



Fribourg, le 6 mai 2025

Commission des finances et de gestion CFG

2024-GC-301

Rapport au Grand Conseil pour l'année 2024

1. Présidence, membres, séances

—

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo (dès le 24.01.24)

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo (jusqu'au 23.01.24), Jean-Daniel Schumacher,

Membres suppléants : Pierre-Alain Bapst, Daniel Bürdel (dès le 09.02.2024), Christophe Chardonnens, Lucas Dupré, Gaétan Emonet, Bruno Marmier (jusqu'au 09.10.24), Julien Vuilleumier (dès le 10.10.2024)

En 2024, la CFG s'est réunie à 27 reprises. 8 de ces séances ont été consacrées à l'examen des comptes et rapports d'activité pour l'année 2023, 8 autres à celui du projet de budget 2025 et 1 séance à la visite d'une unité administrative de l'Etat. La Commission a en outre rencontré par deux fois une délégation du Conseil d'Etat pour un échange de vues et d'informations et a tenu une séance au vert d'une journée entière.

La participation moyenne à ces séances a été de 14 personnes, soit 12,9 membres titulaires et 1,1 membre suppléant par séance.

2. Statut du présent rapport

—

Par la loi du 6 septembre 2009 sur le Grand Conseil (LGC)¹ et la législation spéciale, le Grand Conseil a délégué à sa Commission des finances et de gestion un certain nombre de compétences allant au-delà de la mission ordinaire d'une commission parlementaire (examen préalable d'affaires

¹ [RSF 121](#).

du Grand Conseil).² Pour rendre compte au Grand Conseil de l'usage qu'elle fait de ces compétences déléguées, en vertu de l'article 14 al. 3 LGC, la Commission est tenue de lui remettre chaque année un rapport sur ses activités.

3. Finances

—

3.1 Examen des comptes de l'Etat de Fribourg

Du 27 mars au 8 mai 2024, la CFG a consacré 8 séances à l'examen des comptes de l'Etat de Fribourg et de certains établissements autonomes pour l'année 2023 ainsi que de divers rapports d'activité portant sur cette même période.³ Pour ce travail, elle se fonde sur une version détaillée et commentée de ces comptes mise à disposition par le Conseil d'Etat et sur les rapports de ses membres, lesquels, à raison de deux par direction, rencontrent préalablement le chef ou la cheffe ainsi que le secrétaire général ou la secrétaire générale de chaque direction de l'Etat pour une étude approfondie des comptes relevant de la direction concernée et un échange critique y relatif. L'examen en séance plénière de la CFG se fait alors en présence de ces mêmes personnes ainsi que, s'agissant de l'entrée en matière et de la récapitulation, du trésorier d'Etat/chef de l'Administration des finances.

En 2024, la CFG a examiné les comptes 2023 des entités suivantes :

2022-DFIN-82	Etat de Fribourg
2024-DEEF-12	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2024-DFAC-3	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2024-DFIN-19	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2024-DFIN-18	Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg (CPEF)
2024-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2024-DSAS-36	Hôpital fribourgeois (HFR)
2024-DSAS-18	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2024-DSJS-65	Office de la circulation et de la navigation (OCN)

² Pour une énumération des compétences déléguées, se référer au rapport d'activité 2023 (affaire [2024-GC-26](#)).
N.B. : Dans le cadre la révision totale de la loi sur la protection des données (ROF 2023_087), le Grand Conseil n'a pas reconduit l'obligation faite au Conseil d'Etat de transmettre à la CFG un rapport biennal sur l'externalisation des traitements de données. L'examen de ce rapport ne fait donc désormais plus partie des compétences déléguées exercées par la Commission.

³ Voir aussi plus bas, chap. 4.1.

3.2 Examen du projet de budget de l'Etat de Fribourg

Du 2 octobre au 6 novembre 2024, huit autres séances de la Commission ont été consacrées à l'examen du projet de budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2025 (affaire 2023-DFIN-36). Comme pour l'examen des comptes, le travail de la CFG se base alors sur une version détaillée et commentée du document adressé au Grand Conseil et sur les rapports de visiteurs/rapporteurs choisis parmi les membres de la Commission.

