



Réponse commune du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

Postulat 2023-GC-57

Répartition régionale des investissements et pistes pour renforcer l'équilibre entre les régions

Auteur :	Altermatt Bernhard
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	08.02.2023
Développement :	08.02.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	27.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	04.02.2025

Postulat 2023-GC-71

Pour des prestations à la population réparties sur l'ensemble du canton et un sain équilibre économique entre les régions

Auteurs :	Jaquier Armand / Emonet Gaéтан
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	10.03.2023
Développement :	10.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	10.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	04.02.2025

I. Résumé des postulats

Par postulat déposé et développé le 8 février 2023, les députés Nicolas Kolly et Bernhard Altermatt demandent au Conseil d'Etat d'analyser l'ensemble des crédits d'engagement votés par le Grand Conseil depuis 2001 sous l'angle de leur répartition régionale. Le rapport sur postulat doit en outre présenter des pistes pour aboutir à une répartition « équitable » des investissements dans le canton, de même que préciser la stratégie poursuivie en matière de décentralisation de services de l'administration cantonale.

Par postulat déposé et développé le 10 mars 2023, les députés Armand Jaquier et Gaéтан Emonet demandent une analyse exhaustive des investissements et prestations d'Etat sous l'angle de leur répartition régionale. Le rapport sur postulat devra également englober les organismes autonomes de droit public et les entreprises appartenant majoritairement à l'Etat, ainsi que documenter les flux financiers et économiques entre les régions du canton, afin de mettre en exergue l'équilibre existant entre ces dernières.

Avec l'accord des députés signataires, le Conseil d'Etat répond ci-après de manière commune aux deux instruments parlementaires, en application de l'art. 63 de la loi sur le Grand Conseil.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend le souhait des députés de vouloir aborder de manière factuelle et exhaustive la question de la répartition régionale des investissements. Cette question d'une juste répartition des investissements de l'Etat, en particulier entre ville et campagne, a été débattue à plusieurs reprises ces dernières années, notamment dans le cadre du vote sur le crédit d'engagement de 65,5 millions de francs pour le déménagement et la construction du Musée d'histoire naturelle à Fribourg, de même que sur la participation de l'Etat à l'augmentation du capital-actions de Bluefactory SA. Cette question s'est également ajoutée au débat plus large sur le service public et la disponibilité décentralisée de certaines prestations, par exemple dans le domaine de la santé.

1. Etudes existantes et limites méthodologiques

Au niveau suisse, le « fossé » entre villes et campagnes suscite régulièrement des controverses politiques. Afin d'aborder la question sur une base factuelle, de nombreuses études ont été réalisées sur le sujet. Les interactions économiques et les flux financiers entre le plateau et l'espace alpin ont été analysés de manière exhaustive en lien avec le programme national de recherche 48, qui est à l'origine d'une série de publications scientifiques sur la thématique¹. Plus récemment, la dimension financière des rapports entre villes et espaces ruraux a été présentée de manière schématique dans l'étude *Faits sur la ville et la campagne. Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne*, réalisée par Ecoplan². Au niveau cantonal, les questions de cohésion territoriale ont notamment été documentées dans le canton de Neuchâtel. A la suite d'un postulat déposé en 2015 sur l'équilibre des investissements entre le haut et le bas du canton³, un système de monitoring basé sur de multiples indicateurs a été introduit au sein de l'administration cantonale pour analyser de manière globale l'action de l'Etat sous l'angle de l'équilibre régional. Dans le cadre d'une analyse du système de péréquation financière, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a par ailleurs présenté en 2021 une analyse des prestations de l'Etat en tenant compte de critères géo-topographiques.

