



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-273

**Article 41 alinéa 4 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE du 25.11.1994, version entrée en vigueur le 01.01.2020)**

---

Auteur :	Rey Benoît
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	17.11.2023
Développement :	17.11.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	17.11.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	16.04.2024

---

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 17.11.2023, le député Benoît Rey propose de modifier l'article 41 alinéa 4 de la loi du 29 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) concernant la procédure budgétaire en le reformulant de la manière suivante : « *Si le Grand Conseil modifie le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes, il doit le compenser par une adaptation du coefficient de l'impôt correspondant au total du montant des modifications proposées* ».

A l'appui de sa proposition, le député Rey estime que le Grand Conseil n'a pratiquement aucune possibilité de modifier le budget en raison de l'obligation de compenser toute augmentation de dépenses par une diminution équivalente d'autres dépenses prévues à l'art. 41 al. 4 LFE. Or, les dépenses, qui font l'objet de discussions intenses au cours des différentes lectures du budget, s'avèreraient carrément impossibles à diminuer en fin de processus sans préteriter les prestations. Le problème serait renforcé par le fait que les attributions aux fonds ne sont pas considérées comme des dépenses mais comme des charges et ne peuvent donc pas faire office de compensation.

Selon le motionnaire, le Grand Conseil serait ainsi totalement lié et privé de sa prérogative d'amender un budget. Afin de redonner au pouvoir législatif une possibilité d'agir tout en respectant la règle constitutionnelle de l'équilibre budgétaire, il propose donc de supprimer l'obligation de compenser une augmentation de dépenses par une diminution de dépenses et de la remplacer par l'obligation d'adapter le coefficient de l'impôt aux conséquences financières des amendements acceptés par le Grand Conseil.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

L'art. 41a al. 4 de la loi du 29 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) prévoit que, dans le cadre des discussions budgétaires, « *le Grand Conseil ne peut pas dépasser le chiffre des dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes* ». Le message du 21 juin 1994 sur LFE indiquait que cette disposition était une reprise

de l'article 23 de la loi financière du 15 novembre 1960 avec une précision quant aux modalités de la couverture financière à prévoir en cas de propositions de dépenses supplémentaires. Il soulignait le fait que la couverture doit porter sur une réduction de dépenses et non sur des recettes supplémentaires supputées. Cette exigence était présentée comme un moyen de mieux responsabiliser l'auteur d'une proposition de dépenses supplémentaires, tout en évitant une aggravation du budget proposé par le Conseil d'Etat. Ces explications restent valables aujourd'hui.

Le Conseil d'Etat constate, contrairement à ce qu'affirme le motionnaire, que le contenu actuel de l'art. 41a al. 4 permet au Grand Conseil de modifier le projet de budget qui lui est soumis. Cette possibilité a d'ailleurs été utilisée à plusieurs reprises au cours des derniers exercices et divers amendements ont été acceptés en plénum lors des débats budgétaires. La nécessité de compenser toute proposition de dépense additionnelle est inéluctable compte tenu des règles constitutionnelles et légales d'équilibre budgétaire qui s'appliquent à l'Etat. Le fait d'exiger que cette compensation passe par la réduction d'une autre dépense a le mérite d'induire une réflexion approfondie sur les priorités à fixer dans l'action de l'Etat tout en veillant à maintenir une charge fiscale adaptée pour la population fribourgeoise. Cette exigence place en quelque sorte le Grand Conseil devant un défi similaire à celui qui doit être relevé par le Conseil d'Etat dans la préparation du budget, à savoir aboutir à la meilleure allocation possible des ressources disponibles.

La proposition du député Rey induirait une révision en profondeur et un assouplissement considérable du mécanisme de compensation des nouvelles dépenses qui seraient décidées par le Grand Conseil dans le cadre de la discussion du budget. Le Conseil d'Etat estime en outre qu'elle tend à s'éloigner des principes de politique et de gestion financières fixés aux articles 3 et 7 de la LFE notamment, visant en particulier une gestion économe et judicieuse des moyens à disposition. Sauf mauvaise compréhension de la nouvelle formulation de l'art. 41 al. 4 LFE évoquée dans la motion, le membre du Grand Conseil déposant une proposition d'amendement n'aurait plus le devoir de rechercher et de présenter simultanément une compensation directement liée à l'augmentation de dépenses découlant de sa proposition. La compensation interviendrait de manière globale et serait décidée ultérieurement, à la fin des débats budgétaires, après addition des effets de toutes les augmentations de dépenses acceptées par le Grand Conseil. Elle prendrait la forme d'une augmentation automatique du coefficient d'impôt pour l'exercice en question.

Le Conseil d'Etat constate que la proposition du député Rey, même si elle ne remet pas fondamentalement en cause la règle d'équilibre budgétaire, conduirait à une dilution de la responsabilité des député/e/s par rapport aux impacts financiers de leurs propositions. Il pense également qu'elle nuirait à la volonté du législateur de contenir l'évolution des dépenses de l'Etat et de maintenir un niveau d'imposition suffisamment attractif pour les personnes physiques et morales. Ce d'autant plus que, dans la mesure où les augmentations de dépenses proposées ont généralement un caractère durable, il s'avérerait très probablement difficile de revenir à un coefficient plus bas dans les exercices suivants. Le Conseil d'Etat est persuadé qu'il convient, pour une gestion des finances publiques durable et tenant en outre compte de manière appropriée du principe d'économie évoqué à l'art. 82 de la Constitution cantonale, de maintenir un lien décisionnel direct entre chaque proposition de nouvelle dépense et ses modalités de financement.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que les principes constitutionnels (art. 82) et légaux (art. 3 et 7 LFE) de gestion financière évoqués précédemment ont un caractère général et ne se limitent pas à la procédure budgétaire en tant que telle. Il appartient dans cette optique au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de faire preuve de vigilance permanente et d'éviter notamment de formuler des propositions

susceptibles de dépasser les capacités financières de l'Etat. Il convient aussi de veiller à maintenir une répartition appropriée des charges entre ce dernier et les communes.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.