



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

Question Dafflon Hubert / Schoenenweid André

2020-CE-109

### **Fortune de l'Etat – situation des fonds et des provisions – mise à disposition de cette fortune pour les mesures urgentes et le plan de relance économique à terme à la suite de la pandémie de COVID-19**

#### **I. Question**

La pandémie de Coronavirus avec ses effets négatifs sur le fonctionnement des institutions publiques telles que l'Hôpital fribourgeois (HFR) et les EMS, suivie par une crise économique sans précédent, démontre toute l'importance de la situation financière actuelle saine de l'Etat de Fribourg.

En ces temps de difficultés économiques, l'Etat a un rôle prépondérant à jouer pour soutenir toutes les personnes et les entreprises en grandes difficultés financières, il en va de la sauvegarde de nombreux emplois.

C'est une chance pour le canton de Fribourg de posséder une fortune pouvant être utilisée durant ces temps de crise. Celle-ci doit permettre à l'Etat de jouer un rôle essentiel et de premier rang dans la mise en place des mesures d'urgence. Ces premières mesures devront être suivies par un plan de relance économique ambitieux afin de retrouver une stabilité sociale et économique dans le canton de Fribourg.

La fortune de l'Etat est composée de différents fonds et provisions déjà affectés à des projets définis. Une partie de la fortune n'est pas affectée, une utilisation pour lutter contre cette crise semble opportune et judicieuse.

Cette situation de crise va obliger l'Etat de Fribourg à assumer de nouvelles charges financières importantes et inhérentes à cette situation extraordinaire qui risque de durer en fonction de la rapidité de la reprise économique en Suisse et dans le monde.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quelle est l'estimation du Conseil d'Etat quant au coût global (frais supplémentaires inhérents à la crise, soutiens à l'économie et pertes fiscales) de cette pandémie suivie d'une crise économique sans précédent pour les finances de l'Etat ?
2. Quelle est la fortune globale de l'Etat et quels sont les fonds et provisions constitués par cette fortune et leur utilisation ?
3. A ce jour, quelle est la fortune non affectée pouvant être utilisée dans le cadre des mesures urgentes et pour un plan de relance économique et social ?

4. Le Conseil d'Etat pense-t-il vouloir utiliser tout ou partie des fonds et des provisions déjà affectés afin de lutter au mieux contre la crise actuelle ?
5. Le Conseil d'Etat peut-il nous présenter l'usage des fonds et des provisions lors des 3 dernières années ?

8 juin 2020

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Considérations générales

Comme l'évoque les Députés Dafflon et Schoenenweid, la pandémie COVID-19 a d'ores et déjà lourdement impacté la situation financière des collectivités publiques, au niveau suisse comme dans de très nombreux pays. Si des premiers effets sont aujourd'hui établis et perceptibles, l'incertitude demeure très importante quant aux incidences de la crise pour les mois et années à venir. Au niveau cantonal, le Conseil d'Etat a pris tôt de premières mesures, à la fois pour combattre la pandémie et protéger la population, ainsi que pour en atténuer les effets économiques et financiers. Les dernières décisions en la matière se matérialisent par les projets visant à alléger significativement la charge fiscale des ménages et des entreprises et par le déploiement d'un plan de relance ambitieux en faveur de l'économie cantonale.

Dans le cadre du bouclage des comptes 2019, le Conseil d'Etat relevait en mars dernier qu'au vu de la situation, il était particulièrement important de pouvoir s'appuyer sur des finances publiques saines, des réserves et provisions judicieuses ainsi que des capacités de réactions et d'actions élevées. Au stade actuel, les incidences de la crise du COVID et les mesures prises ont et auront des effets très importants sur les comptes de l'Etat et seront perceptibles durant plusieurs années. Si pour l'heure il reste difficile à évaluer tant la durée que l'intensité de la crise, force est de constater que la situation financière de l'Etat constitue un appui déterminant. Il faut en effet s'attendre, dans les années à venir, à un choc important pour les finances publiques au sens large, et pour l'Etat en particulier.

Avec ces considérations, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions des Députés Dafflon et Schoenenweid.

