

**MESSAGE N° ...**  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi modifiant la loi**  
**sur les finances de l'Etat (équilibre budgétaire)**

[date en toutes lettres]

Le présent message est structuré de la manière suivante :

- 1 Introduction
  - 2 Rappel des dispositions légales actuelles
  - 3 Raisons du projet de modification
    - 3.1 *Nouvelle Constitution fribourgeoise*
      - 3.1.1 Rappel des travaux de la Constituante portant sur l'équilibre du budget
      - 3.1.2 Art. 83 de la nouvelle Constitution
    - 3.2 *Motion Boivin/Glardon*
  - 4 Notions de base
    - 4.1 *Equilibre budgétaire*
      - 4.1.1 Définitions
      - 4.1.2 Budget ou compte ?
      - 4.1.3 Fonctionnement ou investissement ?
      - 4.1.4 Dimension temporelle
    - 4.2 *Situation conjoncturelle*
      - 4.2.1 Problématique
      - 4.2.2 Définitions
      - 4.2.3 Indicateurs
      - 4.2.4 Seuils
    - 4.3 *Besoins financiers exceptionnels*
      - 4.3.1 Définitions et problématique
      - 4.3.2 Evénements considérés
      - 4.3.3 Montant minimal
  - 5 Dispositif proposé
    - 5.1 *Rappel des dispositions constitutionnelles dans la loi*
    - 5.2 *Plafond à 2 % pour les déficits liés à la conjoncture*
    - 5.3 *Fixation des critères d'analyse de la conjoncture dans le règlement d'exécution*
    - 5.4 *Prise en compte des besoins financiers exceptionnels*
    - 5.5 *Mécanisme de compensation*
    - 5.6 *Sanctions en cas de dépassement*
  - 6 Incidences sur les crédits supplémentaires
  - 7 Commentaires des modifications de la loi sur les finances
    - 7.1 Art. 25
    - 7.2 Art. 35 al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup>
    - 7.3 Art. 40 a à 40 d
    - 7.4 Art. 41 al. 3
    - 7.5 Art. 42 al. 5
    - 7.6 *Entrée en vigueur*
  - 8 Conséquences du projet
    - 8.1 *Simulations pour les années 1994–2005*
    - 8.2 *Conséquences financières*
    - 8.3 *Autres conséquences*
-

## **1 INTRODUCTION**

Les règles de la nouvelle Constitution fribourgeoise en matière d'équilibre budgétaire (art. 83) et la prise en considération de la motion Denis Boivin / Alex Glardon (046.03) nécessitent une adaptation des dispositions légales sur les finances cantonales. Le Conseil d'Etat vous soumet en conséquence un message présentant les modifications envisagées de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) permettant de répondre à ces deux exigences. A relever que dans sa réponse à la motion précitée, le Conseil d'Etat avait indiqué qu'il modifierait la loi sur les finances pour se conformer à la norme constitutionnelle au cas où la nouvelle Constitution serait acceptée.

## **2 RAPPEL DES DISPOSITIONS LÉGALES ACTUELLES**

Dans le canton de Fribourg, la question de l'équilibre budgétaire est réglée actuellement par les articles 5, 41 al. 3 et 42 al. 5 de la LFE. Cette dernière pose l'équilibre du budget de fonctionnement comme un principe de politique et de gestion financières (art. 5). Elle permet cependant un déficit atteignant au maximum 3 % du total des revenus (art. 41 al. 3, mécanisme de la « cote d'alerte »). La modification de la LFE du 4 avril 2001 (art. 42 al. 5) a abaissé la limite légale du déficit à 2 % lorsque le déficit du compte de fonctionnement atteint 1 % du total des revenus durant deux années consécutives. Tout dépassement de la limite légale du déficit est sanctionné par une augmentation du coefficient annuel des impôts cantonaux.

La formulation des dispositions légales actuelles est la suivante :

*Art. 5 LFE*

*« Le budget de fonctionnement doit être équilibré. »*

*Art. 41 al. 3 LFE*

*« Lorsque le déficit du budget de fonctionnement atteint 3 % du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Cette augmentation ne s'applique ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique. »*

*Art. 42 al. 5 LFE*

*« Lorsque, durant deux années consécutives, le déficit du compte de fonctionnement atteint 1 % du total des revenus avant imputations internes, la limite légale du déficit prévue à l'article 41 al. 3 est abaissée à 2 % pour les deux budgets suivants. »*

## **3 RAISONS DU PROJET DE MODIFICATION**

La nouvelle Constitution fribourgeoise et la prise en considération de la motion Boivin/Glardon sont à l'origine de ce projet.

### **3.1 Nouvelle Constitution fribourgeoise**

La nouvelle Constitution fribourgeoise, adoptée par la Constituante le 30 janvier 2004 et acceptée par le peuple le 16 mai 2004, aborde la question des finances de l'Etat et des communes sous son titre V (art. 81 à 84). Les dispositions du nouvel article 83 impliquent une modification de la LFE.

#### **3.1.1 Rappel des travaux de la Constituante portant sur l'équilibre du budget**

Le thème des finances, tout comme celui des tâches de l'Etat, a été confié à la Commission thématique 3. Au sein de ladite Commission, un groupe de travail constitué de cinq membres, en

provenance des groupes PDC, PRD, PS, PCS et Ouverture s'est vu confier la responsabilité de l'examen des questions financières.

La thèse 3.41 présentée à fin 2001 par la Commission 3, discutée lors de la séance de la Constituante du 26 avril 2002 et acceptée par cette dernière lors de la lecture « 0 » de juin 2002, stipule que « *Le budget de fonctionnement doit être équilibré. Il est néanmoins tenu compte de la conjoncture et des événements exceptionnels. Les déficits engendrés par ces circonstances exceptionnelles doivent être compensés à moyen terme (max. 5 ans)* ».

La référence à une notion de moyen terme et la fixation d'une période maximale de 5 ans a fait l'objet de discussions. L'évocation du moyen terme, contestée au sein même de la Commission 3, a été rapidement abandonnée. La mention d'une période de 5 ans a été en revanche maintenue dans un premier temps. Certains ont cependant considéré cette période comme trop courte, d'autres ont estimé qu'il n'était pas nécessaire de fixer une échéance pour la compensation des déficits.

