en lien avec la nouvelle réforme fiscale des entreprises. En effet, cette dernière est dégressive et se termine en 2026, conformément au décret y relatif.

On constate également des baisses significatives au niveau des dépenses en lien avec l'asile, tant pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire (– 5,6 millions de francs) que pour l'aide sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés (– 42 millions de francs).

Malgré une compression conséquente des demandes et l’attribution d’enveloppes réduites, l’augmentation des charges de consommation et de fonctionnement courant s’élève de 16,3 % entre 2025 et 2028, soit + 73,6 millions de francs. Cela s’explique principalement par les travaux liés à l’assainissement de la Pila (+ 41,1 millions de francs), par l’évolution des mandats donnés à des tiers (+ 6,8 millions de francs) ainsi que par la hausse de l’enveloppe informatique (+ 5,4 millions de francs).

L’évolution des charges financières et d’amortissements découle quant à elle de facteurs bien spécifiques :

- > les premières découlent de la prise en charge des intérêts des emprunts qui devront être contractés pour couvrir les besoins de financement, étant donné qu’il n’existe plus de fortune « libre ». A noter, en 2027, la hausse spécifique en lien avec l’assainissement financier du bilan de l’HFR (80 millions de francs) ;
- > les secondes étant pour leur part directement liées à l’importance du programme d’investissements prévu.

4.1.2 L’évolution des revenus

Le tendanciel déséquilibre des finances cantonales constaté sur la période de planification s’explique en particulier par un différentiel conséquent entre le rythme de progression des charges (+ 10,7 %) et celui des revenus (+ 7,5 %) et ce, malgré une évaluation à la hausse, tant des recettes fiscales (+ 7,5 %), que des revenus provenant de la péréquation financière fédérale (+ 6,1 %).

Néanmoins, la croissance des revenus totaux reste, au final, largement insuffisante pour faire face à celle substantielle des charges prévues. Concernant l’estimation des principales rentrées fiscales, elle est présentée pour les années 2025 à 2028 dans le tableau qui suit :

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Variation 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	en %
Impôts sur le revenu	932,0	944,0	978,2	1 007,2	+ 8,1
Impôts sur la fortune	99,0	106,0	112,8	116,8	+ 18,0
Impôts sur le bénéfice	202,0	207,0	212,6	215,6	+ 6,7
Impôts sur le capital	12,0	11,0	11,1	11,1	- 7,5

La quasi-totalité des impôts directs connaissent une progression favorable. En effet, un certain optimisme a prévalu lors de l’évaluation de la fiscalité, en retenant des taux de croissance élevés, voire dans certains cas, à des niveaux supérieurs à ceux constatés ces dernières années. A noter que les coefficients sont maintenus constants pour la période 2026-2028 au niveau de ceux retenus au budget 2025. Concernant les impôts sur le revenu, la période fiscale 2026 tient compte d’une adaptation des barèmes et des déductions afin de corriger les effets de la progression à froid. Ainsi, un montant estimé à quelque 20 millions de francs est retranché du potentiel fiscal 2026 impactant par conséquent la progression de cette recette.

En outre, il y a lieu de relever la prise en compte d’une bascule fiscale dès 2027 en lien avec l’introduction de la stratégie d’éducation numérique (projet ENEO) afin de garantir une opération neutre de la reprise des charges y-relatives par l’Etat. Cela représente 10 millions de francs supplémentaires en 2027 et en 2028, répartis sur les impôts directs des personnes physiques et des personnes morales.

Du côté des ressources extérieures, leur croissance (+ 7,7 %) est légèrement plus élevée que celle de la fiscalité (+ 7,5 %) pour 2025-2028. Les revenus provenant de la péréquation financière fédérale augmentent de 37,2 millions de francs, même si l’on constate une baisse momentanée en 2026. Les contributions de la Confédération, des cantons et des communes progressent, elles aussi, de façon sensible. On observe néanmoins une diminution de la participation fédérale dans le domaine de l’asile, mais qui correspond à une réduction des charges prévues dans ce secteur.

Quant aux parts à des recettes, elles croissent principalement au niveau de la part à l'impôt fédéral direct. De plus, suite à l'entrée en vigueur de l'imposition minimale prévue par l'OCDE au 1^{er} janvier 2024, il a été tenu compte dès 2026 de l'impôt complémentaire que le Conseil fédéral a décidé d'introduire en Suisse. Celui-ci revient à raison de 75 % aux cantons.

