



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat 2025-GC-263

Audit des processus administratifs de l'Etat

Auteur-e-s :	Brodard Claude / Beaud Catherine / Riedo Bruno / Ingold François / Menoud-Baldi Luana / Kolly Gabriel / Glasson Benoît / Schumacher Jean-Daniel / Peiry Stéphane / Dietrich Laurent
Nombre de cosignataires :	8
Dépôt :	04.11.2025
Développement :	04.11.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	04.11.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	13.01.2026

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 4 novembre 2025, plusieurs députés invitent le Conseil d'Etat à commander une étude indépendante visant à optimiser l'utilisation des ressources publiques par la mise en évidence de synergies. Cette étude doit comprendre l'examen des processus de travail et des procédures administratives, l'évaluation du bon niveau des contrôles opérés auprès des personnes physiques et morales, ainsi que l'analyse de la pertinence des prestations fournies. Elle pourra, le cas échéant, recommander une réallocation interne des moyens au profit des services insuffisamment dotés et des améliorations de l'efficacité des processus administratifs.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

Le Conseil d'Etat tient à souligner que la recherche d'optimisation des ressources publiques constitue une constante de son action. L'ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.13) fait l'objet de révisions régulières, la dernière datant du 1er août 2025. En outre chaque attribution de nouveaux équivalents plein-temps suit une procédure rigoureuse, garantissant une utilisation ciblée et responsable des moyens.

Ces ajustements s'inscrivent dans une démarche globale visant à renforcer l'efficacité de l'administration cantonale et à améliorer la qualité des prestations offertes à la population. Le Conseil d'Etat veille ainsi à concilier maîtrise des coûts et qualité des services publics.

Il convient de rappeler ci-après quelques-unes des récentes réformes et réorganisations menées au sein de l'administration cantonale dans ce but.

Au 1^{er} janvier 2018, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'exécution des peines et des mesures a par exemple induit la réorganisation du **domaine pénitentiaire**, avec d'un côté la création de l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR) intégrant la Prison centrale (jusqu'alors partie du Service de l'application des sanctions pénales et des prisons), de l'autre la création d'un nouveau

Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (SESPP) intégrant l'ancien Service de la probation. Cette réorganisation a apporté dans les deux nouvelles entités plus de cohérence, de souplesse et de dynamisme dans l'accomplissement de leurs missions.

Dans le cadre de la révision de la loi sur la justice actuellement en traitement par le Grand Conseil, il est prévu une vaste réorganisation du **Pouvoir judiciaire** qui vise une plus grande efficacité en optimisant l'utilisation des ressources.

En 2015, le Conseil d'Etat a en outre proposé une vaste réorganisation de **l'état civil**, en fusionnant les sept arrondissements jusque-là cloisonnés en un arrondissement unique, permettant une meilleure répartition du travail entre les offices tout en offrant à la population des prestations plus adaptées, avec par exemple la possibilité de s'adresser indifféremment à n'importe quel office du canton pour leurs démarches. Cette réorganisation s'accompagnait par ailleurs du développement de prestations électroniques innovantes, avec l'introduction en première suisse de l'acte d'état civil électronique authentique.

Toujours au sein de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), une nouvelle répartition des attributions entre services a conduit en 2025 à une réorganisation des affaires institutionnelles entre le secrétariat général, le Service des communes et le Service de l'état civil et des naturalisations (jusqu'alors Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil), afin d'exploiter au mieux les synergies.

Le Service des forêts et de la nature (SFN) a également fait l'objet de restructurations dans le but de devenir plus efficace et d'améliorer les prestations. En 2016, les **six arrondissements forestiers** ont été réorganisés pour en devenir quatre. En 2019, le Service de la nature et du paysage a été intégré à l'ancien Service de la Forêt et de la Faune (SFF) pour devenir une section du **nouveau Service des forêts et de la nature**.

Le plus gros projet de réorganisation de ces dernières années de la DIAF a enfin été la **fusion du Service de l'agriculture avec Grangeneuve** au 1^{er} janvier 2022. L'objectif était de gagner en efficacité pour répondre aux demandes croissantes avec les mêmes moyens.

