



Message 2023-DFIN-18

16 janvier 2024

Projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2023.

De manière générale, il est usuel et pour ainsi dire quasiment inévitable que certaines positions du budget de l'Etat s'écartent quelque peu des estimations initiales et dépassent ainsi le montant fixé. La rigueur dans l'exécution du budget voté par le Grand Conseil est cependant un principe largement respecté par les services et établissements. Cette règle souffre cependant quelques exceptions lorsque, en particulier, des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions initiales. De telles situations peuvent entraîner des dépassements budgétaires qui obligent alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit. La loi sur les finances exige que les crédits supplémentaires ainsi sollicités soient compensés, afin de maintenir l'équilibre du budget de l'année, dans le respect de l'exigence constitutionnelle y relative.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat pour approbation. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires qui doivent être ratifiés par le Grand Conseil a été transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2023, 53 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts, qui représentent un volume financier de 28,3 millions de francs, respectivement 0,7% du total des dépenses budgétisées. Ces crédits concernent les services et rubriques comptables suivants :

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
POUVOIR LEGISLATIF			103 000
1110	Grand Conseil		
3000.203	Indemnités de séances	1 240 000	60 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	85 000	33 000
3170.005	Frais de réceptions	28 000	10 000
POUVOIR JUDICIAIRE			3 132 000
2100	Tribunal cantonal		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	250 000	78 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	80 000	20 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	320 000	100 000
2105.1	Tribunal d'arrondissement de la Broye		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	200 000	160 000
3199.064	Assistance judiciaire civile	310 000	84 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
2105.2	Tribunal d'arrondissement de la Glâne		
3199.005	Indemnités en matière pénale	15 000	40 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	100 000	240 000
2105.4	Tribunal d'arrondissement de la Sarine		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	60 000	80 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	150 000	135 000
2105.5	Tribunal d'arrondissement du Lac		
3199.064	Assistance judiciaire civile	330 000	133 000
2105.6	Tribunal d'arrondissement de la Singine		
3199.005	Indemnités en matière pénale	35 000	40 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	110 000	14 000
2105.7	Tribunal d'arrondissement de la Veveyse		
3199.005	Indemnités en matière pénale	22 000	13 000
3199.064	Assistance judiciaire civile	240 000	66 000
2111	Ministère public		
3100.100	Fournitures de bureau	90 000	30 000
3110.100	Achats de mobilier	2 400	19 000
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	2 500 000	800 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	290 000	132 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	900 000	280 000
2120.1	Justice de paix du cercle de la Broye		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	40 000	32 000
2120.3	Justice de paix du cercle de la Gruyère		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	125 000	160 000
2120.4	Justice de paix du cercle de la Sarine		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	260 000	30 000
3199.062	Débours civils	91 000	83 000
2120.6	Justice de paix du cercle de la Singine		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	7 000	12 000
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	35 000	32 000
2120.7	Justice de paix du cercle de la Veveyse		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	7 000	40 000
2130	Office des faillites		
3181.000	Pertes sur créances	95 000	279 000
POUVOIR EXECUTIF – CHANCELLERIE			122 500
3105	Chancellerie d'Etat		
3102.106	Matériel de votations	274 000	50 000
3199.007	Frais d'intervention liés à l'épidémie de Covid-19	-	12 500
3631.000	Part aux frais de conférences	135 000	16 500
3636.147	Subventions cantonales aux partis politiques	525 000	43 500

