



WWF Fribourg

Rte de la Fonderie 8c
1700 Fribourg

Tél: +41 (0)26 424 96 93
Sarah.delley@wwf.ch
www.wwf-fr.ch
Dons: CH18 0900 0000 1700 4082 2

Direction des finances
Administration des finances
Rue Joseph-Piller 13
1701 Fribourg

Fribourg, le 13 juin 2025

Loi portant sur l'assainissement des finances de l'Etat (LAFE) Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller d'État,

Veuillez trouver ci-dessous la prise de position du WWF Fribourg concernant la mise en consultation de l'avant-projet de loi portant sur l'assainissement des finances de l'Etat (LAFE) et l'ensemble des mesures proposées dans le cadre du programme d'assainissement des finances de l'Etat (PAFE).

I. Généralités

Le WWF Fribourg a pris connaissance du projet de programme d'assainissement des finances de l'Etat pour les années 2026 à 2028 (PAFE). Le WWF Fribourg prend acte de la volonté du Conseil d'État de prendre des mesures face à cette situation, tout en s'interrogeant sur la réelle nécessité d'un tel programme d'austérité – certes en baisse depuis quelques années, la fortune de l'État reste de 590.6 millions aux comptes 2024 – et sur le choix des politiques publiques principalement touchées par ce programme. L'urgence écologique et notre responsabilité envers les générations futures imposent d'investir massivement dans la protection de la biodiversité et du climat ; nous constatons que le Conseil d'État entend s'en désinvestir au moins partiellement – y compris dans des secteurs très sensibles comme la protection des eaux et le climat – et le WWF Fribourg le déplore.

Sur la cause essentielle de cette détérioration des finances publiques avancée par le Conseil d'État, à savoir « le fait que le rythme de croissance des charges s'avère sensiblement plus élevé que celui des revenus », nous regrettons que le rythme des revenus ait été ralenti par deux baisses successives du coefficient d'impôt en 2021 et 2022, dont la dernière n'a pas été annoncée comme définitive. Ce sont ainsi plusieurs dizaines de millions de francs qui font aujourd'hui défaut pour soutenir la croissance des charges, en particulier celles, indispensables, liées aux investissements en faveur de la protection de la biodiversité.

Le PAFE se propose d'économiser quelque 492 millions de francs sur la période 2026-2028. Les mesures qui touchent directement ou indirectement la protection de la biodiversité se montent à environ 51.5



millions de francs (voir tableau ci-dessous) sur la même période, soit près de 11% de l'effort total. Cette surreprésentation des mesures coupant dans la protection de la biodiversité est incompréhensible en comparaison des dépenses relatives normalement consenties par les budgets de l'État. En comparaison, les subventions au tourisme et aux remontées mécaniques sont pour ainsi dire complètement épargnées par le PAFE, puisque seule une réduction annuelle des subventions à la promotion touristique de 200'000.-/an (600'000.- au total) est envisagée. Au niveau de l'agriculture, le WWF Fribourg constate que les mesures d'économie proposées nuisent à la transition vers une production agricole plus durable et respectueuses de la biodiversité, par exemple :

- Diminution de l'aide pour l'agriculture (qualité écologique et paysagère) ;
- Réduction des subventions en faveur du développement durable (partiellement liée à l'agriculture) ;
- Renoncement à l'augmentation de moyens dans le plan d'action phyto dès 2027.

D'autres subventions cantonales à l'agriculture auraient pu être mises à contribution, notamment celles identifiées comme ayant un impact négatif sur la biodiversité, ou auraient pu être priorisées ou différées de trois ans sans mettre en péril l'économie agricole du canton. Avec ce choix cependant, le Conseil d'État montre son attachement à un modèle agricole productiviste exerçant une forte pression sur la biodiversité. Nous constatons avec satisfaction qu'une mesure prévoit de réduire la planification du réseau routier de 33 kilomètres, ce qui permettra d'économiser près de 5 millions de francs sur les trois ans. Cependant, Pro Natura Fribourg attendait davantage de mesures d'économies sur les infrastructures routières comme par exemple une priorisation, voire un moratoire, sur les mesures d'entretien. Le réseau routier cantonal coûte des millions en entretien chaque année (11.9 millions et 2 millions respectivement pour les routes cantonales et principales au budget 2025), nous regrettons que le Conseil d'État n'ait pas saisi cette occasion de faire des économies significatives. Une priorisation aux seuls entretiens urgents aurait, à elle seule, permis d'économiser des montants certainement très importants.

