

Fribourg, le 1^{er} mai 2024

Commission des finances et de gestion CFG

2024-GC-26

Rapport au Grand Conseil pour l'année 2023

1. Présidence, membres, séances

—

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung (jusqu'au 19.12.2023)

Membres : Catherine Beaud (dès le 20.12.23), Christel Berset (dès le 06.09.23), Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson (dès le 22.03.23), Nadine Gobet (jusqu'au 21.11.23), François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa (jusqu'au 23.08.23), Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo (dès le 22.03.23), Jean-Daniel Schumacher (dès le 23.11.23)

Membres suppléants : Pierre-Alain Bapst (dès le 22.03.23), Catherine Beaud (22.03.23 - 20.12.23), Christophe Chardonens (dès le 20.12.23), Lucas Dupré (dès le 22.03.23), Gaétan Emonet (dès le 22.03.23), Bruno Marmier (dès le 22.03.23), Jean-Daniel Schumacher (22.03.23 - 22.11.23)

En 2023, la CFG s'est réunie à 23 reprises. 6 de ces séances ont été consacrées à l'examen des comptes et rapports d'activité pour l'année 2022, 8 autres à celui du projet de budget 2024 et 1 séance à la visite d'une unité administrative de l'Etat.

La participation moyenne à ces séances a été de 14 personnes, dont 12,8 membres titulaires et 1,2 membres suppléants.

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

¹ [RSF 121](#).

au-delà de la mission ordinaire d'une commission parlementaire (examen préalable d'affaires du Grand Conseil).

La Commission dispose ainsi notamment des compétences spécifiques suivantes :

- > elle examine le projet de budget et les comptes de l'Etat ainsi que, sous l'angle financier, les projets de décrets aux conséquences financières supérieures à CHF 1'500'000.-.²
- > elle contrôle la gestion des autorités, établissements et autres organismes soumis à la haute surveillance du Grand Conseil ;³
- > elle examine les rapports des organes de contrôle des finances ;⁴
- > elle peut demander des renseignements à l'administration, aux établissements autonomes et aux autres délégués de tâches publiques ;⁵
- > elle peut directement adresser ses questions et observations au Conseil d'Etat ;⁶
- > elle est consultée par le Conseil d'Etat avant que ce dernier n'autorise, en attendant l'ouverture d'un crédit additionnel, la poursuite de projets urgents ;⁷
- > elle se prononce, dans le cadre du processus budgétaire, sur toute proposition parlementaire de réduire une recette (la proposition devenant caduque en cas de convergence de vues avec le Conseil d'Etat) ;⁸
- > elle peut mandater des contrôles de l'Inspection des finances ;⁹
- > elle est consultée par le Conseil d'Etat avant que ce dernier ne décide d'autoriser ou de forcer une unité administrative à se gérer par prestations ;¹⁰
- > elle reçoit du Conseil d'Etat, pour information, le mandat de l'Etablissement cantonal de promotion foncière ;¹¹
- > elle est régulièrement informée sur les mesures complémentaires pour les cas de rigueur prises par le Conseil d'Etat en vertu de la loi approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 ;¹²
- > elle reçoit du Conseil d'Etat, tous les deux ans, un rapport sur l'externalisation du traitement de données personnelles.¹³

² Art. 14 al. 1 let. a et b LGC.

³ Art. 14 al. 1 let. c LGC.

⁴ Art. 14 al. 1 let. e LGC et art. 53 al. 2 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; [RSF 610.1](#)).

⁵ Art. 193 al. 2 LGC.

⁶ Art. 193 al. 3 LGC.

⁷ Art. 33 al. 2 LFE.

⁸ Art. 41 al. 5 LFE.

⁹ Art. 48 al. 3 LFE.

¹⁰ Art. 59 al. 1 LOCEA ([RSF 122.0.1](#)).

¹¹ Art. 21 al. 6 LPFA ([RSF 900.2](#)).

¹² [RSF 821.40.11](#) ; art. 6 al. 4.

¹³ Art. 12b al. 4 LPrD ([RSF 17.1](#)).

En vertu de l'article 81 al. 1 de la loi fédérale sur le renseignement (LRens),¹⁴ la CFG est par ailleurs autorisée à contrôler les activités de renseignement effectuées par des organes cantonaux pour le compte du Service des renseignements de la Confédération.