Il convient de signaler que l'analyse de l'équilibre entre les régions sous l'angle de l'action des pouvoirs publics suscite des questions conceptuelles et méthodologiques très complexes. La seule répartition des investissements par exemple ne permet pas de dresser des conclusions pertinentes sur l'équilibre entre les régions. Au-delà de l'action de l'Etat, celui-ci repose notamment sur des données démographiques et socioéconomiques, la connectivité, les secteurs d'activité, le logement, pour ne citer que quelques aspects. Concernant l'action publique, le cofinancement fédéral et cantonal de nombreuses prestations complique l'analyse, par exemple dans le domaine des transports. Il en va de même pour le cofinancement cantonal et communal, à l'image des financements relatifs aux écoles (p. ex. subventions cantonales pour les constructions scolaires). En outre, il n'est souvent pas possible de localiser précisément les dépenses publiques, ni d'en identifier le bénéficiaire, comme cela est le cas par exemple des investissements dans l'infrastructure routière. Enfin, pour offrir une image complète, l'analyse ne devrait pas uniquement

¹ ALPAYS Alpine Landscapes: Payments and Spillovers, 2005. Etudes sectorielles disponibles auprès d'[Ecoplan](#).

² Voir par exemple *Faits sur la ville et la campagne. Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne*. Ecoplan, 2022.

³ Po 15.121 du Grand Conseil de Neuchâtel, Répartition des investissements publics dans notre canton ? Quelle réalité ?

tenir compte des dépenses, mais également des recettes dont dispose l'Etat, ainsi que de leur répartition géographique.

Par rapport aux résultats potentiels d'une telle analyse, il est important de noter que les études déjà réalisées n'ont abouti qu'à des constats limités, axés sur les intrications économiques et financières complexes entre les régions. L'étude effectuée par Ecoplan sur les rapports financiers entre villes et campagnes conclut par exemple qu'il n'est pas possible « de chiffrer précisément qui, au bout du compte, tire le plus grand profit des intrications financières complexes entre les territoires urbains et ruraux. Dans un système fédéraliste, une compensation équitable des ressources et des charges est toutefois en principe utile pour gommer, dans une certaine mesure, les disparités régionales, garantir une dotation minimale et renforcer la cohésion régionale. La ville et la campagne ne peuvent s'en sortir que dans un partenariat d'échange réciproque face aux défis à venir. »⁴

2. Disponibilité des données financières

Il n'est pas possible à l'heure actuelle, au niveau de la comptabilité de l'Etat, de localiser les dépenses de manière centralisée, que ce soit pour les budgets de fonctionnement ou pour les investissements. Pour répondre à une telle demande, les informations demandées aux services lors d'opérations comptables sont insuffisantes. Une liste des principaux investissements de l'Etat en cours est disponible dans les annexes des comptes de l'Etat, avec pour chaque poste une indication géographique. En l'état, ces données ne permettent toutefois pas de répondre aux différentes questions formulées dans les postulats. Une analyse globale des dépenses de l'Etat sous l'angle géographique implique donc une consultation de l'ensemble des services, qui devront fournir un rapport sur la localisation de leurs dépenses.

L'analyse des données financières relatives aux organismes indépendants de droit public et aux entreprises appartenant majoritairement l'Etat nécessite quant à elle un important travail de recensement, de définition et de classification. La production de données localisées sur un temps long, si elle est possible et pertinente, demanderait ensuite un travail considérable de la part de ces organismes.