### 2. Réponses aux questions

1. *Question 1 : quelle elle est l'estimation du Conseil d'Etat quant au coût global (frais supplémentaires inhérents à la crise, soutiens à l'économie et pertes fiscales) de cette pandémie suivie d'une crise économique sans précédent pour les finances de l'Etat ?*

Les incidences financières liées à la pandémie de COVID-19 peuvent se décomposer en trois catégories, à savoir les mesures urgentes prises par le Conseil d'Etat ou demandées par le Grand Conseil, les mesures découlant du plan de soutien à l'économie cantonale, comprenant le plan de relance et les baisses fiscales, et enfin les autres impacts de la pandémie.

Les mesures urgentes prises par le gouvernement jusqu'ici ont été exposées de manière détaillée dans le cadre du message du Conseil d'Etat sur le plan de relance de l'économie après la crise du nouveau coronavirus. Le chapitre 4 dudit message précise chacune de ces mesures. Elles représentent globalement un coût estimé à 103,47 mios de francs.

Dans le cadre du message 2020-DFIN-5 du 17 août 2020 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs, les différentes mesures fiscales envisagées représentent au total une réduction des recettes fiscales de 48,1 mios de francs en 2021, puis 60,1 mios de francs annuellement dès 2022. Le détail des allègements fiscaux est décrit dans le chapitre 5 dudit message. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a adopté le 1<sup>er</sup> septembre dernier et transmis au Grand Conseil son message (message 2020-DEE-14) concernant le plan de relance de l'économie après la crise du COVID-19. Ce plan comprend 25 mesures, dont le coût global représente 50 mios de francs, prélevés sur la fortune de l'Etat.

Quant aux autres impacts financiers de la crise COVID sur les comptes et budgets de l'Etat, cela concerne notamment des réductions de recettes ensuite de la contraction de l'activité économique, ainsi que des charges additionnelles dans des domaines tel que les hôpitaux, la santé, le social ou encore les transports publics. A ce jour, des discussions ont encore lieu au plan fédéral afin de déterminer la manière dont certains de ces coûts exceptionnels directement liés à la pandémie seront financés, respectivement cofinancés. L'ensemble de ces impacts financier demeure très difficile à quantifier. Les entités touchées, tel que l'HFR ou les entreprises de transport, travaillent à l'identification et à la mesure des impacts subis. Ce ne sera que dans plusieurs mois que des chiffres tangibles seront disponibles. Nonobstant ces difficultés, une première évaluation de l'ensemble des autres impacts financiers de la crise COVID sur les comptes de l'Etat conduit à un montant de 287 mios de francs, répartis sur les exercices 2020 à 2022. Il faut toutefois rappeler que les incertitudes relatives à l'évolution de la pandémie dans les semaines et mois à venir, ainsi que l'absence de visibilité quant au moment et à l'intensité de la reprise économique, au niveau national et mondial, sont autant de facteurs qui rendent toute prévision très difficile. Il convient dès lors de considérer avec toute la prudence nécessaire ces premières estimations.

2. *Question 2 : quelle est la fortune globale de l'Etat et quels sont les fonds et provisions constitués par cette fortune et leur utilisation ?*
3. *Question 5 : le Conseil d'Etat peut-il nous présenter l'usage des fonds et des provisions lors des 3 dernières années ?*

Les tableaux ci-dessous contiennent l'ensemble des provisions, des engagements envers les fonds et l'ensemble des préfinancements, tels qu'ils ressortent des comptes 2019 de l'Etat<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour le détail : cf. Fascicule des comptes 2019 de l'Etat, pages 332-333 (tableau des provisions) et pages 328-329 (capital propre ; financements spéciaux & réserves et fonds)

