

*Fribourg, le 25 septembre 2023*

Commission des finances et de gestion CFG

## **2023-GC-1**

### **Rapport au Grand Conseil pour l'année 2022**

#### **1. Présidence, membres, séances**

—

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey

En 2022, la CFG s'est réunie à 24 reprises. 8 de ces séances ont été consacrées à l'examen des comptes et rapports d'activité pour l'année 2021 et 8 autres à celui du projet de budget 2023.

#### **2. Statut du présent rapport**

—

Par la loi du 6 septembre 2009 sur le Grand Conseil (LGC)<sup>1</sup> 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 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.-.<sup>2</sup>
- > elle contrôle la gestion des autorités, établissements et autres organismes soumis à la haute surveillance du Grand Conseil ;<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [RSF 121](#).

<sup>2</sup> Art. 14 al. 1 let. a et b LGC.

<sup>3</sup> Art. 14 al. 1 let. c LGC.

- > elle examine les rapports des organes de contrôle des finances ;<sup>4</sup>
- > elle peut demander des renseignements à l'administration, aux établissements autonomes et aux autres délégataires de tâches publiques ;<sup>5</sup>
- > elle peut directement adresser ses questions et observations au Conseil d'Etat ;<sup>6</sup>
- > 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 ;<sup>7</sup>
- > 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) ;<sup>8</sup>
- > elle peut mandater des contrôles de l'Inspection des finances ;<sup>9</sup>
- > 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 ;<sup>10</sup>
- > elle reçoit du Conseil d'Etat, pour information, le mandat de l'Etablissement cantonal de promotion foncière ;<sup>11</sup>
- > 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 ;<sup>12</sup>
- > elle reçoit du Conseil d'Etat, tous les deux ans, un rapport sur l'externalisation du traitement de données personnelles.<sup>13</sup>

En vertu de l'article 81 al. 1 de la loi fédérale sur le renseignement (LRens),<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

---

<sup>4</sup> 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](#)).

<sup>5</sup> Art. 193 al. 2 LGC.

<sup>6</sup> Art. 193 al. 3 LGC.

<sup>7</sup> Art. 33 al. 2 LFE.

<sup>8</sup> Art. 41 al. 5 LFE.

<sup>9</sup> Art. 48 al. 3 LFE.

<sup>10</sup> Art. 59 al. 1 LOCEA ([RSF 122.0.1](#)).

<sup>11</sup> Art. 21 al. 6 LPFA ([RSF 900.2](#)).

<sup>12</sup> [RSF 821.40.11](#) ; art. 6 al. 4.

<sup>13</sup> Art. 12b al. 4 LPrD ([RSF 17.1](#)).

<sup>14</sup> [RS 121](#).

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

### 3. Finances

---

#### 3.1 Examen des comptes de l'Etat de Fribourg

Du 30 mars au 4 mai 2022, la CFG a consacré huit autres séances à l'examen des comptes de l'Etat de Fribourg et de certains établissements autonomes pour l'année 2021 ainsi que de divers rapports d'activité portant sur cette même période.<sup>16</sup> Comme pour l'examen du projet de budget, le travail de la Commission se base alors sur une version détaillée et commentée du document adressé au Grand Conseil et sur les rapports de visiteurs/rapporteurs choisis parmi ses membres.

En 2022, la Commission a examiné les comptes 2021 des entités suivantes :

2022-DEE-18	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2022-DFIN-4	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2022-DFIN-5	Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF)
2021-DFIN-34	Etat de Fribourg
2022-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2022-DICS-5	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2022-DSAS-22	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2022-DSAS-24	Hôpital fribourgeois (HFR)
2022-DSJ-59	Office de la circulation et de la navigation (OCN)

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

Du 30 septembre au 4 novembre 2022, huit séances de la Commission ont été consacrées à l'examen du projet de budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023. Pour ce travail, elle se fonde sur une version détaillée et commentée de ce projet de budget 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.

#### 3.3 Examen de projets d'actes du Grand Conseil

En 2022, la CFG a été chargée par le Bureau du Grand Conseil de l'examen des projets d'actes suivants :

##### Projets de lois

2022-DFIN-12	Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs
2022-DFIN-55	Fixation du coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2023

---

<sup>16</sup> Voir aussi plus bas, chapitre 4.1.