Dans l'avant-projet de Constitution présenté en janvier 2003, la question de l'équilibre budgétaire était réglée par l'article 92. Cet article prévoyait que :

<sup>1)</sup> *L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.*

<sup>2)</sup> *Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.*

<sup>3)</sup> *Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les cinq ans.*

En automne 2003, la Commission a proposé de modifier l'article 92 al. 3 de l'avant-projet de Constitution de manière à ce qu'il mentionne uniquement que : « *Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes* ». Cette proposition a été acceptée le 10 décembre 2003 lors de la lecture 2.

La version de la deuxième lecture a été acceptée par 116 voix contre 2 lors de la troisième lecture. Suite à la restructuration finale du texte, les dispositions relatives à l'équilibre budgétaire figurent finalement à l'article 83 de la nouvelle Constitution.

### **3.1.2 Art. 83 de la nouvelle Constitution**

L'article 83 de la nouvelle Constitution fribourgeoise a la teneur suivante :

<sup>1)</sup> *L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.*

<sup>2)</sup> *Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.*

<sup>3)</sup> *Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.*

Ces dispositions constitutionnelles doivent désormais être concrétisées dans la législation sur les finances. Elles sont plus exigeantes que les bases légales actuelles. L'équilibre budgétaire n'est plus uniquement un principe général de politique et de gestion financières. Il devient une règle impérative, portée au niveau d'une exigence constitutionnelle. Cette contrainte ne pourra être transgressée qu'en cas de besoins financiers exceptionnels ou de détérioration de la conjoncture. Dans les deux cas, les déficits enregistrés devront être compensés dans les années suivantes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

### **3.2 Motion Boivin/Glardon**

La motion Denis Boivin / Alex Glardon (046.03) déposée le 5 novembre 2003 et développée le 7 novembre 2003 demande une modification de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) allant dans le sens d'un abaissement de la cote d'alerte. Les articles 41 al. 3 et 42 al. 5 sont plus particulièrement visés. Les motionnaires proposent les formulations suivantes :

*Art. 41 al. 3 (nouveau)*

*Lorsque le déficit du budget de fonctionnement atteint 2 % du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Cette augmentation ne s'applique ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique.*

*Art. 42 al. 5 (nouveau)*

*Lorsque, durant deux années consécutives, le déficit du compte de fonctionnement atteint 1 % du total des revenus avant imputations internes, la limite légale du déficit prévu à l'article 41 al. 3 est abaissée à 1 % pour les deux budgets suivants.*

Dans sa réponse du 23 mars 2004, le Conseil d'Etat mentionnait que les nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées par la Constituante permettraient d'atteindre, et même de dépasser, les objectifs des motionnaires. Il estimait dès lors préférable d'attendre le vote sur la nouvelle Constitution pour modifier la législation sur les finances et proposait en conséquence de refuser la motion Boivin/Glardon.

En date du 24 mars 2004, le parlement cantonal, compte tenu notamment des incertitudes planant alors quant à l'acceptation de la nouvelle constitution par le peuple fribourgeois, acceptait néanmoins la prise en considération de cette motion par 60 voix contre 56, sans abstention.

Le Conseil d'Etat est dès lors tenu de présenter un projet de disposition légale dans le délai d'une année. De plus, comme il l'avait déjà annoncé dans sa réponse à la motion Boivin/Glardon et compte tenu du fait que les mêmes dispositions de la loi sont concernées, il propose d'adapter la législation sur les finances aux modifications qui s'imposent en fonction des nouvelles dispositions constitutionnelles. Ces dernières vont dans le même sens que les propositions des motionnaires tout en poursuivant des objectifs plus ambitieux encore.

## **4 NOTIONS DE BASE**

Les dispositions de l'article 83 de la nouvelle Constitution impliquent une réflexion approfondie sur les notions d'équilibre budgétaire, de situation conjoncturelle difficile et de besoins financiers exceptionnels. Dans l'optique d'une mise en application des nouvelles dispositions constitutionnelles, il est notamment nécessaire de préciser la signification de chacun de ces termes, de proposer des indicateurs permettant de se prononcer à leur sujet et de définir les paliers à partir desquels une exception à la règle d'équilibre est envisageable.

### **4.1 Equilibre budgétaire**

#### **4.1.1 Définitions**

La notion d'équilibre budgétaire est parfois sujette à interprétation. Dans une acception stricte, le budget est considéré comme équilibré lorsqu'il se solde par un résultat nul (équivalence des charges et des revenus). Dans une interprétation intermédiaire, un budget est qualifié d'équilibré s'il se solde au moins par un résultat nul. Cette deuxième définition implique qu'un budget bénéficiaire soit considéré comme équilibré. Enfin, dans une acception plus large, on pourrait considérer qu'un

budget est équilibré même s'il se solde par un très léger déficit. Mais il s'agirait alors de déterminer le niveau de déficit acceptable et de se prononcer sur l'opportunité de fixer ce niveau dans les dispositions légales (loi ou règlement). Cette dernière interprétation se heurterait à des difficultés pratiques et reviendrait à admettre qu'un budget déficitaire est équilibré !

Dans la mesure où la première option définitionnelle apparaît quasiment inapplicable et que la troisième n'a jamais été évoquée dans les débats de la Constituante, la deuxième acception de l'équilibre budgétaire, exigeant un solde budgétaire égal ou supérieur à 0, est retenue ici.

#### **4.1.2 Budget ou compte ?**

Les discussions relatives à l'équilibre budgétaire sont souvent entachées d'un certain flou quant à savoir si ce principe s'applique à la fois au budget et aux comptes. On constate fréquemment dans la littérature économique que des explications relatives à l'équilibre des comptes sont répertoriées sous l'intitulé équilibre budgétaire.<sup>1</sup> On retrouve également ce rapprochement entre équilibre du budget et équilibre des comptes dans les directives comptables et financières de la Conférence des Directeurs cantonaux des Finances (CDF).<sup>2</sup> L'équilibre « budgétaire » est donc considéré dans les faits comme un concept général, s'appliquant aussi bien aux budgets qu'aux comptes.