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
FORMATION ET AFFAIRES CULTURELLES			1 233 790
3200	Secrétariat général		
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	508 000	85 000
5470.100	Prêts de formation	500 000	300 000
3208	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide		
3130.102	Frais des mesures pédo-pédagogiques dispensées par des prestataires indépendants	4 000 000	315 000
3636.008	Subventions cantonales pour les institutions de pédagogie spécialisée du canton	75 004 850	303 880
3230	Ecole de culture générale		
3110.100	Achats de mobilier	25 000	22 000
3272	Conservatoire		
3060.000	Pensions de retraite	82 000	44 910
3280	Service archéologique		
3010.134	Traitements du personnel auxiliaire pour les travaux archéologiques à charge du canton	188 500	146 000
3161.300	Locations de machines	20 000	17 000
SECURITE, JUSTICE ET SPORT			2 166 950
3300	Secrétariat général		
3631.000	Part aux frais de conférences	367 000	350 000
3305	Service de la justice		
3130.000	Prestations de service par des tiers	76 000	95 000
3345.1	Commandement et services généraux		
3102.102	Publications et publicité	80 000	14 000
3112.000	Achats de vêtements de service, de literie et de lingerie	59 000	25 000
3144.001	Aménagement d'immeubles loués	-	12 000
3150.301	Entretien du matériel et des appareils	5 000	10 000
3170.100	Déplacements	68 000	12 000
3345.2	Gendarmerie		
3090.000	Frais de formation	295 000	10 000
3101.006	Carburants	421 000	25 000
3111.305	Achats de matériel et d'appareils de circulation	151 000	16 000
3144.001	Aménagement d'immeubles loués	95 000	55 000
3170.100	Déplacements	623 000	20 000
3345.3	Police de sûreté		
3170.100	Déplacements	509 300	35 000
3345.4	Ecoles de police		
3090.000	Frais de formation	307 000	9 000
3170.100	Déplacements	5 000	6 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3365	Etablissement de détention fribourgeois		
3049.000	Indemnités de service	34 000	17 000
3101.001	Matériel de nettoyage	120 000	30 000
3103.301	Abonnements et cotisations	625 000	82 000
3115.001	Frais de bétail	625 000	100 000
3120.001	Eclairage	350 000	110 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	745 000	38 000
3132.040	Prestations médicales par des tiers	490 000	168 000
3134.000	Assurances	214 000	37 000
3144.002	Constructions d'immeubles	100 000	30 000
3375	Service de la sécurité civile et militaire		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	220 000	310 620
3110.100	Achats de mobilier	5 400	6 610
3199.002	Frais de protection de la population	86 000	283 720
3199.003	Dépenses d'exploitation de l'ACC	65 000	197 000
3392	Service du sport		
3090.000	Frais de formation	115 000	18 000
3138.000	Cours d'instruction des moniteurs	550 000	45 000
INSTITUTIONS, AGRICULTURE ET FORETS			483 000
3430	Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires		
3000.200	Commissions	20 000	34 000
3150.301	Entretien du matériel et des appareils	284 850	39 000
3440	Grangeneuve		
3130.000	Prestations de service par des tiers	1 621 000	200 000
3634.012	Subventions cantonales pour les frais de lutte contre les épizooties assumés par Sanima	400 000	40 000
3634.014	Subventions cantonales pour les frais d'élimination des cadavres d'animaux assumés par Sanima	740 000	20 000
3636.108	Subventions cantonales pour la promotion et le développement économique dans le secteur agricole	2 350 000	150 000
ECONOMIE, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE			472 350
3500	Secrétariat général		
3000.200	Commissions	30 000	19 000
3090.000	Frais de formation	5 000	15 300
3542.1	Service de la formation professionnelle		
3636.201	Subventions cantonales pour les cours interentreprises	5 300 000	150 000
3542.5	Ecole professionnelle santé-social		
3170.100	Déplacements	51 500	25 500
3542.7	Ecole professionnelle en arts appliqués		
3101.012	Matériel pour la revente	85 000	13 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3565	Service de l'énergie		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	300 000	103 000
3102.102	Publications et publicité	10 000	66 300
3130.000	Prestations de service par des tiers	700 000	49 000
3130.002	Taxes postales	10 000	29 600
3170.100	Déplacements	8 500	1 650
SANTE ET AFFAIRES SOCIALES			15 218 190
3600	Secrétariat général		
3110.301	Achats de matériel et d'appareils	-	10 900
3130.000	Prestations de service par des tiers	75 000	40 000
3605	Service de la santé publique		
3611.400	Contributions pour les hospitalisations dans les hôpitaux publics hors canton	60 377 000	13 013 000
3611.500	Contributions pour les hospitalisations dans les cliniques privées hors canton	32 511 000	1 099 000
3635.007	Part du canton au financement des maisons de naissance	579 000	41 000
3636.126	Subventions cantonales pour les soins et l'aide familiale à domicile	12 708 000	914 290
3655	Assurances sociales		
3130.104	Gestion des prestations complémentaires pour familles	-	45 000
3665	Service de l'enfance et de la jeunesse		
3090.000	Frais de formation	33 000	10 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	98 400	45 000
DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, INFRASTRUCTURES, MOBILITE ET ENVIRONNEMENT			5 412 050
3808	Service de la mobilité		
3610.001	Participation cantonale au fonds d'infrastructure ferroviaire	17 200 000	2 860 840
3632.036	Subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de l'Agglomération de Fribourg	16 000 000	2 403 960
3632.037	Subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de MOBUL	1 700 000	37 250
3845	Service de l'environnement		
3632.020	Subventions cantonales aux communes pour la conservation	195 000	50 000
3850	Service des bâtiments		
3134.000	Assurances	292 900	60 000
TOTAL			28 343 830