En résumé, il apparaît à la lecture du PAFE que des choix stratégiques ont été opérés par le Conseil d'État. Certains secteurs sont peu ou pas mis à contribution (agriculture, infrastructures routières et tourisme par exemple) alors que d'autres sont touchés de plein fouet. Le PAFE, dans sa version en consultation, impactera lourdement la protection de la biodiversité.

Dans les premières versions de la Stratégie biodiversité du Canton figurait une mesure visant à identifier les subventions cantonales nuisibles à la biodiversité, mesure qui a finalement disparu de la version finale de cette stratégie. L'absence de cette mesure permet au Conseil d'État de continuer à invisibiliser les flux d'argent public – sans doute à hauteur de plusieurs millions de francs par an – qui nuisent à la biodiversité. Il s'agit pourtant d'un outil de conduite des politiques publiques qui aurait été utile pour proposer des mesures d'assainissement des finances cantonales à la fois efficaces et non dommageables, voire dans l'intérêt, de la biodiversité.

II. Détails des mesures



Après examen des mesures mises en consultation, il ressort que les suivantes touchent à la protection de la biodiversité, de manière directe ou indirecte :

1. Mesures ayant un impact négatif direct sur la biodiversité					
Désignation de la mesure	Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Réduction des subventions sylvicoles	Etat	425 000	425 000	425 000	1 275 000
Non-compensation des baisses des aides fédérales dans le domaine de l'environnement	Etat	1 320 000	1 320 000	1 320 000	3 960 000
Diminution de l'aide pour l'agriculture (qualité écologique et paysagère)	Etat	0	7 200 000	7 200 000	14 400 000
Réduction des subventions en faveur de la biodiversité	Etat	2 023 000	1 584 000	1 509 000	5 116 000
Réduction des subventions au développement durable	Etat	35 000	35 000	35 000	105 000
Réduction des subventions en faveur du plan climat	Etat	140 500	168 000	191 500	500 000
Renoncement à l'augmentation des moyens dans le plan d'action phyto dès 2027	Etat	0	550 000	550 000	1 100 000
Sous-total 1		3 943 500	11 282 000	11 230 500	25 456 000
2. Mesures ayant un impact négatif indirect sur la biodiversité					
Désignation de la mesure	Incidences financières en francs	2026	2027	2028	Total
Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic local de voyageurs	Etat	3 310 000	3 195 000	3 380 000	9 885 000

Adaptation de la part des communes pour le financement du trafic régional de voyageurs	Etat	3 757 000	3 965 000	4 213 000	11 935 000
Transfert des coûts d'entretien du RCC empruntant les routes communales aux communes	Etat	1 050 000	1 050 000	1 050 000	3 150 000
Sous-total 2		8 117 000	8 210 000	8 643 000	24 970 000
Total 1+2	Etat	12 060 500	19 492 000	19 873 500	51 260 000

Tableau 1 : mesures du PAFE ayant un impact négatif sur la biodiversité

1. Mesures ayant un impact négatif direct sur la biodiversité

1.1. Réduction des subventions sylvicoles

Cette mesure propose de différer l'application de la motion Glasson-Zamofing 2022-GC-182. Cette motion prétend subventionner plus fortement l'exploitation déficitaire du bois, elle incite donc à un interventionnisme supplémentaire sur des forêts économiquement moins rentables mais probablement intéressantes pour la biodiversité. Toutefois, cette motion pourrait aussi encourager les propriétaires à laisser davantage d'arbres terminer leur cycle de vie en forêt en les dédommageant financièrement, réduire les subventions sylvicoles en ce sens nuit à la biodiversité forestière.