Cette assimilation n'est ni choquante ni dommageable. Une règle d'équilibre « budgétaire » ne peut être véritablement efficace que dans la mesure où elle s'applique à la fois aux budgets et aux comptes. Il est de plus indispensable que des sanctions en cas de non respect des objectifs fixés soient prévues tant au niveau du budget qu'au niveau des comptes. Cela permet notamment de limiter les risques de comportements stratégiques dans l'élaboration des budgets et d'éviter la transmission d'estimations par trop optimistes (sous-estimation des charges, surestimation des revenus) dans le cadre du processus budgétaire.

L'article 83 de la nouvelle Constitution fribourgeoise se réfère uniquement, à son alinéa 1, à l'équilibre du budget de fonctionnement. Pour une mise en application conséquente et efficace des dispositions constitutionnelles, l'exigence d'équilibre doit cependant être étendue aux comptes. Cette extension est d'autant plus importante que l'article 83 al. 3 stipule que les déficits doivent être compensés dans les années suivantes. Or il paraît difficilement envisageable de vouloir se limiter à compenser les déficits encore « virtuels » qui apparaissent dans les budgets. Seuls les déficits avérés et enregistrés, qui apparaissent dans les comptes, peuvent être raisonnablement compensés.

#### **4.1.3 Fonctionnement ou investissement ?**

Les nouvelles dispositions constitutionnelles et la mise en application qui en est proposée dans la section suivante prévoient que la règle d'équilibre s'applique au budget et au compte de fonctionnement uniquement. Ce dernier inclut, pour un exercice, toutes les charges et les revenus qui modifient la fortune nette ou le découvert du canton. Il doit entre autres intégrer impérativement le service de la dette (intérêts) et les amortissements des investissements.

L'application de la règle de l'équilibre aux seuls budget et compte de fonctionnement limite sa portée. Elle ne prend pas en considération le résultat du budget/compte des investissements. En

---

<sup>1</sup> Voir par exemple à ce sujet Nicola Novaresi, 2001, *Discipline budgétaire : étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses*, BENEFRIC Centre d'études en économie du secteur public, pp. 106 ss.

<sup>2</sup> CDF, 1982, *Manuel de comptabilité publique*, Editions Paul Haupt, Berne. Voir notamment dans cet ouvrage la loi-modèle sur les finances des cantons et les commentaires qui y sont apportés (pp. 116 ss.).

d'autres mots, la règle de l'équilibre du compte de fonctionnement ne permet pas d'empêcher une augmentation de la dette en cas d'excédent de dépenses du compte des investissements. Dans la mesure où l'autofinancement dégagé par le compte de fonctionnement est inférieur aux investissements nets, l'endettement peut augmenter même avec des résultats équilibrés. A signaler que pour éviter une telle situation, la constitution du canton du Valais, modifiée en 2002, exige à la fois un excédent de revenus du compte de fonctionnement et un excédent de financement.

Le fait que la règle d'équilibre ne s'applique pas au budget et compte d'investissement permet par ailleurs d'éviter le risque d'une dégradation importante du patrimoine administratif de l'Etat. En d'autres termes, dans la mesure où budget et comptes retiennent des amortissements suffisants, il n'y a pas de raison de craindre que la nécessité de respecter la règle d'équilibre empêche les investissements nécessaires au maintien à long terme de l'état du patrimoine administratif du canton.

#### 4.1.4 Dimension temporelle

Au-delà de la distinction entre compte et budget, d'une part, et fonctionnement et investissement, d'autre part, la discussion de l'équilibre budgétaire inclut une problématique temporelle importante. Une règle d'équilibre aura bien évidemment des implications différentes selon la durée de la période sur laquelle elle s'applique. Cette question intervient à deux niveaux dans l'analyse de l'article 83 de la nouvelle Constitution fribourgeoise.

Une règle générale d'équilibre annuel du budget de fonctionnement est tout d'abord fixée à l'article 83 al. 1. Elle n'a donné lieu qu'à très peu de discussions dans le cadre des travaux de la Constituante. Un principe de compensation pluriannuelle d'éventuels déficits justifiés par la situation conjoncturelle ou d'éventuels besoins financiers exceptionnels est ensuite mentionné à l'article 83 al. 3 de la nouvelle Constitution.

L'article 83 al. 3 a été largement discuté au sein de la Commission thématique 3 et durant les séances plénières de la Constituante (cf 3.1.1). La discussion a notamment porté sur la définition de la durée de compensation des déficits. Rappelons que les constituants ont évoqué diverses solutions avant d'adopter la formulation « *dans les années suivantes* ». La thèse 3.41 parlait tout d'abord de compensation « *à moyen terme (max. 5 ans)* ». L'avant-projet de constitution mentionnait ensuite une compensation « *dans les cinq ans* ». D'autres formulations, telle que « *à terme* » ou « *en principe dans les cinq ans* » ont encore été proposées, sans succès.

Si l'absence de définition claire de la période de compensation des déficits est compréhensible et même justifiée dans le cadre d'une disposition constitutionnelle, elle ne saurait être satisfaisante au niveau de la législation d'exécution. Les cantons connaissant un principe de compensation des déficits similaire à celui prévu par l'article 83 al. 3 de la nouvelle Constitution fribourgeoise ont fixé des durées de compensation très variables, s'étendant selon les cas sur une période de 2 à 10 ans.<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat propose dans le cas du canton de Fribourg de retenir dans la loi une période

---

<sup>3</sup> Nicola Novaresi, 2001, « Discipline budgétaire : étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses », BENEFRIC Centre d'études en économie du secteur public, pp. 213 ss. Le canton de St-Gall connaît par exemple un système particulièrement contraignant. Le déficit de la période « t » doit y être reporté dans le budget de la période « t<sub>+2</sub> », qui doit lui-même équilibré. Le canton de St-Gall doit donc compenser dès l'année « t<sub>+2</sub> » la totalité du déficit enregistré au cours de la période « t ». Les cantons de Soleure et de Thurgovie, prévoyant une période de compensation de 5 ans, peuvent être cités à titre d'exemples moins restrictifs. Le canton d'Obwald va plus loin encore en permettant de répartir la compensation sur une période de 8 à 10 ans.

de 5 ans, pouvant être prolongée de 2 ans lorsque le déficit enregistré est dû à des besoins financiers exceptionnels.

