



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-112

Subventions cantonales – quelle évolution au cours des dix dernières années ?

| | |
|----------------------------------|------------------------------------|
| Auteurs : | Michellod Savio / Dorthe Sébastien |
| Nombre de cosignataires : | 0 |
| Dépôt : | 15.05.2024 |
| Développement : | --- |
| Transmission au Conseil d'Etat : | 15.05.2024 |
| Réponse du Conseil d'Etat : | 14.01.2025 |

Question

Dans un contexte économique et social en constante évolution et compte tenu des perspectives financières plutôt sombres, la gestion transparente et efficace des finances publiques est devenue plus essentielle que jamais. A cet égard, les subventions jouent un rôle essentiel dans le soutien de divers secteurs tels que la culture, l'éducation, le social et l'économie. Toutefois, leur impact sur le budget cantonal ne doit pas être négligé.

Afin d'assurer une gestion optimale et d'évaluer l'impact de ces subventions sur les finances de notre canton, nous posons les questions suivantes :

1. Quelle est l'évolution des montants alloués à titre de subventions par le canton de Fribourg au cours des dix dernières années ? Ce récapitulatif devrait distinguer les subventions accordées à d'autres collectivités publiques, les subventions attribuées à des organismes privés et les subventions liées à la transition énergétique.
2. Quelles sont les causes générales de cette évolution ?
3. Quelle est la politique du canton de Fribourg en matière de subventions ?

I. Réponse du Conseil d'Etat

Les subventions cantonales sont à considérer au sens large comme l'essentiel des charges de transfert de l'Etat et les dépenses d'investissement versées ou reversées à différentes catégories de bénéficiaires extérieurs à l'administration cantonale, comme les personnes physiques, les organisations à but non lucratifs, les entreprises publiques et privées, ainsi que les autres collectivités publiques. Comme le relèvent les députés dans leur question, de nombreux domaines sont concernés par les subventions, dont majoritairement la prévoyance sociale, la santé, la formation, l'agriculture, et les transports publics.

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. *Quelle est l'évolution des montants alloués à titre de subventions par le canton de Fribourg au cours des dix dernières années ? Ce récapitulatif devrait distinguer les subventions accordées à d'autres collectivités publiques, les subventions attribuées à des organismes privés et les subventions liées à la transition énergétique.*

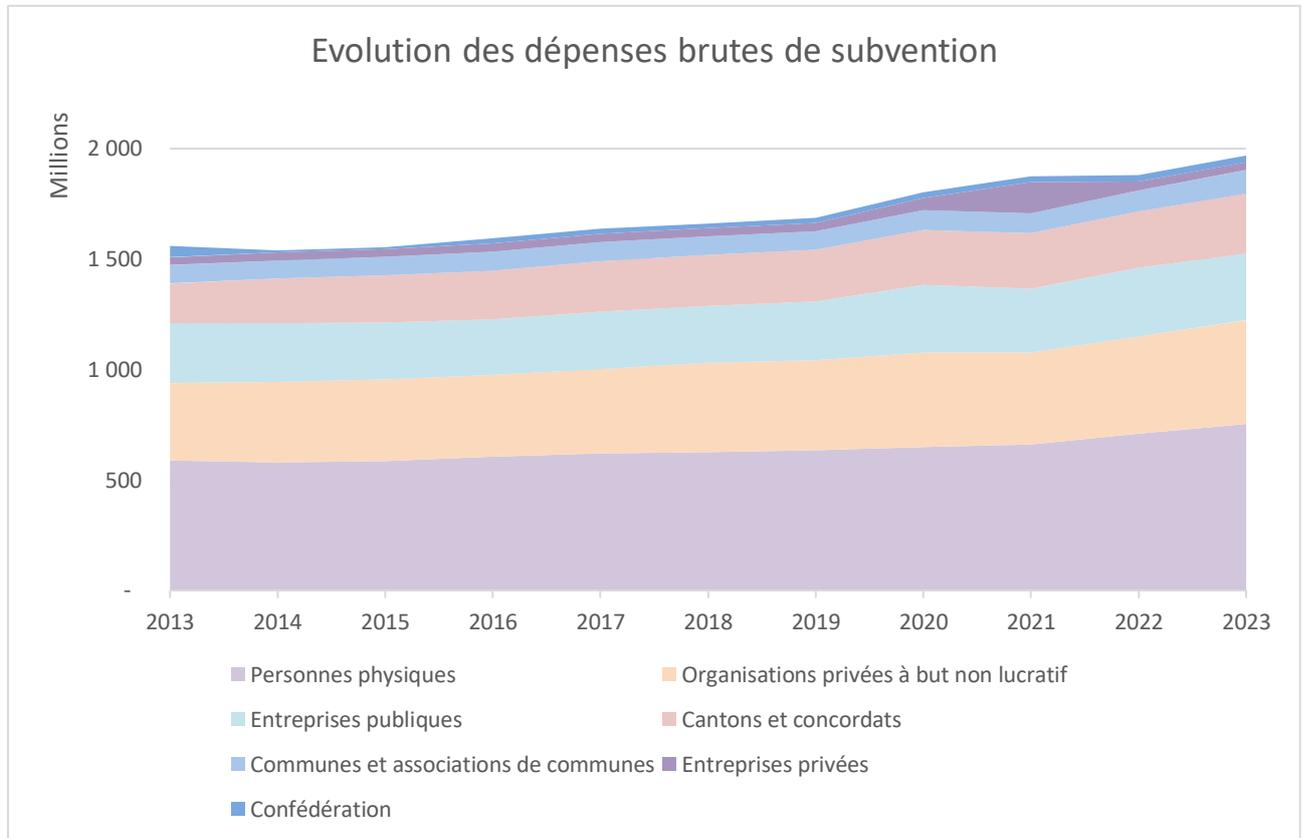
Les subventions ont connu une progression marquée depuis 10 ans. En effet, alors que le montant global versé en 2013 était de 1,560 milliard de francs, il s'est élevé à 1,968 milliard de francs en 2023, soit une hausse de 408 millions de francs. Cela correspond à une augmentation de 26,1 % des subventions versées.