Dans le domaine de la formation et des affaires culturelles, le **regroupement institutionnel de la formation à l'enseignement**, décidé par le Conseil d'Etat en juin 2021 et mis en œuvre avec succès par la création de la nouvelle Faculté des sciences de l'éducation et de la formation (EduForm) au sein de l'Université, est un exemple particulièrement concret et réussi d'une réorganisation complexe (regroupement de deux hautes écoles). Alors que ce regroupement institutionnel devait être effectif au plus tard pour la rentrée 2026/2027, la nouvelle Faculté est entrée en fonction le 1^{er} août 2025 déjà.

Dans d'autres contextes, des analyses détaillées ont démontré la pertinence du statu quo. Par exemple, l'analyse d'opportunité d'une possible fusion entre le Service archéologique (SAEF) et le Service des biens culturels (SBC), lancée en 2018, a produit en 2019 un rapport démontrant que les deux métiers de l'archéologie et des biens culturels restant spécifiquement nécessaires et non substituables, il était recommandé de maintenir deux services indépendants.

Il en va de même pour l'analyse de la possible fusion du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) avec les services de l'enseignement, étudiée entre 2015 et 2017, qui s'est là encore conclue par la recommandation de maintenir un service indépendant.

Autre exemple, la **réorganisation du Service d'achat du matériel et des imprimés (SAMI)** est en cours, au vu de la diminution des activités de l'Etat liées au papier et à la transformation de ses processus vers le numérique. Certains secteurs du SAMI ont été rattachés à d'autres entités de l'Etat, avec lesquelles des synergies d'activités ont été optimisées. L'achat et la distribution de matériel bureautique ont ainsi été transférés à l'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS), et l'atelier de reliure de documents sera fusionné avec l'entité exerçant des activités similaires auprès de la Bibliothèque cantonale universitaire (BCU). Des EPT d'encadrement ont ainsi pu être libérés lors de départs en retraite et transférés à la Chancellerie d'Etat pour répondre aux nouveaux besoins en lien avec la communication numérique et institutionnelle, évitant ainsi la création de nouveaux postes de travail.

Au sein de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), c'est notamment le Service des bâtiments (SBat, service central) qui a procédé dès 2018 à une réorganisation en profondeur en plusieurs étapes. Hormis l'organisation interne du SBat, c'est aussi le traitement **des projets immobiliers** qui a été revu et formalisé avec l'adoption de l'ordonnance du 9 novembre 2021 sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat. Cette ordonnance a remplacé celle relative à l'examen préalable de la justification des besoins de projets immobiliers et de locations importants et le règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat.

Dans le domaine de la santé et du social, il existe des exemples de réorganisations dans plusieurs services. Au **Service de l'enfance et de la jeunesse**, des adaptations successives de l'organisation des divers secteurs et pôles ont été menées, notamment la création d'un secteur Intake et de plusieurs secteurs de l'action sociale directe ainsi que la réorganisation du secteur des milieux d'accueil. A la suite notamment d'une analyse menée conjointement sur trois services, la **pharmacie cantonale** a été transférée du Service de la santé publique (SSP) au Service du médecin cantonal et le secteur des soins à domicile du SSP a été transféré au Service de la prévoyance sociale, permettant une **réunion du domaine des soins de longue durée**.

Les deux réseaux hospitaliers ont conduit plusieurs réorganisations dans divers secteurs. Ces dernières années, l'Etablissement cantonal des assurances sociales a procédé à une **informatisation des prestations au service des bénéficiaires**, notamment l'accessibilité à la réduction des primes d'assurance maladie. Ainsi une révision annuelle automatique pour les bénéficiaires a été mise en œuvre et les nouveaux ayants droit potentiels sont informés automatiquement via un courrier de leur éventuel droit à une réduction des primes et reçoivent un formulaire ad hoc (plus de 90 000 personnes concernées en tout).

Même si de telles initiatives n'aboutissent pas toutes à des changements d'organisation, elles n'en demeurent pas moins précieuses pour démontrer la pertinence des structures en place et éviter la tendance à « vouloir changer pour changer », avec des coûts importants et des bénéfices inexistantes.