Compte tenu des exigences de la procédure budgétaire, la période de compensation de 5 ans (7 ans en cas de besoins financiers exceptionnels) fixée dans la loi se traduit dans les faits par une mise en application de la compensation sur 7 ans (9 ans en cas de besoins financiers exceptionnels). La solution retenue va ainsi plus loin que la durée de cinq ans qui n'avait finalement pas été retenue dans la version finale de la Constitution. Des explications plus précises sont fournies à ce sujet dans le cadre de la section 5.5.

## **4.2 Situation conjoncturelle**

### **4.2.1 Problématique**

L'article 83 al. 2 de la nouvelle Constitution fribourgeoise admet l'existence d'une certaine corrélation entre les résultats enregistrés par le canton et la conjoncture. Dans cette optique, la situation économique exerce une influence aussi bien sur les charges que sur les revenus de fonctionnement. Du côté des revenus, une période conjoncturelle difficile se traduit essentiellement par une stagnation, voire une diminution des rentrées fiscales. Du côté des charges, elle engendre, avec un décalage temporel plus important, une augmentation dans le domaine social essentiellement (assurance chômage, aide sociale). Inversement, une conjoncture favorable engendre une amélioration des rentrées fiscales et la baisse de certaines charges sociales. Dans le cas particulier du canton de Fribourg, l'expérience montre que les effets de la conjoncture se font sentir avant tout du côté des revenus fiscaux et touchent relativement peu les charges de l'Etat. Force est toutefois de constater qu'au niveau du canton, il est difficile de démontrer une étroite corrélation entre la conjoncture et les résultats des comptes.

Dans la mesure où le budget et le compte des investissements ne sont pas directement touchés par la règle d'équilibre, les nouvelles dispositions constitutionnelles laissent ouverte la possibilité de mener une politique conjoncturelle par le biais des investissements, pour autant que le service de la dette (intérêts) et les amortissements des investissements ne péjorent pas de façon excessive le résultat du compte de fonctionnement. La mise en pratique d'une telle possibilité à l'échelle cantonale se heurte cependant à d'importantes limites.

D'une manière générale, la possibilité de mener à bien une politique conjoncturelle dépasse la capacité d'un canton seul. Chaque canton constitue une petite économie ouverte, largement dépendante de la situation de ses voisins ainsi que de la conjoncture nationale et internationale. Le constat est particulièrement net dans le cas d'un canton comme Fribourg, de taille limitée et situé entre les deux pôles économiques majeurs que sont à l'échelle de la Suisse occidentale l'Arc lémanique et la région bernoise.

Le Conseil d'Etat propose, conformément aux dispositions de l'article 83 de la nouvelle Constitution, que le canton adopte une attitude relativement neutre face aux évolutions conjoncturelles. Ne pouvant prétendre dicter la conjoncture, il doit se contenter de limiter et d'atténuer les effets négatifs de ses variations.

### **4.2.2 Définitions**

*Situation conjoncturelle difficile*

Dans le cadre de ce message et de la nouvelle version de la LFE, la notion de situation conjoncturelle difficile est à considérer comme un terme générique s'appliquant à deux cas de figure : une récession et une période de stagnation.

#### *Récession*

Conformément à la définition admise par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) et la plupart des centres de recherche traitant des questions conjoncturelles en Suisse, on peut parler de récession lorsque le taux de variation du PIB (produit intérieur brut réel par rapport au trimestre précédent) est négatif durant deux trimestres consécutifs.

#### *Stagnation*

À défaut de définition officielle largement reconnue, il est admis ici que l'on se trouve en période de stagnation lorsque la variation annuelle du PIB s'établit entre  $-0,5\%$  et  $+0,5\%$ .

### **4.2.3 Indicateurs**

L'application de l'article 83 de la Constitution fribourgeoise relatif à l'équilibre budgétaire implique que l'on procède à une évaluation de la situation conjoncturelle. Celle-ci devra être prise en compte pour admettre, cas échéant, un écart à la règle de l'équilibre. Pour se forger une opinion non seulement sur la situation mais surtout sur les perspectives conjoncturelles, le Conseil d'Etat devra s'appuyer sur une série d'indicateurs.

Les indicateurs retenus devraient au moins présenter les caractéristiques suivantes :

- *fiabilité* : la valeur publiée de l'indicateur doit être digne de confiance et, si possible, contrôlable ;
- *disponibilité* : l'indicateur doit pouvoir être obtenu facilement, rapidement et sur une longue durée ;
- *faible décalage temporel* : le délai survenant inmanquablement entre la fin de la période considérée dans le calcul et la publication de l'indicateur doit être le plus court possible ;
- *compréhensibilité* : l'indicateur doit être facilement compréhensible. Les modèles économétriques sont donc à éviter ;
- *prévisibilité* : il doit être possible de faire des projections quant à la valeur future de l'indicateur ;
- *généralité* : l'indicateur doit traduire la situation de l'économie cantonale dans son ensemble et ne pas se focaliser sur un secteur particulier.

Sur la base des caractéristiques requises, l'Administration des finances a analysé une trentaine d'indicateurs couramment utilisés dans les études conjoncturelles en Suisse, en accordant une attention particulière à ceux évoqués dans les discussions de la Constituante. Après s'être employée à déterminer en parallèle les éléments conjoncturels ayant le plus fort impact sur le budget et les comptes cantonaux, elle a finalement retenu six indicateurs, pouvant être classés en trois catégories. Cette liste pourra être adaptée au fil du temps en fonction de l'évolution des connaissances et pratiques en matière de prévisions conjoncturelles. Les indicateurs retenus sont les suivants :

- *situation économique générale* :
  - PIB national,
  - PIB cantonal ;
- *emploi* :
  - taux de chômage cantonal,

- indice Manpower de l'emploi ;
- *revenus fiscaux* :
  - revenus imposables prévisionnels,
  - statistique des salaires AVS.

