



Réponse du Conseil d'Etat à des instruments parlementaires

Motion Raoul Girard / Pascal Grivet

M 1016.12

Modification de l'article 38 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 8 novembre 2012 (BGC, p. 2481), les motionnaires constatent que les obligations légales en matière de planification financière sont plus strictes et exigeantes pour les communes que pour l'Etat. Les communes sont en effet tenues d'établir un plan financier sur cinq ans et de le mettre à jour régulièrement, mais au moins une fois par année. S'agissant de l'Etat, la loi ne prévoit que l'établissement d'un plan financier au début de chaque législature et une actualisation périodique des prévisions, sans autre précision quant au rythme qui doit être retenu pour celle-ci.

Les motionnaires jugent cette différence d'exigence inappropriée. Ils proposent en conséquence de modifier l'article 38 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) pour que soit entériné le principe de l'élaboration annuelle d'un plan financier sur cinq ans, plan financier qui devrait être présenté chaque année au Grand Conseil qui en prendrait acte avant la présentation du budget de l'année suivante. Ils considèrent qu'une telle solution apporterait une aide aux décisions que doit prendre le Parlement cantonal et qu'elle conduirait à une plus grande transparence.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Il y a lieu de remarquer tout d'abord que le mécanisme de planification financière a été introduit à l'Etat il y a quelque cinquante ans et que la dernière révision du dispositif légal régissant le système actuel de planification financière remonte à 1994 déjà. A noter aussi que Fribourg a été l'un des premiers cantons suisses à introduire une telle pratique. Par contre, la planification financière, telle que pratiquée aujourd'hui par les communes, résulte quant à elle d'une obligation plus récente. De fait, elle découle d'une exigence constitutionnelle qui a été formalisée par une modification de la loi sur les communes en date du 16 mars 2006, avec entrée en vigueur au 1^{er} octobre de la même année.
2. Sous l'angle formel, il convient de remarquer que l'obligation qui pourrait être faite à l'Etat de procéder dorénavant à l'établissement d'une planification financière annuelle n'impliquerait pas forcément, a priori, une modification de l'article 38 al. 1 de la loi sur les finances de l'Etat. Il suffirait en effet d'interpréter le terme « périodiquement » en lui conférant le sens « d'annuel ». Ce qui est au demeurant dans la ligne de l'exigence inscrite au même article 38, sous l'alinéa 3, et qui prévoit à sa deuxième phrase : « Lors de la présentation du budget, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil des modifications importantes apportées au plan financier ».

3. Aujourd'hui, en pratique, la planification financière de l'Etat et des communes divergent sur le double plan du rythme de l'actualisation des prévisions et de la durée de l'horizon temporel retenu. Ainsi, dans le cadre de la législature en cours :
 - > l'Etat a établi, en 2012, son plan financier de législature avec des projections pour les 4 exercices de la période 2013–2016. En 2014, à mi-législature, il est prévu de procéder à une actualisation complète des données portant sur les 4 années suivantes, soit pour les exercices 2015 à 2018 ;
 - > les communes ont quant à elles dû en principe fournir en 2012 des prévisions pour les 5 années s'étalant de 2013 à 2017. Par la suite, et chaque année, elles devront normalement renouveler l'opération en prolongeant d'un an l'horizon temporel. En 2014, par exemple, elles devraient établir leur planification financière pour la période s'étageant de 2015 à 2019.
4. A ces écarts dans le rythme et la durée de planification s'ajoutent aussi des différences quant à l'approche, à la méthode, à la procédure retenues pour établir ces projections financières et également quant au contenu de celles-ci. La nature même de l'opération diffère, ne serait-ce qu'en considération du volume des informations à traiter et de l'importance des enjeux qui sous-tendent les multiples arbitrages politiques que requiert la planification. Sans entrer dans une description détaillée fastidieuse des différents systèmes mis en place, il importe de souligner qu'en général la planification financière opérée par l'Etat est plus complexe et plus détaillée que celle effectuée par les communes. De ce fait, il en résulte un allongement conséquent de la procédure. A titre d'exemple, les travaux relatifs au plan financier de la législature 2012–2016, démarrés au printemps 2012, n'ont trouvé leur aboutissement qu'à la session de décembre 2012 du Grand Conseil. A l'évidence, tel qu'il est conçu et appliqué aujourd'hui au niveau de l'Etat, le système de planification financière pourrait difficilement être répété chaque année dans cette amplitude, notamment en regard du surcroît d'activité important que cela induit pour le Conseil d'Etat du fait de son implication centrale dans le processus. Il convient aussi de tenir compte de la charge de travail non négligeable que cela implique pour l'administration.
5. En regard de la question de savoir s'il est opportun de rendre annuelle la planification financière de l'Etat telle que pratiquée aujourd'hui, il y a lieu en outre de garder à l'esprit la considération suivante : du fait que la période de planification chevauche souvent deux législatures, on ne saurait ignorer l'évidente, mais compréhensible, retenue pour une équipe gouvernementale à opérer des projections, à prendre des engagements et à effectuer des choix sur la législature suivante.
6. En conclusion, au terme de son examen de la proposition des députés Raoul Girard et Pascal Grivet, le Conseil d'Etat préconise le rejet de leur motion aux motifs évoqués ci-avant, en particulier en raison du fait qu'une modification de l'article 38 al. 3 de la loi sur les finances n'est pas nécessaire. S'il ne se montre pas favorable à mener chaque année un exercice de planification financière complet, le Conseil d'Etat est cependant d'accord de répondre aux préoccupations des motionnaires en envisageant un réexamen annuel restreint des prévisions à moyen terme, en le limitant aux points essentiels et aux éléments nouveaux principaux. Il s'engage par ailleurs à informer le Grand Conseil des conséquences éventuelles de ces adaptations sur les perspectives financières, ceci dans le cadre du message relatif au budget annuel de l'Etat.