Evolution des dépenses brutes de subvention sur 10 ans (en mios de frs)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dépenses brutes totales | 3'422 | 3'423 | 3'539 | 3'685 | 3'669 | 3'762 | 3'871 | 4'071 | 4'205 | 4'746 | 4'468 |
| Dépenses brutes de subvention | 1'561 | 1'540 | 1'555 | 1'594 | 1'637 | 1'662 | 1'687 | 1'802 | 1'874 | 1'880 | 1'969 |
| Cantons et concordats | 181 | 202 | 214 | 221 | 228 | 230 | 232 | 247 | 252 | 255 | 272 |
| Communes et associations de communes | 83 | 82 | 85 | 85 | 86 | 83 | 85 | 90 | 91 | 96 | 105 |
| Confédération | 52 | 8 | 9 | 23 | 23 | 23 | 24 | 26 | 26 | 29 | 30 |
| Entreprises publiques | 270 | 265 | 257 | 252 | 261 | 259 | 267 | 309 | 288 | 311 | 302 |
| Entreprises privées | 35 | 39 | 35 | 37 | 36 | 37 | 37 | 55 | 141 | 39 | 36 |
| Organisations privées à but non lucratif | 352 | 366 | 370 | 370 | 382 | 405 | 407 | 426 | 416 | 440 | 470 |
| Personnes physiques | 587 | 579 | 585 | 606 | 620 | 625 | 635 | 650 | 661 | 711 | 753 |