La situation économique générale est reflétée par l'évolution du PIB national et du PIB cantonal. L'analyse du PIB national se basera avant tout sur les constats et prévisions du Seco et de l'OFS. Elle sera complétée par la prise en considération, dans une optique comparative, des prévisions publiées par la BNS, les instituts de recherche spécialisés dans les prévisions conjoncturelles (KOF, BAK, Créa) et les grandes banques (CS et UBS). Le PIB cantonal est calculé par l'institut BAK de Bâle sur mandat du canton. La prise en compte simultanée des PIB national et cantonal permet un traitement approprié des décalages pouvant se manifester, essentiellement en terme d'intensité des évolutions conjoncturelles, entre la situation économique du pays dans son ensemble et celle du canton.

L'évolution du marché de l'emploi, susceptible d'engendrer, avec un décalage temporel, d'importantes charges supplémentaires pour le canton (part cantonale au financement de l'assurance chômage, programmes d'emploi qualifiant, aide sociale), est évaluée au moyen du taux de chômage cantonal et d'un indicateur général du niveau de l'emploi. L'analyse des statistiques et prévisions en matière de chômage se fera à partir des mêmes sources que celle du PIB, en accordant une attention particulière aux chiffres du Seco et de l'OFS. Le niveau d'emploi est estimé au moyen de l'indice Manpower pouvant être obtenu mensuellement auprès de l'entreprise du même nom.

L'évolution des rentrées fiscales est enfin estimée à l'aide de la statistique provisoire des rentrées fiscales pour l'année en cours disponible au moment de l'élaboration du budget et de la statistique des salaires donnant lieu à des cotisations AVS pour l'année en cours. Ces informations sont fournies respectivement par le Service cantonal des contributions (SCC) et par la Caisse de compensation du canton de Fribourg. Elles présentent un intérêt particulier dans la mesure où, comme cela a été évoqué précédemment, les effets conjoncturels les plus importants pour la situation budgétaire du canton se manifestent sous forme de variations des revenus fiscaux.

#### **4.2.4 Seuils**

Le choix des indicateurs à prendre en considération doit encore être complété par la fixation de seuils à partir desquels on peut admettre un assouplissement de la règle de l'équilibre. Les conditions posées ne sont pas cumulatives. Le Conseil d'Etat pourrait autoriser, dans le règlement d'exécution de la loi sur les finances, une telle dérogation lorsqu'un au moins des indicateurs retenus présente les valeurs suivantes :

- *Situation économique générale* :  
Un déficit budgétaire peut être accepté en période de récession et éventuellement, sous certaines conditions, en période de stagnation.
- *Emploi* :  
Une dérogation à la règle d'équilibre est envisageable lorsque le taux de chômage enregistré dans le canton dépasse 5 %.
- *Revenus* :  
Une dérogation à la règle d'équilibre n'est envisageable qu'en cas de baisse des revenus fiscaux.

Concrètement, en début d'année, le Conseil d'Etat fixera les objectifs budgétaires pour l'année suivante en se référant notamment aux indicateurs et seuils précédents.

### **4.3 Besoins financiers exceptionnels**

#### **4.3.1 Définitions et problématique**

L'article 83 al. 2 de la nouvelle Constitution stipule que l'Etat doit tenir compte d'éventuels besoins financiers exceptionnels dans sa politique budgétaire. La détermination de tels besoins est aussi sujette à interprétation. A défaut de pouvoir en proposer une définition unique et totalement objective, il importe de fixer au moins une démarche et des critères de référence dans le cadre de la mise en application des dispositions constitutionnelles.

La réflexion visant à se prononcer sur l'opportunité de conférer un caractère exceptionnel à un besoin financier doit être menée en deux étapes. Il est tout d'abord nécessaire de définir les types d'événements pouvant être à l'origine d'un tel besoin. Il faut ensuite fixer le montant (exprimé en chiffres absolus ou en pourcent d'une valeur de référence) à partir duquel cette terminologie peut effectivement être employée.

Cette double exigence vise à éviter un recours exagéré à la disposition de l'article 83 al. 2 pour justifier un déficit de fonctionnement. Un besoin financier engendré par un événement exceptionnel, mais représentant un montant de faible importance devrait en effet pouvoir être « digéré » dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire, sans faire exception à la règle d'équilibre.

#### **4.3.2 Evénements considérés**

D'une manière générale, un événement devrait répondre au moins aux conditions suivantes pour pouvoir être considéré comme exceptionnel :

- être unique, ou à tout le moins extrêmement rare ;
- échapper au contrôle des autorités cantonales ;
- ne pas pouvoir être financé par des réserves ou provisions constituées au préalable ;
- présenter une importance majeure pour le canton et sa population.

En guise d'exemples, on peut mentionner les événements suivants : des catastrophes naturelles (ouragan, inondations, glissements de terrain), la réalisation d'un risque lié à des « engagements hors bilan » du canton (cautions, garantie d'Etat, etc.) ou encore une décision brutale et non concertée de la Confédération (transferts de charge).

#### **4.3.3 Montant minimal**

Le budget et les comptes comprennent assez fréquemment des dépenses destinées à faire face à des "événements exceptionnels". Afin d'éviter que l'exceptionnel ne devienne la règle, il est nécessaire de fixer un montant minimal à la prise en considération de ces événements en se référant à l'importance du budget de l'Etat.

Le Conseil d'Etat propose d'appliquer les dispositions constitutionnelles relatives aux éventuels besoins financiers exceptionnels aux seuls événements dont le coût total net atteint au minimum 1 % du total des revenus de fonctionnement avant imputations internes. Sur la base du budget 2005, cela correspondrait à un montant d'environ 23 millions de francs.