1.2. Non-compensation des baisses des aides fédérales dans le domaine de l'environnement

Les coupes annoncées par la Confédération dans le domaine de l'environnement toucheront particulièrement la protection du climat et de la biodiversité. Si le Conseil d'État ne porte bien entendu pas la responsabilité de ces baisses, il aurait cependant pu se distancier de l'affaiblissement de la politique environnementale opérée par le Conseil fédéral en compensant, au moins partiellement et de manière ciblée, la baisse de ces aides fédérales.

1.3. Diminution de l'aide pour l'agriculture (qualité écologique et paysagère)

Cette mesure consiste à ne pas compenser la baisse de la contribution de la Confédération aux paiements directs pour la qualité écologique et paysagère. Comme la mesure précédente, le Conseil d'État n'en porte pas la responsabilité. Les mesures de mise en œuvre de qualité écologique et paysagère doivent « concrétiser les priorités définies par l'Etat dans le plan directeur cantonal »¹ avec pour objectif de préserver les milieux naturels existants, de maintenir les milieux de vie et de les revitaliser. Ainsi présentée comme une priorité du Conseil d'État, le WWF Fribourg s'étonne de la non-compensation des aides fédérales dans ce domaine. Comme précédemment, le Conseil d'État aurait pu se distancier de l'affaiblissement de la

¹ Lignes directrices « Contributions à la qualité du paysage » (CQP) de l'Etat de Fribourg



politique environnementale opérée par le Conseil fédéral en compensant, au moins partiellement et de manière ciblée, la baisse de ces aides fédérales.

1.4. Réduction des subventions en faveur de la biodiversité

Les informations données dans les documents mis en consultation restent très insuffisantes pour savoir précisément quelles subventions vont être touchées. Néanmoins, nous partons du principe que la Stratégie Biodiversité cantonale sera principalement mise à contribution. Nous renvoyons à notre prise de position² qui déplorait déjà le manque d'ambition de cette stratégie, laquelle suite à des écrémages successifs, avant même sa mise en consultation publique, avait déjà été vidée de sa substance au niveau des mesures proposées. La diminution des finances à hauteur de plus de 5 millions durant la période 2026-2028 – des réductions à hauteur de 30-40% des financements prévus pour ces mêmes années dans la Stratégie Biodiversité ! – en pleine période de réalisation est inacceptable pour le WWF Fribourg.

1.5. Réduction des subventions au développement durable

Les cibles phares de la Stratégie de développement durable du canton, considérées comme prioritaires par celui-ci, portent notamment sur l'éducation, l'urbanisme durable, l'adaptation aux changements climatiques et la réduction des gaz à effet de serre. Autant de domaines dans lesquels des investissements et un engagement total de l'État sont indispensables. Le choix politique de réduire les subventions au développement durable est inacceptable pour le WWF Fribourg.

1.6. Réduction des subventions en faveur du plan climat

Les informations données dans les documents mis en consultation restent très insuffisantes pour savoir précisément quels axes stratégiques du plan climat seront touchés. Cependant, le Plan Climat cantonal est le principal outil permettant d'atteindre les buts de la Loi sur le Climat que les autorités cantonales se sont elles-mêmes fixées (LClim, art. 1). Le WWF Fribourg relève l'incohérence du Conseil d'État en proposant la réduction de ces subventions.

1.7. Renoncement à l'augmentation de moyens dans le plan d'action phyto dès 2027

En 2021, Pro Natura Fribourg et le WWF Fribourg avaient demandé au SEn et obtenu l'accès aux données brutes de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA. Analysées par deux hydrogéologues indépendants, les mesures prélevées alors sur 45 sites du territoire cantonal et couvrant une cinquantaine de pesticides de synthèse ont mis en évidence la mauvaise qualité des eaux souterraines dans le canton : trente-trois (73 %) points de prélèvement présentent une somme de résidus de pesticides supérieure à 0.1 µg/l, sept (16 %) montrent des concentrations comprises entre 0.01 et 0.1 µg/l ; et seuls cinq (11 %) présentent des concentrations inférieures à 0.01 µg/l. Le plan d'action phyto est censé être une réponse à cette situation alarmante. La volonté de limiter les moyens financiers du plan d'action phyto, ceci alors qu'aucune campagne de mesure n'a été menée entretemps permettant de conclure à l'amélioration de la qualité des eaux souterraines, est tout simplement inacceptable pour le WWF Fribourg.