**1. Affectation des provisions de 10 millions de francs et plus, situation au 31.12.2019, en millions de francs**

Désignation de la provision	Montant	Année de création	Explications
Risques liés à la diminution du bénéfice de la BNS	103.5	2007	Risques liés aux fluctuations de la part des cantons au bénéfice de la BNS
Provisions pour faire face aux incidences de la RFFA	83.0	2015	Montants dévolus aux communes et paroisses (aide transitoire) dans le cadre de la RIE III
Provisions pour l'augmentation des charges de personnel (MSE – CP)	31.0	2015	Provisions permettant de faire face aux augmentations particulières des charges de personnel
Provision pour l'assainissement du bilan de l'HFR	30.0	2018	En relation avec l'art.8 de la Loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (reports de pertes)
Provisions liées aux risques d'engagement hors bilan	27.0	2003	L'Etat pourrait faire face à des risques en lien avec de nombreux engagements hors bilan
Pila (décharge)	18.0	2007	Anticipation des coûts d'assainissement de la décharge
Provision pour le master en médecine	17.7	2016	Appui à la mise en œuvre du master en médecine
Provision institutions subventionnées affiliées à la CPPEF	13.0	2018	Provision pour les conséquences de la réforme de la CPPEF sur les organisations tierces affiliées à la CPPEF et subventionnées par l'Etat
Hospitalisations hors canton	10.0	2015	Provision liée aux fluctuations des dépenses concernant les hospitalisations hors canton
Autres (promotion économique (cautionnements), établissements, asile, HFR et cliniques privées, politique en faveur des personnes âgées, subventionnement des constructions du CO, décharge d'En Craux, développement durable, financement du renouvellement des remontées mécaniques, etc.)	47.8		
<b>Total des provisions au 31.12.2019</b>	<b>381.0</b>		

## 2. Engagements envers les fonds spéciaux et préfinancements ; situation au 31.12.2019 (en millions de francs)

Désignation du fonds	Montant	Année de création	Explications
Fonds d'infrastructures	175.1	2009	Préfinancement d'investissements stratégiques de l'Etat
Fonds de politique foncière active	58.4	2016	Fonds destiné au financement des mesures de politique foncière active
Réserve pour risques liés à la volatilité de la péréquation des ressources (RPT)	40.0	2007	La péréquation financière fédérale représente un revenu annuel de l'ordre de 380 millions pour l'Etat.
Fonds cantonal de l'énergie	50.0	2011	Financement de mesures d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelables
Nouvelle politique régionale	14.0	2008	Selon la loi sur la promotion économique ; en lien avec le programme pluriannuel de NPR
Fonds routes principales pour régions de montagne et périphériques	17.6	2008	Fonds alimenté par la Confédération et la part aux redevances RPLP pour routes principales région montagne/périph. Sert à couvrir les charges de fonctionnement liées aux routes principales
Autres fonds (de l'emploi, de la mensuration officielle, des contributions de remplacement (protection civile), des sites pollués, d'incitation à la création de places de crèche et places d'accueil extrafamilial, de l'asile, de l'action sociale, mesures de relance (2008))	53.7		
<b>Total selon bilan</b>	<b>408.8</b>		

## 3. Récapitulation (en millions de francs) – état au 31.12.2019

	<b>2019</b>
Provisions	381.0
Fonds	408.8
<b>Total</b>	<b>789.8</b>
Fortune nette totale	1109.3
Part de la fortune affectée, en %	71.2
<b>Fortune non-affectée</b>	<b>319.5</b>

<b>4. Evolution en millions de francs</b>				
	<b>C2016</b>	<b>C2017</b>	<b>C2018</b>	<b>C2019</b>
Provisions	287.8	311.2	363.8	381.0
Fonds	439.6	406.0	407.5	408.8
<b>Total</b>	<b>727.4</b>	<b>717.2</b>	<b>771.3</b>	<b>789.8</b>
Fortune nette totale	1087.6	1083.0	1161.8	1109.3
<b>Part de la fortune affectée, en %</b>	<b>66.9</b>	<b>66.2</b>	<b>66.4</b>	<b>71.2</b>
<b>Fortune non-affectée</b>	<b>360.2</b>	<b>365.8</b>	<b>390.5</b>	<b>319.5</b>

A noter que l'augmentation du volume des provisions sur les derniers exercices concerne avant tout la dotation d'une provision qui a pour objectif d'assurer le financement des aides financières transitoires en faveur des communes et des paroisses décidées dans le cadre du volet cantonal de la réforme de la fiscalité des entreprises et du financement de l'AVS (RFFA).