3. Cadre théorique et méthodologique proposé

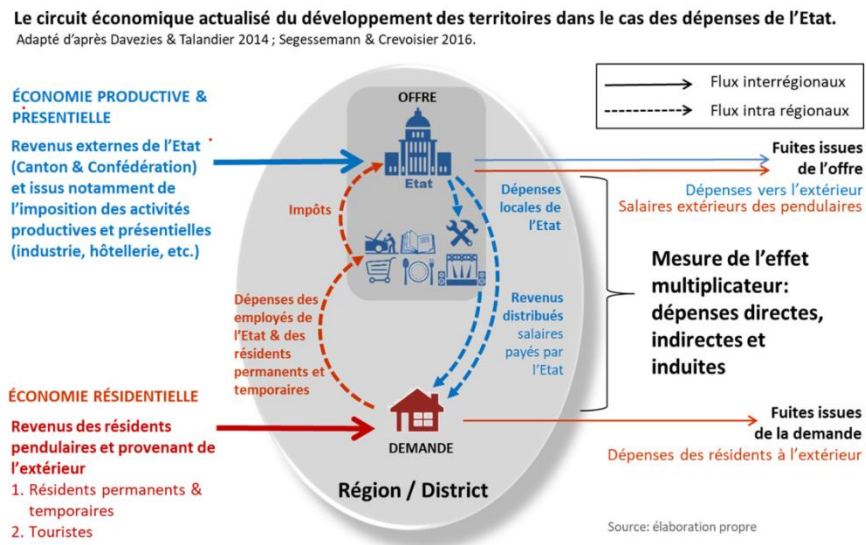
3.1. Théorie de l'économie résidentielle

L'Etat a approché plusieurs titulaires de chaires et institut de recherche afin d'évaluer la faisabilité d'un rapport tel que demandé par les auteurs des deux postulats. Aucun d'entre eux n'a répondu pouvoir être en mesure d'établir un tel rapport, faute de temps ou de personnel de recherche à disposition, ou en regard des difficultés méthodologiques posées.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de confier un mandat à l'Institut du management des villes et du territoire de la Haute école de gestion Arc qui pourrait mener, dès le printemps 2025, sous la conduite du Dr. Alain Segessemann, une évaluation des retombées économiques régionales issues de certaines dépenses de l'Etat, assortie de recommandations à l'attention de l'Etat. Cette analyse, inspirée de la théorie de l'économie résidentielle, reposerait sur une sélection de certains flux

⁴ Faits sur la ville et la campagne. Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne. Ecoplan, 2022, p. 7.

entrants, sortants et circulants au sein des différentes régions fribourgeoises (districts), générés initialement par les dépenses de l'Etat, selon l'approche schématique suivante :



Sur la base d'une sélection de dépenses de l'Etat, leurs retombées économiques pour les districts fribourgeois seraient évaluées en fonction du type d'activité économique qu'elles génèrent, soit :

- > les activités exportatrices et services globaux (AESG), par exemple une infrastructure touristique financée en tout ou partie par l'Etat ;
- > les activités relevant de l'économie résidentielle urbaine (ERU), par exemple une haute école ou un hôpital avec financement cantonal ;
- > les activités relevant de l'économie résidentielle locale (ERL), par exemple la construction d'une école secondaire, financée en partie par l'Etat.

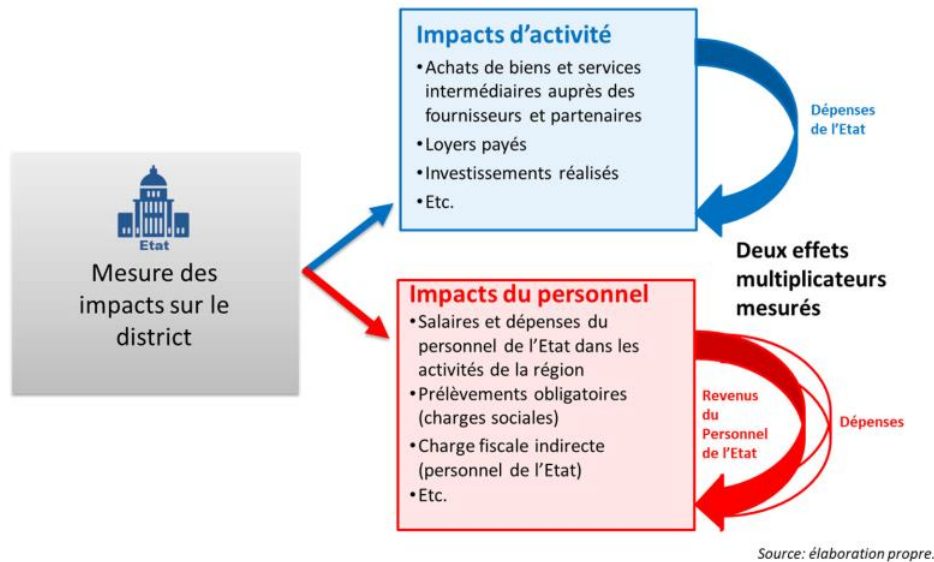
Cette typologie, réalisée par le Dr. Segessemann dans une précédente recherche⁵, permettrait d'évaluer si des flux de dépense et/ou d'investissement, en provenance d'un service de l'Etat sur une période donnée significative, soutiennent ou financent des activités régionales dans un district particulier, ou s'ils soutiennent ou financent davantage l'économie résidentielle locale dudit district.