3.3 Examen de projets d'actes du Grand Conseil

En 2024, la CFG, mandatée pour cela par le Bureau du Grand Conseil a examiné les projets d'actes suivants :

Projets de lois

2024-DFIN-35	Loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2025
2023-DFIN-54	Loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs

Projets de décrets

2020-DEEF-11*	Octroi d'un crédit d'engagement en vue des investissements sur les bâtiments 1710, 1715, 1720, 1741 et 1742 du site industriel AgriCo, à Saint-Aubin
2021-DIME-261*	Octroi d'un crédit d'engagement additionnel pour les études de la route de liaison Marly–Matran
2022-DSJS-129*	Crédit d'étude additionnel en vue de la réalisation de la seconde étape de la planifications pénitentiaire 2016-2026 (Déménagement de la prison centrale)
2023-DEEF-42*	Programme de mise en œuvre NPR 2024-2027
2023-DFIN-18	Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023
2023-DIME-97*	Décret relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des entités responsables de la mise en œuvre des mesures de projet d'agglomération
2023.DIME-102*	Crédit additionnel en vue de l'agrandissement et de la restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg
2023-DIME-301*	Crédit d'études additionnel en vue de la construction d'un bâtiment pour la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Tour Henri)
2023-DIME-330*	Octroi d'un crédit d'études pour l'assainissement et la transformation du Château de Bulle
2023-DIME-350*	Crédit d'engagement pour les travaux préparatoires en vue de la construction d'un bâtiment pour la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Tour Henri)
2023-DSAS-61*	Décret relatif à l'octroi d'un cautionnement et d'un prêt en faveur de l'hôpital fribourgeois
2024-DIME-64*	Crédit d'engagement pour la construction et l'équipement d'un bâtiment pour le centre de Stockage Interinstitutionnel Cantonal (SIC) à Givisiez

- 2024-DIME-108* Octroi d'un crédit d'engagement pour la remise en fonction de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac
- 2024-DIME-251* Octroi d'une garantie conditionnelle en faveur de l'OFROU pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny

* Projets de décrets ayant également fait l'objet d'un examen par une commission parlementaire ad hoc, l'examen par la CFG s'étant alors limité à l'aspect financier.

3.4 Préavis concernant la poursuite de projets urgents

Lorsqu'un crédit d'engagement s'avère insuffisant, le Conseil d'Etat doit demander au Grand Conseil un crédit additionnel avant tout nouvel engagement.⁴ Dans l'intervalle, il peut toutefois autoriser la poursuite d'un projet qui ne souffrirait aucun retard, cela après avoir demandé l'avis de la CFG.⁵

En 2024, le Conseil d'Etat a demandé l'avis de la Commission concernant la poursuite du projet suivant :

- > *Construction, par la société BFF SA, du bâtiment Smart Living Building (SLB) sur le site Bluefactory à Fribourg [affaire 2015-DEEF-52] : il s'est avéré que, en raison du renchérissement, de nouvelles contraintes réglementaires et de l'évolution du projet, le prêt conditionnellement remboursable accordé par le Grand Conseil par décret du 19 juin 2018 ne permettra pas de financer entièrement la construction de ce bâtiment. Considérant le projet comme urgent, le Conseil d'Etat a souhaité en autoriser la poursuite en attendant l'octroi, toujours par le Grand Conseil, d'un crédit additionnel. La Commission des finances et de gestion, saisie de la question par le Conseil d'Etat, s'est prononcée en faveur de cette démarche.*

N.B. : Dans sa demande de préavis, le Conseil d'Etat annonçait qu'une demande de crédit additionnel serait adressée au Grand Conseil en vue de la session de septembre 2024. Début décembre, constatant qu'aucun projet n'avait encore été transmis, la CFG a rappelé au Conseil d'Etat l'obligation de présenter au Grand Conseil une telle demande de crédit.

3.5 Rapports de l'Inspection des finances

En application des articles 48ss de la loi sur les finances de l'Etat, l'Inspection des finances réalise chaque année un certain nombre d'inspections et de contrôles auprès des unités administratives de l'Etat, des établissements autonomes et d'autres entités. Les résultats de ces contrôles sont consignés dans des rapports – non publics – adressés à l'entité concernée, au Conseil d'Etat et à la Commission des finances et de gestion. Outre un compte rendu des contrôles effectués, les rapports contiennent, lorsque cela semble indiqué, des recommandations sur la marche à suivre pour pallier les éventuels manquements constatés.

La CFG étudie les rapports de l'IF parallèlement à l'examen des comptes respectivement du projet de budget de l'Etat et en discute les conclusions avec les représentants de la direction concernée du Conseil d'Etat. Lorsqu'un constat ou une recommandation de l'Inspection paraît particulièrement

⁴ [Art. 33 al. 1 LFE.](#)

⁵ [Art. 33 al. 2 LFE.](#)

important-e aux yeux de la Commission, celle-ci s'enquiert à intervalles réguliers de l'état d'avancement du dossier.

En 2024, la CFG a examiné au total 81 rapports d'inspection de l'Inspection des finances.

3.6 Suivi / tableau de bord

Pour assurer un suivi sur la durée de certains enjeux en matière de gestion financière, la Commission tient un tableau de bord. Une partie de ces dossiers sont ouverts à la suite de recommandations figurant dans les rapports mentionnés ci-avant de l'Inspection des finances.