2. Mesures ayant un impact négatif indirect sur la biodiversité

² <https://www.pronatura-fr.ch/fr/strategie-biodiversite-prise-position>



Les trois mesures suivantes :

- 2.1 adaptation de la part des communes pour le financement du trafic local de voyageurs
- 2.2. adaptation de la part des communes pour le financement du trafic régional de voyageurs
- 2.3. transfert des coûts d'entretien du RCC empruntant les routes communales aux communes

proposent des reports de charges cantonales sur les communes dans le domaine de la mobilité durable. Cela représente, premièrement, un désinvestissement dans ce secteur déjà à la traine de la part du Conseil d'État. Deuxièmement – et plus gravement –, les communes seront alors contraintes de diminuer les charges (ou d'augmenter les recettes) dans d'autres postes budgétaires. Il est prévisible que ces diminutions de charges seront opérées, entre autres, dans le secteur environnemental tel que les plans climats communaux, les stratégies de végétalisation ou diverses formes de subventions communales à la mobilité douce et à la transition énergétique. Par effet domino, le PAFE prêterite ainsi la biodiversité non seulement dans les prérogatives cantonales, mais aussi communales.

3. Revendications

Le WWF Fribourg comprend la nécessité d'assainir les finances cantonales mais constate que dans sa première version mise en consultation, cet assainissement se fait en grande partie aux dépens de l'environnement, de la biodiversité en particulier.

A contrario, de nombreuses dépenses publiques ont probablement et au moins partiellement un impact direct ou indirect négatif sur la biodiversité. Quelques exemples issus du budget 2025 :

Poste budgétaire	Montant (CHF)	Référence budgétaire
Construction des routes nationales	1 500 000	5010.007
Entretien des routes cantonales	11 900 000	3141.008
Entretien des routes principales	2 000 000	3141.311
Projet d'exécution pour les routes cantonales	6 000 000	5010.001
Aménagement des routes cantonales et ouvrages d'art	9 000 000	5010.004
Subventions cantonales pour les constructions rurales	3 400 000	5670.006
Diverses subventions pour les améliorations foncières	7 980 000	5620.003 / 5660.002 / 5620.009 / 5670.009 / 5720.002
Subventions cantonales pour l'équipement touristique	650 000	3636.015
Subventions cantonales pour le développement touristique	2 780 000	3636.004

Tableau 1 : Exemples de dépenses publiques ayant un impact probable négatif sur la biodiversité (Budget 2025)



Le WWF Fribourg ne prétend pas que toutes ces subventions nuisent entièrement à la biodiversité ; certains projets d'améliorations foncières intègrent, par exemple, la création de milieux naturels. Nous prétendons par contre que le PAFE mis en consultation est une occasion manquée de réaliser des économies sur la part de ces dépenses publiques qui nuisent à la biodiversité.

À l'issue de la consultation, voici les revendications du WWF Fribourg au Conseil d'État :

- Abandonner toutes les mesures listées dans le Tableau 1 dont la mise en œuvre nuira directement ou indirectement à la biodiversité cantonale ;
- Etablir un inventaire des dépenses publiques qui nuisent à la biodiversité, comme le prévoyait une mesure de la version initiale de la Stratégie Biodiversité du canton ;
- Sur cette base, prioriser les mesures nécessaires à l'assainissement des finances cantonales, en intégrant leur impact environnemental, en particulier sur la biodiversité.

Le WWF Fribourg est persuadé qu'il est possible ainsi d'assainir les finances cantonales en préservant la biodiversité.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'État, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour le WWF Fribourg

Sarah Delley

Chargée d'affaire du WW Fribourg