La teneur du mandat appelle également les remarques suivantes :

- > les analyses qui devraient être confiées à un tiers sont d'une très grande ampleur, même avec un périmètre étatique qui serait réduit ;
- > les ressources à mobiliser seraient particulièrement importantes afin de répondre au mandat. Il s'agit non seulement de moyens financiers conséquents, mais également d'un engagement humain significatif. Cette exigence accentuerait la pression sur les Directions et services, déjà très fortement

sollicités par leurs missions courantes et leurs activités quotidiennes. Un retard dans certaines activités prioritaires ne pourrait être exclu suivant les implications demandées ;

- > l'attribution à un tiers d'un marché de cette envergure nécessiterait un appel d'offres respectant [l'accord intercantonal de 2019 sur les marchés publics \(AIMP 2019\)](#) et [la loi sur les marchés publics \(LCMP\)](#), compte tenu du coût prévisible très important ;
- > une étude exhaustive de tous les processus administratifs au sein de l'Etat est irréaliste en termes de ressources et de délais. Une approche ciblée serait à privilégier.

2. Rencontre avec le Président de la CFG

Le mandat déposé mentionne que « ... pour des raisons de proportionnalité, nous (les mandataires) proposons que le cahier des charges du mandat d'audit soit discuté entre le Conseil d'Etat et la commission des finances et de gestion du Grand Conseil ».

Le Directeur des finances a par conséquent rencontré le Président de la CFG afin de cerner plus en détail les attentes des mandataires. D'entente avec ce dernier, le périmètre du mandat est décrit ci-après, compte tenu également des différents points cités dans le préambule.

3. Axes d'analyses

Les axes d'analyses se situeraient au niveau :

- > des prestations : distinction entre celles reposant sur une base légale et celles sans fondement juridique ;
- > des structures hiérarchiques dans les unités et de leur organisation territoriale : évaluation de leur pertinence et de leur efficience ;
- > des synergies : identification des opportunités des synergies intra-directionnelles et inter-directionnelles ;
- > des processus : examen et propositions d'allègements ou de simplifications dans les processus aujourd'hui en place, dans le cadre de l'examen des trois axes précédents, sans en faire une étude exhaustive.

4. Domaines particuliers

Certains domaines sont particuliers et feraient l'objet d'un traitement particulier :

- > les domaines Enseignement (enseignement, encadrement et administratif), Police et Justice feraient l'objet d'un benchmark avec d'autres cantons en terme notamment de dotation ;
- > la suite donnée à la motion 2025-GC-276 « Suppression des arrondissements forestiers du canton de Fribourg » serait examinée dans le cadre de l'audit, dans le prolongement des réformes déjà réalisées (cf. 2.1) ;
- > le domaine des subventions serait exclu du périmètre du mandat.

5. Livrables attendus

Les résultats de l'étude confiée à un tiers devraient déboucher sur un rapport avec :

- > une cartographie des processus analysés ;
- > une identification des prestations sans base légale ;
- > un comparatif avec d'autres cantons en termes de dotations pour les domaines Enseignement, Police et Justice ;

- > des propositions, dans les trois axes d'analyse, pour des allègements ou des simplifications dans les processus actuellement mis en place ;
- > des proposition de priorisations des tâches ;
- > des propositions d'adaptations des structures et du fonctionnement ;
- > des propositions de réallocations, compte tenu des synergies identifiées et d'ajustement des effectifs.

6. Lien avec le programme d'assainissement des finances de l'Etat (PAFE)

Comme le Conseil d'Etat indiquait dans le message 2024-DFIN-37 en lien avec le programme d'assainissement des finances de l'Etat, il était déjà envisagé de procéder à un assainissement progressif des finances de l'Etat, sachant que les mesures proposées dans le cadre du PAFE ne suffiront pas à garantir durablement l'équilibre budgétaire exigé par la Constitution cantonale. Le PAFE était considéré comme une première étape permettant de rejoindre le chemin menant à cet objectif. Certaines mesures ont en effet un caractère plus structurel, nécessitant des réflexions complémentaires et un délai de mise en œuvre allongé.

7. Conclusion

Compte tenu de l'ampleur potentielle du mandat 2025-GC-263, le Conseil d'Etat propose son fractionnement.

Il propose au Grand Conseil d'accepter le mandat 2025-GC-263 limité aux axes d'analyses présentés au point 2.3, aux domaines particuliers mentionnés au point 2.4 et aux livrables au point 2.5. Le Conseil d'Etat propose également de confier au préalable, avant d'adjuger à un tiers l'analyse en question, un mandat à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) afin que ce dernier oriente les domaines examinés mentionnés au point 2.3 selon son expérience et selon les résultats d'études déjà menées.

En cas de refus du Grand Conseil de fractionner le mandat, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à le rejeter.