## **5 DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le dispositif proposé par le Conseil d'Etat pour mettre en application les nouvelles dispositions constitutionnelles et la motion Boivin/Glardon peut être présenté en six points.

## **5.1 Rappel des dispositions constitutionnelles dans la loi**

Pour plus de clarté, il apparaît nécessaire de rappeler et détailler les dispositions constitutionnelles relatives à l'équilibre budgétaire dans la LFE. À l'avenir, cette dernière mentionnera tout d'abord explicitement la règle d'équilibre du budget de fonctionnement. Elle fixera ensuite les modalités générales de prise en compte de la conjoncture et des événements exceptionnels ainsi que les limites posées aux déficits acceptés dans ces cas particuliers. La LFE présentera ensuite le mécanisme de compensation des déficits. Elle déterminera enfin les conséquences d'un éventuel non respect des limites légales du déficit.

## **5.2 Plafond à 2 % pour les déficits liés à la conjoncture**

Afin d'éviter que des difficultés conjoncturelles passagères ne servent de prétexte à un relâchement exagéré de la discipline budgétaire et sur le vu des expériences faites ces dix dernières années, le Conseil d'Etat propose de fixer une limite aux déficits exceptionnellement admis en raison de la situation conjoncturelle. Depuis plusieurs décennies, l'existence d'une limite aux déficits, et d'une sanction explicite au cas où cette limite n'était pas respectée, constitue l'une des principales forces du dispositif légal fribourgeois. Il convient de maintenir une limite de ce type afin de ne pas nuire à l'efficacité, largement reconnue en Suisse, de la LFE.

Les déficits exceptionnellement admis ne devront pas excéder 2 % du total des revenus de fonctionnement avant imputations internes. Cela revient à abaisser d'un point l'actuelle limite légale du déficit. Même si l'on ne peut objectivement plus parler de cote d'alerte dans le cadre du nouveau mécanisme proposé, cet abaissement permet de répondre aux exigences formulées dans la motion Boivin/Glardon acceptée par le Grand Conseil. Dans l'esprit du Conseil d'Etat, il ne s'agit pas d'un nouveau "droit au déficit" fixé à 2 % mais d'un plafond qui ne devrait être utilisé qu'en cas de graves difficultés économiques. Le pourcentage retenu représente un montant de 48,8 millions de francs sur la base des comptes de l'année 2004. Le Conseil d'Etat estime que cette marge de manœuvre est suffisante pour "absorber", si nécessaire, les conséquences des aléas de la conjoncture sur le budget de l'Etat.

## **5.3 Fixation des critères d'analyse de la conjoncture dans le règlement d'exécution**

Afin de pouvoir plus facilement s'adapter à l'évolution des connaissances et des informations en matière de prévisions conjoncturelles et pour laisser au Conseil d'Etat la marge de manœuvre nécessaire en la matière, la démarche et les critères d'analyse retenus pour se prononcer sur l'état de la conjoncture seront fixés dans le règlement d'exécution. Il en ira de même pour la détermination du caractère exceptionnel ou non d'un besoin financier. En se basant sur les propositions formulées sous les points 4.2 et 4.3, le RFE déterminera notamment les indicateurs de référence et fixera les seuils à partir desquels des exceptions au principe de l'équilibre sont envisageables.

## **5.4 Prise en compte des besoins financiers exceptionnels**

Etant donné que la limite des 2 % pourrait s'avérer difficile à appliquer aux déficits découlant d'événements exceptionnels, en raison du caractère soudain de ces derniers, de l'importance imprévisible que pourraient prendre les montants en question dans des cas graves et donc de l'ampleur de la fluctuation des besoins financiers à laquelle il faudrait faire face à brève échéance, le Conseil d'Etat propose de renoncer à fixer dans la loi une limite pour les déficits dus à des événements exceptionnels. Dans de tels cas, la décision finale d'augmenter exceptionnellement la limite du déficit sera prise par le Grand Conseil à la majorité de ses membres.

## **5.5 Mécanisme de compensation**

En application de l'article 83 al. 3 de la nouvelle Constitution fribourgeoise, tout déficit du compte de fonctionnement, après déduction des recettes extraordinaires, sera compensé dans les budgets futurs. La période de calcul de la compensation inscrite dans la loi sera de cinq ans au maximum. Comme les résultats d'un exercice ne sont évidemment pas encore connus au moment de l'établissement du budget de l'année suivante, la compensation ne pourra commencer que dans le cadre du budget du deuxième exercice suivant. Cela signifie que, dans les faits, la compensation devra être réalisée à la fin d'une période de 7 ans.

La période de compensation pourra de plus être prolongée de deux ans au maximum dans les cas où le déficit est dû à des besoins financiers exceptionnels. La décision, du ressort du Grand Conseil, sera prise à la majorité simple des votants. La prolongation permise se justifie par le fait que les événements à l'origine de tels besoins sont par nature beaucoup plus brusques que les fluctuations conjoncturelles. Ils pourraient aussi engendrer des effets financiers d'une plus forte ampleur.

## **5.6 Sanctions en cas de dépassement**

Dans le prolongement de ce que prévoit actuellement la LFE (article 41 al. 3) et de ce qui a fait le succès et la force du dispositif légal fribourgeois, le non respect des règles et limites posées en matière de déficit sera sanctionné par une augmentation obligatoire du coefficient annuel des impôts cantonaux. Cette augmentation ne s'appliquera ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique. Le maintien de sanctions explicites et automatiques est indispensable à l'efficacité des nouvelles dispositions budgétaires. En l'absence de sanctions, la règle d'équilibre risquerait fort de se résumer à une simple déclaration d'intention et elle constituerait un retrait par rapport aux exigences légales actuelles alors même que la nouvelle Constitution se veut plus exigeante en la matière. A relever que cette obligation pourra être levée par le Grand Conseil en cas de besoins financiers exceptionnels. Dans ces cas, on ne saurait appliquer systématiquement une hausse d'impôts alors même que l'on pourrait se trouver, par exemple, à devoir faire face à une catastrophe frappant déjà durement la population du canton.