Les 53 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2023 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et Directions :

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir législatif	1	103 000
Pouvoir judiciaire	15	3 132 000
Pouvoir exécutif – Chancellerie	2	122 500
Formation et affaires culturelles	6	1 233 790
Sécurité, justice et sport	9	2 166 950
Institutions, agriculture et forêts	3	483 000
Economie, emploi et formation professionnelle	5	472 350
Santé et affaires sociales	8	15 218 190
Finances	-	-
Développement territorial, infrastructures, mobilité et environnement	4	5 412 050
TOTAL	53	28 343 830

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes :

- > comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2003 à 2022, soit sur les 20 derniers exercices comptables, le volume de 28,3 millions de francs des crédits supplémentaires 2023 représente près de 143 % de la moyenne (19,8 millions de francs par an sur la période). Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume est également supérieur à la moyenne 2003–2022 (0,70 % des dépenses totales du budget en 2023 contre 0,63 % sur la période considérée). Le nombre de crédits supplémentaires se situe quant à lui au-delà de la moyenne de la période considérée (35). Le tableau qui suit illustre le propos :

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53
2021	43	16,947	0,45
2022	58	20,541	0,53
2023	53	28,344	0,70

- > bien que les dépassements de crédits concernent quasiment tous les pouvoirs et Directions, il y a lieu de souligner qu'en 2023, trois arrêtés constituent à eux seuls plus de 68 % du total des crédits supplémentaires accordés. Ils touchent principalement les hospitalisations hors canton ainsi que diverses dépenses dans le domaine des transports publics. Dans ce dernier domaine, les dépassements concernent la participation cantonale au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire ainsi que les subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul ;
- > en 2023, une seule exception a été faite à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ce cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2023, cela concerne les coûts supplémentaires liés aux contributions pour les hospitalisations hors canton pour une somme de 14,1 millions de francs, ce qui représente environ la moitié du montant total des crédits supplémentaires ;
- > s'agissant des dépassements découlant des dépenses toujours importantes consenties cette année encore en lien avec les impacts de la pandémie dans plusieurs domaines, en particulier ceux de la santé (notamment pour les surcoûts des EMS et des services d'aide et soins à domicile, les hôpitaux, la Task Force sanitaire et la vaccination) et de l'économie, ils sont couverts par des prélèvements sur la provision constituée à cet effet et ne nécessitent dès lors pas une demande de crédit supplémentaire. Le volume global du prélèvement en question s'élève à environ 15 millions de francs ;
- > concernant les conséquences du conflit en Ukraine, elles ont induit certains dépassements en 2023, essentiellement au niveau des coûts des tâches de la protection de la population ainsi que ceux liés à la pénurie d'énergies. Cela représente plus d'un million de francs, soit environ 4 % du montant total des crédits supplémentaires. Il est cependant à noter que plusieurs dépenses additionnelles relatives à la crise ukrainienne, en particulier en termes d'aide sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés, sont couvertes par des recettes fédérales complémentaires directement liées et par un prélèvement conséquent sur le fonds de l'asile pour le solde du dépassement lié à l'accueil des réfugiés ;
- > au niveau de l'enveloppe informatique, l'avancement des projets en cours de développement a nécessité des moyens additionnels par rapport au budget, pour un volume de 3 millions de francs. Le dépassement est couvert par un prélèvement sur le fonds d'infrastructures et ne nécessite dès lors pas une demande de crédit supplémentaire ;
- > enfin, s'agissant des couvertures des crédits supplémentaires, la difficulté de parvenir à compenser l'ensemble des dépassements annoncés s'est rapidement fait jour, au vu de l'ampleur de la détérioration dans certains secteurs annoncée par les Directions lors des rapports de situation des comptes. Néanmoins les crédits supplémentaires ont pu être couverts pour un montant total de quelque 27 millions de francs, à raison de 48 % par des réductions de dépenses et de 52 % par des augmentations de revenus. Seule fait exception une partie des coûts supplémentaires des 2,9 millions de francs liés à la participation cantonale au fonds d'infrastructure

ferroviaire, pour lesquels seule la moitié (1,5 million de francs) a pu être couverte. Il est toutefois vraisemblable que des « économies » au niveau des charges, voire également des améliorations de recettes, seront constatées aux comptes 2023 et permettront de combler tout ou partie de ce manque de couverture.

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2023.