→ *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.*¹⁵

3. Finances

—

3.1 Examen des comptes de l'Etat de Fribourg

Du 29 mars au 10 mai 2023, la CFG a consacré 6 séances à l'examen des comptes de l'Etat de Fribourg et de certains établissements autonomes pour l'année 2022 ainsi que de divers rapports d'activité portant sur cette même période.¹⁶ 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 et un échange critique. 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 2023, la CFG a examiné les comptes 2022 des entités suivantes :

2022-DFIN-43	Etat de Fribourg
2023-DEEF-7	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2023-DFAC-6	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2023-DFIN-8	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2023-DFIN-9	Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF)
2023-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2023-DSAS-30	Hôpital fribourgeois (HFR)
2023-DSAS-31	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2023-DSJS-89	Office de la circulation et de la navigation (OCN)

¹⁴ [RS 121](#).

¹⁵ Art. 14 al. 3 LGC ; alinéa introduit par la modification du 13 octobre 2022.

¹⁶ Voir aussi plus bas, chapitre 4.1.

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

Du 2 octobre au 8 novembre 2023, huit autres séances de la Commission ont été consacrées à l'examen du projet de budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024. 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 2023, la CFG a été chargée par le Bureau du Grand Conseil de l'examen des projets d'actes suivants :

Projets de lois

2023-DFIN-6	LICD 2024 : révision
2023-DFIN-25	Loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2024

Projets de décrets

2016-DIAF-55*	Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la restauration et la transformation des bâtiments du Domaine des Faverges
2021-DIAF-37*	Stratégie cantonale biodiversité
2022-DFIN-74	Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2022
2022-DIME-144*	Campus Schwarzsee / Lac Noir - Octroi d'un crédit d'engagement complémentaire en vue de la construction d'une salle de sport triple et de la rénovation des bâtiments existants
2022-DIME-258*	Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue de l'acquisition du bâtiment à la rue des Moines 58, art. 97 RF, à Romont
2022-DIME-281*	Crédit d'engagement pour l'acquisition de surfaces de bureaux dans le bâtiment "Gare-Casino" à Estavayer-le-Lac
2023-DIAF-16*	Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens (2023-2029)
2023-DIME-38*	Refinancement des TPF
2023-DIME-90*	Crèche et EMS à Marsens – Précarité de l'exploitation des bâtiments sis à la route d'Humilimont 30 et 60 en raison de leur état de dégradation avancée
2023-DSAS-22*	Décret concernant la prise en charge, dans le cadre des mesures financières COVID-19, des surcoûts des EMS et des services d'aide et de soins à domicile
2023-DSAS-56*	Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique
2023-DSJS-193*	Financement du championnat du monde de hockey (CM)

* Projets de décrets ayant également fait l'objet d'un examen par une commission parlementaire ordinaire ; l'examen par la CFG s'est alors limité aux aspects financiers.

3.4 Examen de rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil

En 2023, la CFG a été chargée par le Bureau du Grand Conseil de l'examen du rapport suivant :

2022-DEEF-70 Rapport à l'attention du Grand Conseil sur les mesures d'urgence et de relance prises pendant la crise du Coronavirus

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

En 2023, la CFG a examiné au total 100 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 2023, les points suivants :

Dossiers clos en 2023

- > Chantier routier de Châtel-St-Denis
- > Mesures urgentes COVID-19 et plan de relance
- > Locations et utilisation des immeubles de l'Etat et état énergétique des bâtiments¹⁷
- > Financement hospitalier

Dossiers ouverts, état au 31.12.2023

- > Projet e-Justice
- > Egalité salariale

¹⁷ Le suivi de ce dossier est confié à une sous-commission. Voir aussi plus bas chap. 5.

3.7 Communications diverses

- > Par courrier du 27 janvier 2023, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport a informé la CFG de son intention de mutualiser des coûts entre les projets pénitentiaires EDFR I et EDFR II. Concrètement, elle a informé la Commission que le Conseil d'Etat l'avait autorisée à réaliser à charge du crédit EDFR I un équipement devant bénéficier au projet EDFR II mais dont l'exécution anticipée promettait d'importantes économies.
- > Par courrier du 27 septembre 2023, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement a informé la CFG d'un prochain dépassement du crédit d'engagement 2006_022 du 16 mars 2006 servant au financement des études et acquisitions de terrains de la route de liaison entre Marly et Matran. La Commission y a réagi en rappelant les contraintes légales, dont notamment l'obligation de demander un crédit additionnel lorsqu'un crédit d'engagement s'avère insuffisant.
- > A sa séance du 23 août 2023, les membres de la Commission ont assisté à la présentation, par M. le Directeur des finances et M. le Trésorier cantonal, des perspectives financières pour ces prochaines années en lien avec les modifications à venir dans les mécanismes de la péréquation financière fédérale.