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Variation 2025-2028	
	mios	mios	mios	mios	mios	en %
Impôt fédéral direct des personnes physiques	60,8	62,5	64,2	66,1	+ 5,3	+ 8,7
Impôt fédéral direct des personnes morales	78,4	79,1	82,8	84,5	+ 6,1	+ 7,8
Part au revenu des autres recettes fédérales (imposition minimale OCDE)	–	5,0	10,0	15,0	+ 15,0	.

S'agissant des participations communales, elles devraient connaître l'évolution suivante :

- > Budget 2025 : 495,3 millions de francs
- > Plan financier 2026 : 521,8 millions de francs
- > Plan financier 2027 : 544,3 millions de francs
- > Plan financier 2028 : 565,8 millions de francs

La progression est liée à une hausse significative des charges cofinancées par l'Etat et les communes, avant tout dans les domaines de la formation (enseignement obligatoire), de la santé, du social et des transports publics.

Les financements spéciaux sont en baisse, étant donné que, dès 2027, il n'y a plus de prélèvements prévus d'une part, sur la provision BNS (provision épuisée dès l'exercice 2026) et d'autre part, sur la provision relative à la mise en œuvre de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA) qui a servi jusqu'ici à financer la contribution versée aux communes et aux paroisses, conformément au décret y relatif. A noter, en outre, le prélèvement unique de 65 millions de francs sur la provision ad hoc prévu en 2027 afin de couvrir les charges d'assainissement financier du bilan de l'HFR.

4.2 Le compte des investissements

Le programme des investissements finalement retenu pour le plan financier a été sensiblement allégé par rapport aux propositions initiales, et se situe légèrement en retrait par rapport à celui inscrit au plan financier de législature.

	Plan financier actualisé 2025-2028	Plan financier législature 2023-2026	Variation	
	mios	Mios	mios	en %
Investissements bruts				
Total	1 225,8	1 277,4	– 51,6	– 4,0
Moyenne annuelle	306,5	319,4	– 12,9	– 4,0
Investissements nets (à charge exclusive de l'Etat)				
Total	982,3	1 025,9	– 43,6	– 4,2
Moyenne annuelle	245,6	256,5	– 10,9	– 4,2

Le programme comprend notamment :

- > les différents chantiers routiers, en particulier les routes de contournement ainsi que les effets de la LMOB sur les infrastructures routières et les besoins en infrastructures techniques (dépôts et silos notamment) ;
- > l'achèvement des travaux d'agrandissement et de restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire ;
- > l'achèvement des travaux en lien avec le transfert de l'Agroscope à Grangeneuve ;
- > le début des travaux et la réalisation de plusieurs constructions importantes : Collège St-Michel, Faculté de droit, bâtiment de chimie de l'Université, Musée d'histoire naturelle, agrandissement de Bellechasse et déménagement de la Prison centrale, Grangeneuve, rénovation du domaine des Faverges, Centre de stockage interinstitutionnel cantonal, Home Humilimont, Crèche « Les Galopins », Château de Bulle ;
- > le lancement de plusieurs études qui devraient se concrétiser au-delà de la période de planification : Collège du Sud, Master en médecine, Faculté des sciences et Faculté des sciences de l'éducation et de la formation, Chancellerie, Halle grise, Caserne de la Poya, crédit-cadre pour l'assainissement de bâtiments ;
- > le prêt pour financer la réalisation des études en vue de la construction d'un nouvel hôpital à Fribourg ;
- > les participations, en particulier celle qui est prévue pour la recapitalisation des TPF (dernières tranches) ;
- > le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport (piscines), d'améliorations foncières, d'énergie, d'endigements ou de constructions scolaires ;
- > le soutien à des projets d'envergure, tels que la construction du bâtiment SLL.

Le détail complet des investissements bruts figure en annexe du rapport.

4.3 L'insuffisance de financement

La croissance des investissements nets (+ 40,3 millions de francs entre 2025 et 2028) renforcée par une forte réduction de l'autofinancement (- 112,7 millions de francs entre 2025 et 2028) a pour conséquence des insuffisances de financement annuelles extrêmement importantes. Cumulées, elles atteignent près de 926 millions de francs sur la période du plan financier. Cela est sans compter l'impact des mesures d'allègement des finances fédérales qui ne fera qu'alourdir, potentiellement d'autant, le besoin de financement du canton, le poussant allègrement au-delà du milliard de francs.