## **6 INCIDENCES SUR LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES**

L'octroi de crédits supplémentaires est actuellement réglé par l'article 35 de la LFE. Cet article prévoit qu'un crédit supplémentaire, destiné à compléter un crédit budgétaire, est octroyé par le Conseil d'Etat, préalablement à l'engagement, si la dépense était imprévisible et si elle est urgente et indispensable. Tout crédit supplémentaire doit être compensé par une réduction équivalente de dépenses.

Dans le cadre de la procédure de consultation, plusieurs remarques ont porté sur les effets du projet sur la problématique des crédits supplémentaires. Les modifications prévues, qui restreignent la marge de manœuvre dans l'élaboration des budgets et renforcent les exigences posées quant à la précision des prévisions budgétaires, risquent d'accentuer les difficultés rencontrées en la matière au cours des dernières années.

Il devient en effet de plus en plus difficile pour les Services et Directions de trouver des compensations, en raison de budgets de plus en plus serrés et de l'obligation de trouver des compensations uniquement sous forme de réduction des charges. De plus, les crédits supplémentaires concernent pour une part importante des dépenses liées, découlant notamment d'obligations légales fixées au niveau fédéral ou dans le cadre de concordats intercantonaux, sur lesquels l'Etat n'a que peu ou pas d'emprise. Afin de répondre à ces préoccupations légitimes, le

Conseil d'Etat propose de saisir l'occasion de la présente révision de la LFE pour apporter les modifications qui s'imposent au niveau des règles relatives à la compensation des crédits supplémentaires.

## **7 COMMENTAIRES DES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LES FINANCES**

La LFE est modifiée par l'insertion de dispositions complémentaires au niveau l'article 35, l'introduction de quatre nouveaux articles 40 (40 a à 40 d), la reformulation l'article 41 al. 3 et l'abrogation de l'article 42 al. 5. L'article 25 est également adapté à la teneur de la nouvelle Constitution.

### **7.1 Art. 25**

L'article 25 LFE renvoie à l'art. 28<sup>bis</sup> de la Constitution de 1857 ; il y a lieu de l'adapter en faisant référence aux deux dispositions de la nouvelle Constitution qui traitent du referendum financier, à savoir les articles 45 et 46.

### **7.2 Art. 35 al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup>**

Deux nouveaux alinéas, 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup>, sont insérés dans l'article 35 LFE afin de limiter les problèmes rencontrés en matière de crédits supplémentaires.

L'alinéa 2<sup>bis</sup> introduit, en permettant une compensation par augmentation des revenus, une procédure assouplie pour les charges liées découlant de la législation fédérale ou de concordats intercantonaux. Un traitement différencié se justifie pour cette catégorie particulière de charges dans la mesure où les Services et Directions concernées n'ont quasiment pas d'influence sur les décisions déterminant les montants concernés. Le principe de la présentation d'une demande de crédit supplémentaire est maintenu mais avec un assouplissement de la règle de la compensation.

Afin que la discipline budgétaire demeure la règle, l'assouplissement proposé au niveau de l'alinéa 2<sup>bis</sup> doit cependant être clairement limité aux rubriques du plan comptable correspondant strictement à la catégorie de charges liées considérée. A cette fin, la liste de ces rubriques sera fixée dans le règlement d'exécution, comme le prévoit l'alinéa 2<sup>ter</sup>. Cette délégation permettra aussi de la flexibilité en cas d'introduction ou de suppression de domaines d'intervention.

### **7.3 Art. 40a à 40d**

L'article 40 a rappelle la règle d'équilibre posée par l'article 83 al. 1 de la nouvelle Constitution (al. 1) et présente les exceptions admissibles (al. 2). L'équilibre du budget de fonctionnement devient une règle de gestion concrète et impérative. Il n'est plus uniquement un principe de politique et de gestion budgétaires, tel que le mentionne l'article 5 de la LFE. L'article 40 a rappelle également l'exigence de compensation des déficits posée par l'article 83 al. 3 Cst et évoque les sanctions prévues en cas de non respect de ces exigences (al. 3). Le texte légal qui est suivi de la référence à la Constitution est une reprise exacte du texte constitutionnel. Il ne saurait dès lors être modifié.

L'article 40 b pose ensuite une limite au déficit admis en cas de situation conjoncturelle difficile (al. 1) et présente les modalités générales de prise en compte de la conjoncture dans la politique budgétaire cantonale. Le Conseil d'Etat se voit attribuer la compétence de déterminer si la situation économique observée et l'évolution qui en est attendue justifient la réalisation d'un déficit, ou en d'autres termes une exception à la règle d'équilibre (al. 3). Il considère en particulier les effets de la conjoncture sur le chômage et les revenus de la fiscalité (al. 2). La décision du Conseil d'Etat se

base sur une analyse objective des indicateurs et seuils fixés dans le règlement d'exécution (al. 4). Elle intervient au moment de la fixation des objectifs budgétaires annuels, c'est-à-dire après que les Directions et Services de l'administration cantonale aient transmis une première estimation de leurs besoins financiers à l'Administration des finances.

L'article 40 c règle la prise en compte des besoins financiers exceptionnels. Dans le cadre de son alinéa 1, il confère au Grand Conseil la compétence de se prononcer, par une décision à la majorité qualifiée, sur la prise en considération de tels besoins (al. 1). Une délimitation des événements pouvant être à l'origine de besoins financiers exceptionnels est prévue à l'alinéa 2. Elle prend en considération aussi bien le type d'événements que le montant minimal qu'ils doivent représenter (1 % des revenus avant imputations internes). En dessous de ce montant la procédure budgétaire habituelle s'applique.