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.

En 2023, elle a examiné les rapports d'activité 2022 des entités suivantes :

2022-DFIN-43	Etat de Fribourg
2023-DEEF-7	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2023-DFAC-6	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2023-DFIN-8	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2023-DFIN-9	Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF)
2023-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2023-DSAS-30	Hôpital fribourgeois (HFR)
2023-DSAS-31	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2023-DSJS-89	Office de la circulation et de la navigation (OCN)
[non numéroté]	Inspection des finances (IF)

4.2 Examen d'autres rapports du Conseil d'Etat

En vertu de l'article 12b al. 4 de la loi sur la protection des données, la CFG a par ailleurs examiné en 2023 le rapport suivant :

Projets de lois

2023-DFIN-21 Rapports sur l'externalisation du traitement des données

4.3 Suivi / tableau de bord

Comme elle le fait en matière de gestion *financière*,¹⁸ 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 2023, les points suivants :

Dossiers clos en 2023

- > HFR – contrôle du mandat de prestations¹⁹
- > Organe cantonal de conduite OCC

Dossiers ouverts, état au 31.12.2023

- > 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 garde-faune
- > Service des bâtiments
- > Préfectures – traitement des dossiers et compatibilité des fonctions
- > Récupération des frais d'assistance judiciaire
- > Suivi du plan climat

4.4 Visite d'une unité administrative : SITel

En date du 24 octobre 2023, la CFG a rendu visite au Service de l'informatique et des télécommunications. Les échanges avec la direction du SITel ont porté entre autres sur l'organisation de l'unité, ses défis en matière de ressources humaines ou encore la stratégie du Service en matière de prestations à offrir aux unités clientes.

¹⁸ Voir plus haut chap. 3.6.

¹⁹ Dossier confié à une sous-commission (cf. chap. 5).

4.5 Mandat de prestations 2024-2028 de l'ECPF

En date du 11 octobre 2023, la CFG a étudié, en présence de M. le Directeur de l'économie et de M^{me} la Directrice a. i. de l'Etablissement cantonal de politique foncière, le mandat de prestations du Conseil d'Etat pour ce même établissement pour les années 2024 à 2028.

4.6 Rapport de haute surveillance sur l'UPE

En date du 13 octobre 2023 et en vertu de l'art. 81 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens), la CFG a étudié le rapport de haute surveillance de la DSJS sur les activités de l'Unité Protection de l'Etat en application de cette même LRens.

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 d'être suivie de façon plus approfondie, elle l'inscrit à son tableau de bord.²⁰

5. Sous-commissions

—

Courant 2023, la CFG a formalisé les missions des trois sous-commissions en fonction et en a institué une quatrième, chargée de surveiller plus spécifiquement la gestion du Service de l'informatique et des télécommunications.

Etaient en activité, en 2023, les sous-commissions suivantes :

Organe	Objet de la surveillance	Membres	Séances en 2023
CFG-SC-HFR	Hôpital fribourgeois	Bruno Boschung (<i>président jusqu'au 19.12.2023</i>) Nadine Gobet (<i>jusqu'au 22.11.2023</i>) François Ingold Marie Levrat (<i>dès le 24.08.2023</i>) Elias Moussa (<i>jusqu'au 23.08.2023</i>) Stéphane Peiry Jean-Daniel Schumacher (<i>dès le 23.12.2023</i>)	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

²⁰ Cf. point 4.3.

CFG-SC-SBat	Service des bâtiments	Laurent Dietrich (<i>président depuis le 04.10.23</i>) Andreas Freiburghaus Armand Jaquier Gabriel Kolly (<i>jusqu'au 22.08.23</i>) Benoît Rey Bruno Riedo (<i>depuis le 23.08.2023</i>)	0
CFG-SC-SITel (<i>constituée le 06.09.2023</i>)	Service de l'informatique et des télécommunications	Armand Jaquier, <i>président</i> Benoît Glasson Gabriel Kolly Luana Menoud-Baldi Benoît Rey	2

6. Autres activités et événements particuliers

6.1 Dénonciations

- > Jugeant que l'affaire ne relevait pas de sa compétence, la Commission a classé sans suite une dénonciation adressée au Grand Conseil par un particulier.
-