### Projets de décrets

2021-DEE-13	Subventionnement de la construction d'un nouveau bâtiment de l'Association du Centre professionnel (ACPC)*
2021-DFIN-11	Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2021
2021-DIAF-10	Plan d'action des produits phytosanitaires*
2022-DAEC-24	Octroi d'une subvention au projet « Protection contre les crues et revitalisation de la Burstera et du Rohrmoos », sur le territoire de la commune de Planfayon*
2022-DAEC-108	Protection contre les crues et revitalisation de la Bibera à Ulmiz - octroi d'une subvention cantonale et fédérale*
2022-DAEC-231	Octroi d'un crédit d'études pour l'assainissement du bâtiment de chimie (PER10) de l'Université de Fribourg*
2022-DEE-9	Financement des mesures complémentaires pour les cas de rigueur et au financement des mesures concernant les manifestations publiques (parapluie de protection)
2022-DICS-34	Octroi d'un crédit d'engagement additionnel pour la mise en œuvre du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles*
2022-DICS-42	Octroi d'un crédit d'engagement pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle MHN à la route des Arsenaux à Fribourg, ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente*

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

### 3.4 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 2022, la CFG a examiné au total 74 rapports d'inspection de l'Inspection des finances.

### 3.5 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 2022, les points suivants :

#### **Dossiers clos en 2022**

- > Capitalisation de l'entreprise Bluefactory BFF SA
- > Suivi des prêts remboursables (projets de contenu de Bluefactory)

#### **Dossiers ouverts, état au 31.12.2022**

- > Chantier routier de Châtel-St-Denis
- > Mesures urgentes COVID-19 et plan de relance<sup>17</sup>
- > Projet e-Justice
- > Financement hospitalier<sup>18</sup>
- > Locations et utilisation des immeubles de l'Etat et état énergétique des bâtiments
- > Egalité salariale<sup>19</sup>

### **3.6 Contrôle des finances : dossiers choisis**

Certains dossiers, figurant ou non au tableau de bord cité au chapitre précédent, ont fait l'objet de démarches particulières de la part de la Commission des finances et de gestion :

#### **HFR – financement futur et rapport d'audit KPMG**

A la suite de l'examen des comptes 2021 de l'Hôpital fribourgeois, la CFG a demandé d'être informée des résultats de l'audit commandé à l'entreprise KPMG. Ces résultats lui ont été communiqués le 1<sup>er</sup> septembre 2022 dans le cadre d'une rencontre avec des représentants de la DSAS, de l'Hôpital et de l'entreprise mandatée. La Commission a ensuite chargé sa sous-commission HFR<sup>20</sup> d'assurer le suivi des recommandations de l'audit.

#### **Suivi mesures COVID-19 / plan de relance**

Depuis l'automne 2020, la CFG suit l'utilisation des montants accordés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat à titre d'aide d'urgence COVID-19, puis dans le cadre du plan de relance.<sup>21</sup> Elle reçoit ainsi du Conseil d'Etat copie de tout arrêté portant sur un montant accordé à titre d'aide pour cas de rigueur ou d'aide au secteur de la culture. Par ailleurs, la Commission reçoit de l'Administration des finances à un rythme mensuel à bimestriel un tableau de suivi récapitulatif la situation pour l'ensemble des mesures d'aide décidées par les autorités cantonales.

---

<sup>17</sup> Voir aussi plus bas chap. 3.6.

<sup>18</sup> Voir aussi plus bas chap. 3.6.

<sup>19</sup> Voir aussi plus bas chap. 3.6.

<sup>20</sup> Voir plus bas chap. 5.

<sup>21</sup> Voir notamment la loi du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 ([RSF 821.40.11](#)) et spécialement son article 6 alinéa 4.

Consultée par le Conseil d'Etat au sujet d'un futur rapport final au Grand Conseil relatif à la mise en œuvre par les autorités cantonales du plan de relance, la CFG a formulé des commentaires tant sur la forme que sur le contenu attendu du rapport.

### **Rapport d'audit sur l'égalité salariale**

En 2021, une entreprise externe, mandatée par le Service du personnel et d'organisation en application de l'article 13d de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, a analysé l'égalité des salaires au sein de l'administration cantonale. Par la suite, le Conseil d'Etat a chargé l'Inspection des finances de vérifier les résultats de cet audit externe. Destinataire en copie du rapport de l'Inspection des finances, la CFG a examiné ce dernier, puis a demandé et obtenu une copie du rapport d'audit complet.

### **Chantier d'agrandissement et de restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg (BCU)**

Alertée par un communiqué de presse du Conseil d'Etat annonçant d'importants surcoûts pour le chantier BCU, la Commission a sollicité un échange avec le chef de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement ainsi qu'avec une délégation de la commission de bâtisse de ce projet de construction.<sup>22</sup>

### **3.7 Préavis au Conseil d'Etat concernant la poursuite de travaux urgents**

Comme mentionné au chapitre 2, la CFG est consultée par le Conseil d'Etat avant que ce dernier n'autorise la poursuite d'un projet urgent dont le crédit d'engagement serait épuisé, cela en attendant que le Grand Conseil accorde un crédit additionnel.