Ont figuré au tableau de bord financier de la CFG, en 2024, les points suivants :

Nouveaux dossiers en 2024

- > Soutien du Conseil d'Etat aux médias régionaux

Autres dossiers ouverts (état au 31.12.2024)

- > Projet e-Justice
- > Egalité salariale
- > SBat : construction et achat d'immeubles
- > SEn : recommandations IF
- > Préfectures : récupérations de traitements

3.7 Communications diverses

Courrier du syndicat SSP : au printemps 2024, la section fribourgeoise du Syndicat suisse des services publics a sollicité une rencontre entre une délégation syndicale et une délégation de la CFG. Le but de cette rencontre aurait été d'examiner les difficultés auxquelles se trouvait confronté le Service de l'enfance et de la jeunesse, le tout en prévision des débats concernant le budget 2025 de l'Etat de Fribourg.

Considérant que l'élaboration du projet de budget relevait de la compétence exclusive du Conseil d'Etat et qu'elle n'avait pas à s'y immiscer à ce stade de la procédure, la Commission a renoncé à cette rencontre. Indépendamment de la démarche du syndicat, elle a néanmoins visité le Service dans le cadre de ses activités de contrôle de gestion.⁶

4. Contrôle de gestion

—

4.1 Examen de rapports d'activité

La CFG est chargée par le Grand Conseil de l'examen préalable du rapport d'activité du Conseil d'Etat ainsi que des rapports d'activité de certains établissements autonomes et autres entités.

⁶ Voir aussi plus bas, chap. 4.4.

En 2024, la Commission a examiné les rapports d'activité 2023 des entités suivantes :

2023-CE-196	Etat de Fribourg
2024-DEEF-12	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2024-DFAC-3	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2024-DFIN-19	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2024-DFIN-18	Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF)
2024-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2024-DSAS-36	Hôpital fribourgeois (HFR)
2024-DSAS-18	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2024-DSJS-65	Office de la circulation et de la navigation (OCN)
[non numéroté]	Inspection des finances (IF)

Elle a par ailleurs examiné un rapport portant sur l'exécution d'un mandat de prestations pluriannuel :

2024-DEEF-22	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) – Rapport sur l'exécution du mandat 2020-2023
--------------	--

4.2 Suivi / tableau de bord

Comme elle le fait en matière de gestion *financière*,⁷ la CFG tient un tableau de bord pour assurer le suivi de certains dossiers portant sur la gestion *administrative* de l'Etat, des établissements autonomes et d'autres délégués de tâches publiques.

Ont figuré au tableau de bord « gestion » de la CFG, en 2024, les points suivants :

Dossiers ouverts, état au 31.12.2024

- > Contentieux assurance-maladie / actes de défaut de bien
- > HFR – suivi des recommandations de l'Inspection des finances
- > Service de l'informatique et des télécommunications
- > Service de l'enfance et de la jeunesse
- > Equipement des gardes-faune
- > Service des bâtiments
- > Préfectures – traitement des dossiers et compatibilité des fonctions
- > Récupération des frais d'assistance judiciaire
- > Suivi du plan climat
- > Centrale d'achats pour les véhicules de l'Etat

⁷ Voir plus haut chap. 3.6.

4.3 Rapport de haute surveillance sur l'UPE

En vertu de l'art. 81 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens), la CFG reçoit chaque année copie du rapport de haute surveillance de la DSJS sur les activités menées en application de cette même LRens par l'Unité Protection de l'Etat de la Police cantonale.

Le rapport sur l'année 2023 ne lui ayant été communiqué qu'à la mi-décembre, la Commission n'a pas pu l'examiner en 2024.

4.4 Visite d'une unité administrative : SEJ

En date du 27 mars 2024, la CFG a rendu visite au Service de l'enfance et de la jeunesse. Les échanges avec la direction du SEJ ont notamment porté sur la charge de travail et de la dotation des intervenants en protection de l'enfance ainsi que sur les mesures de réorganisation implémentées à la suite du rapport d'audit demandé par la DSAS.

4.5 Rencontre avec la Conférence des préfets

En date du 1^{er} mai 2024, la CFG a reçu à l'Hôtel cantonal le président et le vice-président de la Conférence des préfets, MM. les Préfets Nicolas Kilchoer et Manfred Raemy. Ont été abordés différents thèmes préoccupant la Commission, comme les retards accumulés dans le traitement de certains dossiers, la représentation des préfets dans les organes d'associations de communes ou encore l'indemnisation des ces mêmes préfets pour leur participation à des séances d'organes non étatiques. La rencontre a permis de sensibiliser les deux parties à leurs préoccupations mutuelles et de dissiper certaines craintes légitimes formulées par des membres de la Commission.