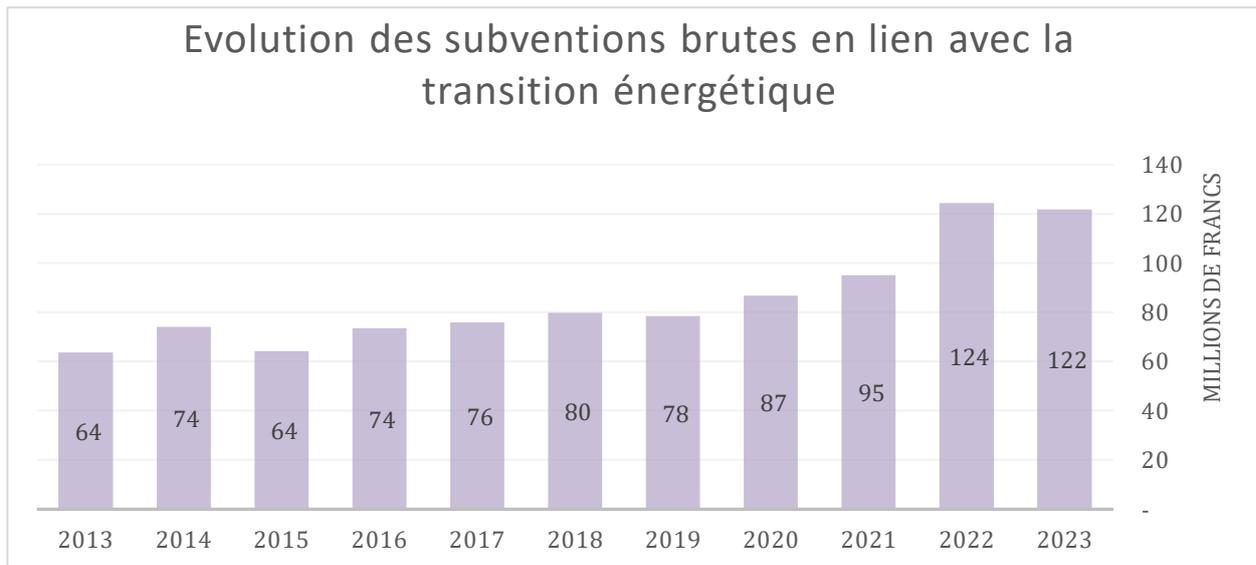
L'évolution, sur les 10 dernières années, des subventions versées par catégories de bénéficiaire montre que ce sont les personnes physiques qui sont les principales réceptrices, suivies des organisations privées à but non lucratif (dont EMS, institutions spécialisées), des entreprises publiques (dont hôpitaux, compagnies de transport) et des cantons et concordats. En ce qui concerne les plus fortes progressions enregistrées, ce sont également les montants versés aux personnes physiques qui sont en tête (166 mios de francs en plus, soit + 28,2 %), particulièrement en lien avec l'asile, l'assurance maladie, les prestations complémentaires et les mesures énergétiques. Avec une hausse de 118 mios de francs (soit + 33,6 %), les organisations privées à but non lucratif ont également connu une progression significative, ce qui résulte surtout des fortes augmentations des subventions versées aux institutions spécialisées et aux EMS. Il est également à relever la forte augmentation des montants versés aux autres cantons (91 mios de francs en plus, soit + 50,1 %), découlant principalement de la croissance des hospitalisations hors cantons et des contributions pour la formation. Il est à noter encore que l'importante hausse temporaire touchant les entreprises privées

en 2020 et 2021 s'explique par les mesures d'aides financières particulières mises en place durant la pandémie de Covid-19.



En ce qui concerne les subventions en matière de transition énergétique, celles-ci comprennent notamment les différents montants versés en faveur des transports publics, les aides en matière d'efficacité énergétique, ainsi que les soutiens aux agglomérations pour tous les défis liés à la mobilité. Ces domaines ne constituent de toute évidence pas les seuls efforts de l'Etat passant par les subventions qui ont un impact sur la transition énergétique. Néanmoins ils en réunissent les mesures les plus directes. Le graphique ci-dessous présentant l'agrégation des subventions dans les secteurs précités indique une progression de plus de 58 millions de francs en 10 ans, soit une hausse de 91,4 %. Le niveau de dépenses de l'année 2022 est légèrement supérieur à celui de 2023 en raison des montants extraordinaires versés dans le cadre du plan de relance.

Il est en outre à relever que, même s'il ne s'agit pas directement de subventions, le refinancement à hauteur de 60 millions de francs des TPF constitue également une contribution très importante de l'Etat qui favorisera les investissements dans les transports publics d'une manière similaire à des subventions d'investissement, tout en consolidant l'assise financière de la société. Dans le même esprit, les incitations fiscales favorisant les rénovations de bâtiments ou les véhicules les moins polluants peuvent être assimilées à des aides financières dès lors qu'elles constituent des incitations financières en matière de transition énergétique au même titre que certaines subventions. Elles représentent aussi un coût pour l'Etat de par une réduction des revenus fiscaux.



2. Quelles sont les causes générales de cette évolution ?

Comme mentionné au point précédent, la progression des subventions durant les 10 dernières années a suivi une tendance comparable à celle des dépenses globales de l'Etat. Certains domaines subventionnés ont néanmoins davantage augmenté que d'autres. Cela résulte en partie de facteurs externes sur lesquelles il n'est que modérément possible d'agir. Dans cette catégorie, l'évolution démographique constitue certainement une part importante de l'explication à la hausse observée dans plusieurs domaines. En effet, la population a augmenté de 63'044 unités entre 2013 et 2023, soit une progression de 22,6 %. Dans le même temps, et bien que toutes les cohortes d'âge aient augmenté, la part des personnes de plus de 65 ans dans le canton est passée de 14,0 % à 16,8 %, indiquant ainsi un vieillissement de la population. De plus, les différents mouvements ou crises migratoires en lien avec le contexte géopolitique mondial tendu ont généré une forte augmentation en matière de demandeurs d'asile. La démographie en générale est ainsi un facteur important de la progression des subventions versées par l'Etat.