Dans le cadre du plan financier et des budgets et des comptes de l'Etat, les fonds et provisions sont mis à contribution en fonction des domaines concernés et selon les bases légales qui les régissent. En considérant le plan financier de l'Etat que le Conseil d'Etat a actualisé à l'automne 2019, les évolutions attendues se présentent de la manière suivante :

#### **Fonds et provisions : perspective d'évolution**

	<b>Solde 31.12.2019</b>	<b>Evolution nette</b>	<b>Solde 31.12.2020</b>	<b>Evolution nette</b>	<b>Solde 31.12.2021</b>	<b>Evolution nette</b>	<b>Solde 31.12.2022</b>	<b>Evolution nette</b>	<b>Solde 31.12.2023</b>
Provisions	381.0	- 60.3	320.7	- 49.7	271.0	- 50.8	220.2	- 37.7	182.5
Fonds	408.8	- 35.1	373.7	- 28.7	345.0	- 24.9	320.1	- 26.8	293.3
Total	789.8	- 95.5	694.3	- 78.4	615.9	- 75.7	540.2	- 64.5	475.7

Sur la durée du plan financier présenté à l'automne 2019, le volume total des fonds et provisions se réduit de 314 mios de francs. Il n'est pas tenu compte de la fortune non affectée, dans la mesure où, comme explicité ci-dessous, celle-ci sera quasiment entièrement utilisée pour faire face aux incidences de la révision de la CPPEF (317,8 mios de francs).

Il convient de préciser que les chiffres ci-dessus résultent du plan financier actualisé courant 2019, soit avant la crise COVID. De fait, ces données ne comprennent pas les incidences décrites ci-avant (mesures d'urgence, mesures fiscales et plan de relance, autres impacts financiers). Par ailleurs, les chiffres ressortant du plan financier se basent en particulier sur un taux de croissance de l'économie qui n'est plus d'actualité. Il en va de même pour l'évolution attendue de plusieurs domaines de charges, particulièrement impactés par le COVID. Le projet de budget 2021 que le Conseil d'Etat présentera prochainement au Grand Conseil illustre parfaitement l'écart précité, avec une croissance marquée de plusieurs charges spécifiques et une contraction significative du produit de certains

revenus fiscaux. Un recours nettement plus important aux fonds et aux provisions s'est avéré indispensable au vu du résultat du projet de budget.

*4. Question 3 : à ce jour, quelle est la fortune non affectée pouvant être utilisée dans le cadre des mesures urgentes et pour un plan de relance économique et social ?*

Au 31 décembre 2019, la fortune de l'Etat non affectée s'élevait à 319,5 mios de francs. Toutefois, en date du 26 juin 2020, le Grand Conseil a accepté la modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF). Les incidences financières de la révision en question entraînent pour l'Etat des charges additionnelles uniques s'élevant à 317,8 mios de francs pour ce qui concerne les mesures transitoires et compensatoires, comme explicité dans le message y-relatif. La fortune de l'Etat permet de faire face aux engagements pris par l'Etat-employeur et sera directement touchée par les décaissements à venir. Il en résulte qu'avec cet élément, la fortune encore non affectée à fin 2019 est aujourd'hui quasiment entièrement accaparée par les charges découlant de la révision de la loi sur la CPPEF.

*5. Question 4 : le Conseil d'Etat pense-t-il vouloir utiliser tout ou partie des fonds et des provisions déjà affectés afin de lutter au mieux contre la crise actuelle ?*

Dans le cadre de sa stratégie de soutien à l'économie cantonale, le Conseil d'Etat a décidé de réaffecter une partie de la fortune de l'Etat dans le but de financer un plan de soutien à l'économie, afin de compléter les mesures urgentes d'ores et déjà déployées depuis ce printemps et en appui des mesures fiscales qui devraient entrer en vigueur dès 2021. Dans ce but, il a décidé d'allouer un montant de 50 mios de francs, en prélevant ce montant sur des fonds et provisions existantes. Le détail de ces prélèvements est décrit dans le message du Conseil d'Etat sur le plan de relance de l'économie après la crise du nouveau coronavirus qui a été transmis récemment au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat estime en l'état qu'au vu de la situation, en tenant compte de l'ensemble des mesures prises et en considérant les effets financiers globaux de la crise COVID pour l'Etat, il ne serait pas raisonnable d'engager davantage les moyens financiers dont dispose l'Etat. Il importe également de faire preuve de réserve quant à l'évolution de la situation, tant sur le front de l'épidémie qu'en ce qui concerne la situation conjoncturelle. Comme évoqué, les finances publiques vont entrer dans une zone de turbulences marquées ; ce qui doit inciter à la prudence afin de conserver la maîtrise des finances de l'Etat sur la durée.

*14 septembre 2020*