L'article 40 d traite du mécanisme de compensation des déficits enregistrés en dérogation de la règle d'équilibre. Il précise à que les déficits pris en considération sont calculés après déduction des recettes extraordinaires (par exemple : ventes de participations financières importantes ou d'éléments du patrimoine, legs ou rentrées exceptionnelles et uniques). Ces dernières seront précisées dans le règlement d'exécution. L'article 40 d stipule que la durée de compensation, qui ne peut débiter que dans le cadre du budget du deuxième exercice suivant le déficit comptable, est de 5 ans au maximum. Compte tenu du délai de mise en œuvre qui veut que le déficit d'un exercice comptable ne pourra être "corrigé" que dans le budget du deuxième exercice suivant, la période de compensation effective sera donc de 7 ans. Une prolongation de deux ans peut être admise pour les déficits dus à des besoins financiers exceptionnels au sens de la loi, pour les raisons expliquées à la section 5.5. Cette prolongation doit faire l'objet d'une décision du Grand Conseil prise à la majorité simple des votants. On peut encore préciser que la couverture de besoins financiers exceptionnels ferait certainement l'objet de la présentation d'un décret au Grand Conseil lequel fixerait l'enveloppe financière prévue ainsi que les conséquences concrètes de celle-ci sur le déficit autorisé et sur l'impôt cantonal.

#### **7.4 Art. 41 al. 3**

L'article 41 al. 3 fixe la sanction qui s'applique en cas de non respect des dispositions des articles 40 a et 40 b de la LFE. Cette sanction, qui prend la forme d'une augmentation obligatoire du coefficient annuel des impôts cantonaux, est identique à celle prévue par la teneur actuelle de la LFE. Elle intervient toutefois désormais dès que le déficit dépasse 2 % et non 3 %. Les conséquences sur l'impôt cantonal des déficits acceptés en raison de besoins financiers exceptionnels seront fixées dans le décret de financement des événements à l'origine de ces besoins. Pour cette raison, la disposition légale prévoit la possibilité pour le Grand Conseil, dans ces cas exceptionnels, de ne pas procéder obligatoirement à une hausse de la fiscalité (cf. également point 5.6).

#### **7.5 Art. 42 al. 5**

Avec l'introduction d'une règle d'équilibre du budget de fonctionnement dans la LFE et la mise en application d'un mécanisme de compensation des éventuels déficits dus à une situation conjoncturelle difficile ou à des événements exceptionnels les dispositions de l'article 42 al. 5 perdent leur pertinence. Elles sont donc abrogées.

## **7.6 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat propose que la loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et que le nouveau dispositif s'applique au budget de l'exercice 2006.

## **8 CONSÉQUENCES DU PROJET**

### **8.1 Simulations pour les années 1994–2005**

Afin de mesurer les conséquences pratiques des nouvelles règles proposées, ces dernières ont été appliquées aux résultats du budget de l'Etat des années 1994 à 2005 et comparées aux résultats des comptes. Un horizon temporel suffisamment long a été pris en considération afin de tenir compte des périodes de mauvaise conjoncture. Aucun évènement exceptionnel au sens de l'article 40 c n'est intervenu pendant ces années. Il ressort de cette simulation les principaux résultats suivants :

- depuis 1994, soit sur 12 exercices, le déficit maximal « théorique » avec la limite légale à 3 % représente un déficit total cumulé de 699 millions de francs ;
- les déficits budgétaires arrêtés par le Grand Conseil ont atteint 521 millions de francs sur la même période. Les déficits autorisés ont donc été inférieurs de 178 millions de francs ou de 25 % aux déficits "légaux" ;
- si la cote d'alerte avait été fixée à 2 %, le déficit maximal autorisé aurait représenté 466 millions de francs soit un écart de 55 millions de francs (11 %) avec les déficits effectivement autorisés par le Grand Conseil sur la période 1994–2005 ;
- de 1994 à 2005, les résultats cumulés des comptes de fonctionnement ont affiché un solde positif de 19,9 millions de francs, en admettant que les comptes de l'année 2005 se soldent par un déficit de 10 millions de francs ;
- durant la période sous revue, la limite légale du déficit de 2 % n'aurait été dépassée qu'à cinq reprises pour un montant de déficits cumulés de 55,8 millions de francs. Selon la disposition de l'article 40 d relative à la nécessité de compenser ce découvert sur une période de cinq ans au maximum, la compensation maximale aurait été de 11,3 millions de francs en 2003.

La simulation effectuée permet de démontrer que les exigences plus sévères en matière d'équilibre budgétaire posées tant par l'article 83 de la Constitution du 16 mai 2004 que par la conséquence de l'application de la motion Boivin/Glardon sont supportables et applicables.

### **8.2 Conséquences financières**

Les nouvelles dispositions légales relatives à l'équilibre budgétaire n'ont pas de conséquences financières directes. Elles ne nécessitent pas de personnel supplémentaire et n'entraînent pas de charges nouvelles.

Ces dispositions sont toutefois plus contraignantes que celles en vigueur actuellement. Au-delà de la prise en considération de la conjoncture et des évènements exceptionnels, la nouvelle règle d'équilibre restreint la marge de manœuvre du Conseil d'Etat et du Grand Conseil dans l'élaboration du budget. Dans ce sens, le nouveau dispositif légal exercera une pression supplémentaire sur les dépenses actuelles et futures ainsi que sur le rythme et l'ampleur de la réalisation des nouvelles missions confiées à l'Etat. Ce constat n'est en soi pas une surprise. Il a été clairement mis en avant dans la campagne précédant le vote sur la nouvelle Constitution. De plus, plusieurs constituants ont insisté sur ce point avant le vote final sur la disposition relative à l'équilibre budgétaire (cf. Bulletin officiel des séances de la Constituante, 16.1.2004, p. 154-155) en

relevant notamment que : "La loi modifiée sur les finances ne tolérera plus un déficit qu'en cas de détérioration avérée de la conjoncture ou alors pour faire face à des besoins exceptionnels, par exemple en cas de catastrophes, de difficultés extraordinaires. Dans ces cas-là, les déficits accumulés devront être compensés dans les budgets des années suivantes. Il s'agira dans les années suivantes de présenter des budgets de fonctionnement avec des excédents bénéficiaires pour absorber les déficits accumulés".

### **8.3 Autres conséquences**

Le projet n'influence pas les relations financières Etat-communes. Il ne modifie pas non plus la répartition des tâches entre collectivités. Le projet n'a pas de lien avec le droit communautaire, ni avec les conventions ou recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations européennes.

---