Un autre facteur impactant l'évolution des subventions est l'inflation, respectivement l'indexation des salaires de l'Etat. En effet, plusieurs domaines enregistrent des hausses des montants versés aux bénéficiaires pour tenir compte d'un ajustement des salaires nécessaires à la réalisation des prestations ou encore en raison de l'adaptation de forfaits en fonction de l'évolution du coût de la vie. Cela a évidemment un effet direct sur le volume des subventions versées.

En outre, le développement des subventions découle également directement des décisions et orientations prises par les instances décisionnelles concernées. Un certain renforcement de l'Etat-providence observable, répondant à des demandes toujours croissantes de nouvelles prestations ou de prises en charge. Dans le même esprit, de nouveaux domaines ont été développés pour répondre aux préoccupations politiques, sans que les soutiens préexistants ne soient réduits pour autant. Les questions environnementales connaissent par exemple un engagement croissant dans le domaine des subventions en application de plans sectoriels relatifs au climat, à la biodiversité ou encore aux mesures dans le domaine phytosanitaire.

En sus du développement des prestations, plusieurs reports de charges des communes sur l'Etat décidés par le Grand Conseil ont pour effet d'augmenter les subventions à charge du canton. Cela est notamment le cas concernant la récente révision de la loi sur la mobilité (5,2 millions de francs de report de charges) ou dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles prestations complémentaires pour les familles (8,4 millions de report de charges).

Enfin, il est encore à relever l'impact très important, mais temporaire, de la pandémie de Covid-19. De nombreuses aides particulières ont en effet été mises en œuvre pour lutter contre les effets de cette situation extraordinaire. Comme déjà indiqué au point 1 ci-dessus, cela a spécialement concerné les soutiens aux entreprises privées.

3. Quelle est la politique du Canton de Fribourg en matière de subventions ?

Il est à relever en premier lieu qu'une partie des subventions versées dans le canton dépend de politiques fédérales, le canton n'ayant ainsi aucune prise ou très peu dans ces domaines.

Pour ce qui est des subventions purement cantonales, les dispositions de la loi sur les subventions (LSub, référence RSF 616.1) constituent le cadre déterminant en la matière. Les principes fondamentaux régissant la politique de subventionnement menée par l'Etat sont décrits à l'article 1 de cette loi. Toute subvention doit notamment :

- > répondre à des tâches d'intérêt public;
- > atteindre ses objectifs de manière économique et efficace;
- > doit être adaptée aux possibilités financières de l'Etat;
- > correspondre à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre l'Etat et les communes;
- > être octroyée selon des principes communs et équitables.

Plusieurs principes cadres sont encore fixés dans la LSub, comme le fait qu'une loi est nécessaire pour instituer les subventions et que ces dernières doivent répondre aux principes d'opportunité et de subsidiarité. Afin d'assurer une certaine cohérence entre les différentes subventions de l'Etat, plusieurs dispositions plus techniques sont en outre fixées dans la loi sur les subventions.

Compte tenu de ce cadre de base, chaque subvention cantonale est réglée dans le contexte des politiques topiques et des bases légales y relatives.

Enfin, pour garantir une croissance raisonnable et supportable des subventions cantonales, en particulier du point de vue des capacités financières de l'Etat, la LSub prévoit à son article 21 que le total des subventions cantonales nettes ne dépasse pas 41 % des recettes fiscales cantonales. Les subventions nettes sont calculées sur la base des subventions brutes versées, déduction faite des contributions de tiers, notamment fédérales. En cas de dépassement de cette limite, le Conseil d'Etat est alors tenu de proposer des modifications législatives en matière de subventionnement. Ces dernières années, les budgets présentés ont conduit à un ratio proche de la limite. La marge de manœuvre est ainsi très faible, ce qui appelle à une certaine vigilance en matière de subventionnement cantonal pour garantir que celui-ci demeure adapté par rapport à l'évolution des capacités financières du canton. Le Conseil d'Etat veille ainsi à fixer ses priorités en conséquence, tout en tenant compte des augmentations sur lesquelles il n'est pas possible d'agir, comme évoqué dans la réponse à la question 2.