4.6 Communications diverses

- > *Rapport Idheap/Ennova* : donnant suite en cela à un postulat du Grand Conseil⁸, le Conseil d'Etat a mandaté l'institut de recherche Idheap, à Chavannes-près-Lausanne, pour la réalisation d'une enquête concernant l'attribution à la société Ennova SA d'un mandat concernant la production d'énergie éolienne dans le canton de Fribourg. Dans les conclusions de son rapport⁹, en plus de ses observations concernant le dossier éolien à proprement parler, l'institut a formulé un certain nombre de recommandations concernant la gestion des conflits d'intérêts en matière de marchés publics en général. La CFG s'est par la suite adressée au Conseil d'Etat pour demander à ce dernier de quelle manière il comptait tenir compte des conclusions de l'Idheap.
- > *Stratégie développement durable et Plan climat* : en date du 25 octobre 2024, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement a présenté à la Commission l'état de mise en œuvre de la Stratégie cantonale en matière de développement durable ainsi que du Plan climat cantonal.

⁸ Postulat [2022-GC-157](#)

⁹ Cf. annexe au rapport [2024-DEEF-34](#).

4.7 Actualités

Un point permanent « Contrôle de gestion – actualités » figure à l'ordre du jour des séances ordinaires de la CFG. Y sont adressés des problèmes ou constats divers dont aurait eu connaissance l'un ou l'autre membre. Lorsque la Commission estime qu'une affaire mérite un suivi plus approfondi, elle l'inscrit à son tableau de bord.¹⁰

5. Sous-commissions

—

En application de l'article 11b LGC, la Commission des finances et de gestion institue des sous-commissions, qu'elle charge de l'étude approfondie d'objets particuliers.

Ont été en activité, en 2024, les sous-commissions suivantes :

Organe	Objet de la surveillance	Membres	Séances en 2024
CFG-SC-HFR	Hôpital fribourgeois	Jean-Daniel Schumacher (<i>membre jusqu'au 05.05.2024 ; président dès le 06.05.2024</i>) Catherine Beaud (<i>dès le 24.01.2024</i>) François Ingold Marie Levrat Stéphane Peiry	3
CFG-SC-LRens	Activités cantonales en application de la loi fédérale sur le renseignement	François Ingold, <i>président</i> Claude Brodard Marie Levrat Luana Menoud-Baldi Stéphane Peiry	1
CFG-SC-SBat	Service des bâtiments	Laurent Dietrich, <i>président</i> Andreas Freiburghaus Armand Jaquier Benoît Rey Bruno Riedo	2
CFG-SC-SITel	Service de l'informatique et des télécommunications	Armand Jaquier, <i>président</i> Benoît Glasson Gabriel Kolly Luana Menoud-Baldi Benoît Rey	5

¹⁰ Cf. point 4.2.

6. Autres activités et événements particuliers

6.1 Rencontres avec une délégation du Conseil d'Etat

En 2024, la CFG s'est réunie à deux reprises avec une délégation du Conseil d'Etat :

- > Jeudi 23 mai 2024, la Commission a rencontré une délégation composée des conseillers d'Etat Jean-Pierre Siggen, Directeur des finances et président du Conseil d'Etat, Jean François Steiert, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement et vice-président du Conseil d'Etat, et Philippe Demierre, Directeur de la santé et des affaires sociales, ainsi que de M^{me} Danielle Gagnaux, chancelière d'Etat, et de M. Laurent Yerly, trésorier d'Etat. La séance a principalement été consacrée à une présentation générale, par la délégation gouvernementale, de la situation financière de l'Etat de Fribourg.
- > Une deuxième rencontre a eu lieu mercredi 18 décembre 2024. Ce jour-là, la délégation du Conseil d'Etat, comprenait, outre le président et le vice-président de ce dernier et le trésorier d'Etat, M. Didier Castella, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. S'inscrivant dans le prolongement de la rencontre du mois de mai, la séance a été l'occasion pour le Conseil d'Etat de présenter la mise à jour de son plan financier et de dresser les contours du programme d'assainissement des finances de l'Etat pour les années 2026 à 2028, programme alors en cours d'élaboration.

6.2 Séance au vert

- > En date du 4 juillet 2024, la Commission s'est réunie au Château d'Ueberstorf pour une séance au vert d'une journée entière consacrée aux règles en matière d'équilibre budgétaire et de frein à l'endettement. La séance a débouché sur des constats qui seront opérationnalisés dans le cadre de séances de suivi, lesquelles se dérouleront en 2025.

6.3 Voyage de mi-législature

- > Le traditionnel voyage de mi-législature – manifestation à caractère récréatif et dont les frais sont entièrement pris en charge par les membres eux-mêmes – s'est déroulé du 16 au 18 août 2024 et a conduit la Commission dans la capitale de la République tchèque.
-