3.2. Méthode des multiplicateurs

De manière conceptuelle, certaines dépenses de l'Etat pourraient être territorialisées et leur impact local pourrait ensuite être estimé au moyen du calcul des multiplicateurs. Cette méthodologie permettrait en effet de mesurer, d'après le principe d'entraînement, l'incidence des dépenses et investissements de l'Etat sur les autres types d'activités économiques, détaillés ci-dessus.

⁵ Segessemann A. et Crevoisier O. (2013). L'économie résidentielle en Suisse : Une approche par les emplois. Revue d'économie régionale et urbaine (RERU), 2013-4, pp. 705-735.

Cette mesure de l'impact se ferait à l'aide de la méthode des multiplicateurs de Garrabé⁶ laquelle permet de mesurer les effets attendus d'une injection initiale de ressources dans l'économie régionale, via ses impacts directs en termes de dépenses de l'Etat et indirects en termes de dépenses du personnel. Cette méthodologie est illustrée de la manière suivante :



Concrètement, sur la base d'une première sélection de données financières qui seraient transmises par les services de l'Etat ainsi que sur la base des données de la statistique structurelle des entreprises (STATENT) de l'Office fédéral de la Statistique (OFS), laquelle existe depuis 2011, il s'agit d'estimer les impacts directs, indirects et induits selon la méthodologie suivante :

Impacts liés à l'activité de l'Etat

Effets directs	Dépenses initiales de l'Etat dans le district	→	Chiffres transmis
+			
Effets indirects	Dépenses des fournisseurs de l'Etat dans le district	}	Multiplicateur régional des dépenses d'activité
+			
Effets induits	Tours de dépenses suivants dans le district		
=			
Impacts locaux de l'Etat fribourgeois			