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028
	mios	mios	mios	mios
Investissements nets	209,2	275,6	248,0	249,5
Marge d'autofinancement : excédent du compte de résultats / amortissements du patrimoine administratif, des prêts et participations, des subventions d'investissements / attributions et prélèvements (y compris extraordinaires) sur les fonds	108,6	- 32,3	- 15,6	- 4,1
Insuffisance de financement	100,6	307,9	263,6	253,6

5 Effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales sur la planification financière de l'Etat de Fribourg

Sur la base du rapport du groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions de la Confédération, publié le 5 septembre 2024, et en tenant compte des tables rondes ayant eu lieu dans l'intervalle, le Conseil fédéral a rendu public en date du 20 septembre 2024 les grandes lignes d'un programme d'allègement des finances fédérales portant sur les années 2026 à 2032. La Confédération a en effet dû prendre des mesures, dès lors que les perspectives des finances fédérales tendent à s'écarter des règles budgétaires qu'elle connaît, en particulier le frein à l'endettement. Les mesures envisagées au plan fédéral ont été soumises aux Directions et à la Chancellerie pour une première estimation de leurs incidences financières potentielles pour l'Etat de Fribourg.

Les informations disponibles sur les mesures envisagées par la Confédération et leurs modalités concrètes d'application restent somme toute encore très limitées, ce qui laisse une importante marge d'interprétation ouverte pour l'instant, mais tout porte à croire que les incidences en défaveur de l'Etat, respectivement des cantons en général, seront très importantes. Ces incidences vont donc amplifier de manière significative les excédents de charges attendus dans les années à venir, dès l'année 2026 et ce, de manière pérenne.

En tenant compte des effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales, les résultats ajustés du plan financier pour la période 2025-2028 se présentent de la façon suivante :

Plan financier pour la période 2025-2028					
	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 147,1	- 150,5	- 139,0	- 435,9
Effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales	-	- 50,4	- 71,3	- 71,7	- 193,4
Résultats ajustés :					
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 197,5	- 221,8	- 210,7	- 629,3

Les excédents de charges s'accroissent de 44 %, portant le cumul sur la période à près de 630 millions de francs. Ainsi, ces chiffres ajustés représentent les résultats de la planification financière de l'Etat de Fribourg à prendre au final en considération pour les années 2026 à 2028. Il est à relever en outre que l'effet de ces mesures fédérales se poursuivra sur les années postérieures à la période du plan financier considérée, soit jusqu'en 2032, et ceci avec un ordre de grandeur, basé sur les estimations des Directions, variant entre 70 et 76 millions de francs.

Un examen approfondi et des évaluations plus précises seront effectuées sur la base du dossier complet, incluant les propositions concrètes de modifications légales et des explications plus détaillées, qui est en cours de préparation au sein de l'administration fédérale. Cette consultation devrait avoir lieu dès janvier 2025 ; ce qui permettra d'affiner les incidences financières pour le canton.

Ces différents constats rendent d'autant plus pertinent l'élaboration d'un plan d'assainissement des finances cantonales.

6 Conclusion

De manière générale, l'évolution conjoncturelle et celle de l'inflation influenceront fortement les données budgétaires à venir. L'évolution du contexte géopolitique actuel, marqué par une forte instabilité et une complexité croissante, pourrait avoir des répercussions majeures sur la conjoncture mondiale et nationale, ainsi que sur les flux migratoires. Les prévisions de l'activité économique à court et moyen terme restent par conséquent délicates à établir.

Les données initiales du plan financier, et l'impasse financière majeure qu'elles démontraient, étaient très inquiétantes. En effet, le rythme de progression des charges de près de 3,5 fois supérieur à celui des revenus entre 2024 et 2028 indiquait bien la hauteur des écueils que le canton devait surmonter.

Malgré les nombreux correctifs, ajustements et étalements apportés aux premières prévisions, les résultats finaux de la planification financière à moyen terme laissent apparaître et ce, même si l'équation de l'équilibre budgétaire a été résolue pour 2025, des excédents de charges qui se creusent dès 2026 de façon sensible. Cette péjoration de la situation met surtout en exergue la gageure que l'Etat devra soutenir, à savoir répondre à des besoins permanents et grandissants avec des ressources dont la durabilité et le volume dans le temps, pour certaines d'entre elles, ne sont pas garantis.

Cela est sans compter les incidences financières du programme d'allègement des finances fédérales qui accentueront la pression financière à laquelle le canton sera confronté dans les prochaines années. Au final, non seulement ces projections s'écartent de manière importante des contraintes légales en matière financière, mais, au surplus, la fortune actuelle de l'Etat dont il n'existe plus de partie « libre », sera largement insuffisante pour couvrir les très importants besoins de financement du canton esquissés par ces résultats.

Par conséquent, ces perspectives appellent à prendre des mesures fortes et soulignent la nécessité de l'élaboration d'un plan d'assainissement des finances cantonales dans le but d'en conserver la maîtrise de façon durable, tout en étant en mesure de relever les défis majeurs des années à venir.

Annexe

Liste des investissements bruts pour la période 2025 – 2028