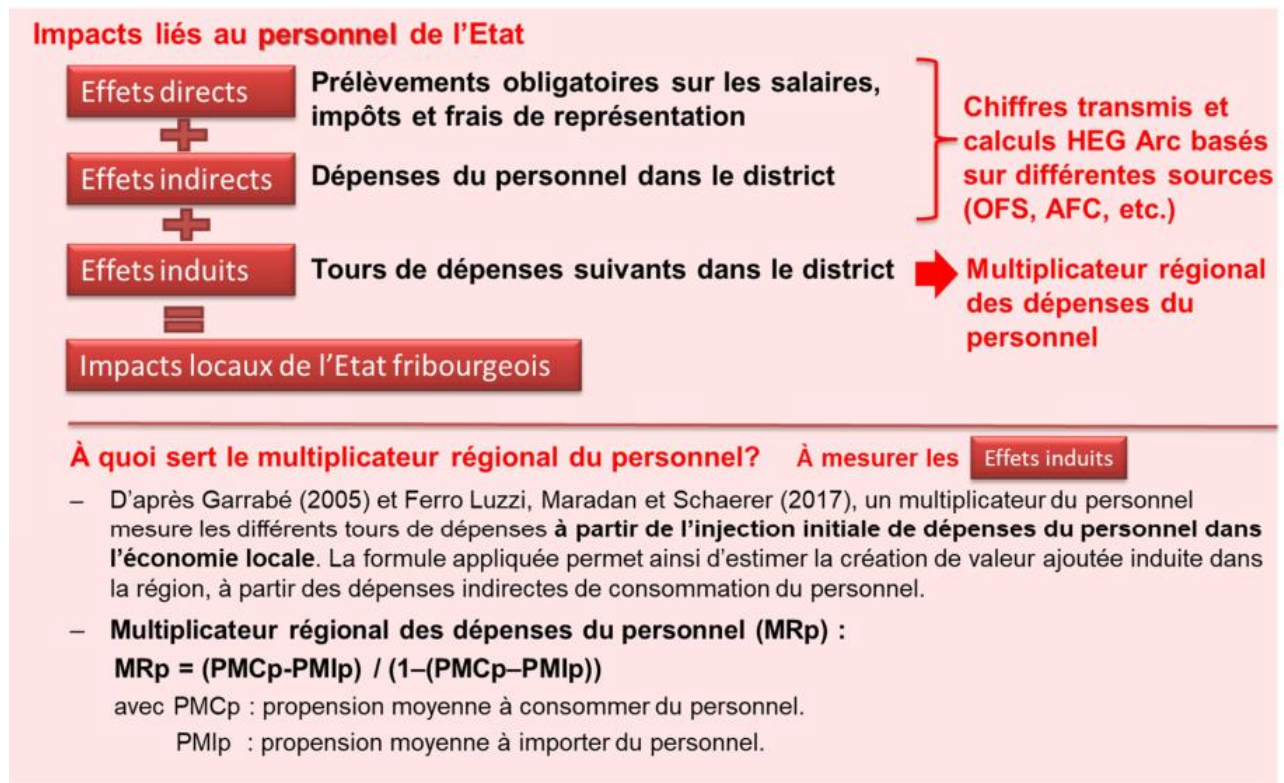
À quoi sert le multiplicateur régional d'activité? À mesurer les Effets indirects + Effets induits

- D'après Garrabé (2005), un multiplicateur d'activité mesure les différents tours de dépenses à partir de l'injection initiale de dépenses dans l'économie locale. La formule appliquée permet ainsi d'estimer la création de valeur ajoutée induite des entreprises concernées, à partir des consommations intermédiaires directes dans la région.
- **Multiplicateur régional des dépenses d'activité (MRa) :**

$$MRa = VA \times (PMCa - PMla) / (1 - (PMCa - PMla))$$

avec PMCa : propension moyenne à consommer pour l'activité.
 PMla : propension moyenne à importer pour l'activité.
 VA : taux de valeur ajoutée = (chiffre d'affaires - consommations intermédiaires) / chiffre d'affaires

⁶ Garrabé M. (2018) [Evaluation économique générale. Université de Montpellier](#), p. 316 ss.



3.3. Sélection des données et évaluation par district

Il est proposé de se baser sur la ventilation des activités économiques issue de la STATENT par types d'entreprise suivants : administration cantonale, entreprises publiques cantonales et entreprises publiques d'une corporation de droit public. La mise en œuvre de la méthode requerrait la récolte de données, via un questionnaire, auprès de différents services de l'Etat, portant sur les dépenses d'investissements annuelles moyennes sur l'ensemble de la période entre 2012 et 2022⁷ et sur la moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement des années 2012 et 2022. Les données devraient refléter au mieux les spécificités relatives à la multiplicité des activités de l'Etat et être ensuite classifiés en type d'activité selon la typologie décrite ci-dessus (AESG, ERU, ERL). Pour ce faire et afin de calculer au mieux les effets multiplicateurs (impacts indirects et induits), il sera demandé aux différents services de l'Etat mettant à disposition des données de dépenses et/ou d'investissement de préciser au mieux la nature de celles-ci (afin de les rattacher à la typologie AESG, ERU, ERL) en spécifiant dans la mesure du possible le nombre d'emplois en EPT correspondant, les montants des salaires nets versés, ainsi que les montants ou chiffres d'affaires dépensés auprès de fournisseurs partenaires de l'Etat. Aussi, il est proposé de sélectionner en particulier les domaines d'activités suivants : écoles (primaire, secondaire I et II, tertiaire), routes cantonales et bâtiments de l'Etat.

⁷ L'année 2022 est l'année la plus récente disponible des données de la STATENT. Les données de la Statent 2023 ne seront mises à disposition par l'OFS qu'à partir de septembre 2023.

En utilisant les données de la STATENT, il sera ensuite possible de cartographier la mesure d'impact et d'élaborer des **scénarii d'impacts pour les sept districts fribourgeois**. Le choix du niveau géographique des districts se justifie en effet par leur taille intermédiaire qui se situe à l'échelle mésoéconomique, idéale pour les analyses régionales. Il faut néanmoins relever que le paiement d'un salaire a plus d'effet sur le revenu régional que le même montant utilisé en paiement de frais intermédiaires passés aux entreprises. Plus le district est grand, plus la circulation interne des flux de dépenses des entreprises sera importante, et plus le revenu généré par les entreprises sera important.

3.4. Coût et calendrier de l'étude

Le temps nécessaire à la réalisation de l'étude dépendra avant tout de la quantité et de la qualité des données mises à disposition par les services de l'Etat. Le rapport final pourra être livré au plus tôt d'ici la fin de l'année 2025 et son coût est estimé à 30 000 francs hors TVA sans compter les coûts internes pour l'accompagnement des chercheurs et la finalisation du rapport à l'attention du Grand Conseil.

III. Conclusion

Pour ce qui est le postulat 2023-GC-57, le Conseil d'Etat estime qu'une analyse complète des investissements de l'Etat au cours des 20 dernières années sous l'angle de leur répartition régionale ne permettrait pas de tirer les conclusions attendues par les auteurs du postulat. Il estime qu'une étude d'impact de certaines dépenses de l'Etat au cours des 10 dernières années, selon une typologie et une méthodologie spécifique, serait probablement plus à-même de révéler si leur répartition peut être jugée comme globalement équilibrée en fonction des effets indirects et induits qu'elles génèrent dans les différents districts. Il invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le postulat 2023-GC-57 ;
- > accepter le volet relatif à une analyse de la répartition régionale des dépenses de l'Etat, mais de la limiter à l'approche décrite ci-dessus ;
- > rejeter le volet relatif à un examen de l'ensemble des crédits d'engagement votés par le Grand Conseil au cours des 20 dernières années et à l'élaboration d'une stratégie en matière de décentralisation des services de l'administration cantonale.

En cas de refus sur le fractionnement du postulat 2023-GC-57, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

Quant au postulat 2023-GC-71, le Conseil d'Etat estime qu'une analyse exhaustive des investissements et prestations d'Etat sous l'angle de leur répartition régionale, intégrant également les entreprises appartenant à l'Etat et les établissements autonomes de droit public, n'est pas faisable. Il estime qu'une étude d'impact telle que proposée ci-dessus permettrait éventuellement d'estimer la répartition régionale des investissements de l'Etat et pourrait tout de même aboutir aux pistes de réflexions demandées. Il invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le postulat 2023-GC-71 ;
- > accepter le volet relatif à une analyse de la répartition régionale des dépenses de l'Etat, mais de la limiter à l'approche décrite ci-dessus ;
- > rejeter le volet relatif à une analyse exhaustive des investissements et prestations de l'Etat sous l'angle de leur répartition régionale, y compris les organismes autonomes de droit public.

En cas de refus sur le fractionnement du postulat 2023-GC-71, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.