En 2022, la Commission a été consultée par le Conseil d'Etat au sujet de la poursuite du projet ayant fait l'objet du crédit d'engagement suivant, consultation qui a débouché sur un préavis positif :

2017-DICS-46      Crédit d'engagement en vue de l'agrandissement et de la restructuration  
de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg.

### **3.8 Plan financier**

La Commission a par ailleurs examiné le rapport suivant :

2022-DFIN-76      Plan financier 2022-2026

---

<sup>22</sup> Voir également à ce sujet le chap. 3.7.

## 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 2022, elle a examiné les rapports d'activité 2021 des entités suivantes :

2021-CE-286	Conseil d'Etat
2022-DEE-18	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)
2022-DFIN-4	Banque cantonale de Fribourg (BCF)
2022-DFIN-5	Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF)
2022-DIAF-2	Etablissement cantonal d'assurance des animaux de rente (Sanima)
2022-DICS-5	Office cantonal du matériel scolaire (OCMS)
2022-DSAS-22	Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)
2022-DSAS-24	Hôpital fribourgeois (HFR)
2022-DSJ-59	Office de la circulation et de la navigation (OCN)
[non numéroté]	Inspection des finances (IF)

### 4.2 Suivi / tableau de bord

Comme elle le fait en matière de gestion *financière*,<sup>23</sup> 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 2022, les points suivants :

#### Dossiers clos en 2022

- > Concessions et redevances des prélèvements d'eau publique
- > Swiss Business Development Sàrl
- > Politique du logement
- > Mandats et prestations par des tiers : Service de l'environnement

---

<sup>23</sup> Voir plus haut chap. 3.5.

### **Dossiers ouverts, état au 31.12.2022**

- > Contentieux assurance-maladie / actes de défaut de bien
- > HFR – contrôle du mandat de prestations
- > 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
- > Organe cantonal de conduite OCC

### **4.3 Contrôle de gestion : dossiers choisis**

Certains dossiers ont fait l’objet de démarches particulières de la part de la Commission des finances et de gestion :

#### **Energie éolienne / Plan directeur cantonal**

Pour donner suite à la parution d’articles de presse remettant en question le bon déroulement des procédures d’aménagement du territoire relatives à la production d’énergie éolienne, la CFG a sollicité un échange avec le Directeur de l’économie, de l’emploi et de la formation professionnelle ainsi qu’avec le chef du Service de l’énergie.

#### **Directives en matière de représentation de l’Etat au sein des entreprises**

A la demande du Bureau du Grand Conseil, la CFG a donné suite à la dénonciation d’un particulier dénonçant le fait que le Conseil d’Etat n’eût alors pas établi les lettres de mission prévues dans sa propre directive concernant la représentation de l’Etat au sein des entreprises (gouvernance d’entreprise publique)<sup>24</sup>.

### **4.4 Programme gouvernemental**

La Commission a par ailleurs examiné le rapport suivant :

2021-CE-193      Programme gouvernemental 2022-2026

---

<sup>24</sup> RSF [122.0.16](#).



## 5. Sous-commissions

---

La révision du 13 octobre 2022 de la loi sur le Grand Conseil consacre l'institution de la sous-commission parlementaire. Confrontée à une charge de travail de travail en augmentation, la CFG n'a toutefois pas attendu cette révision et a créé, dès 2018 et de manière informelle, des sous-commissions chargées de l'assister dans l'exercice de sa mission de haute surveillance. Elle a ainsi donné mandat à certains de ses membres d'étudier de manière approfondie des dossiers précis, puis d'en rendre compte devant la Commission réunie en séance plénière.

Pour 2023, compte tenu de la formalisation des sous-commissions par le LGC, la Commission prévoit de définir plus formellement la mission de chacune de ces sous-commissions.

Etaient en activité, en 2022, les sous-commissions suivantes :

Organe	Objet de la surveillance	Membres	Séances en 2022
CFG-SC-HFR	Hôpital fribourgeois	Bruno Boschung Nadine Gobet François Ingold Elias Moussa Stéphane Peiry	1
CFG-SC-LRens	Activités cantonales en application de la loi fédérale sur le renseignement	Claude Brodard François Ingold Marie Levrat Luana Menoud-Baldi Stéphane Peiry	1
CFG-SC-SBat	Service des bâtiments	Laurent Dietrich Andreas Freiburghaus Gabriel Kolly Armand Jaquier Benoît Rey	2

## 6. Autres activités et événements particuliers

---

### 6.1 Consultation à propos du projet d'ordonnance 2022-GC-211 fixant le nombre de membres de la Commission des finances et de gestion et de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil

Consultée au sujet de ce projet d'acte, la CFG s'est prononcée en faveur d'une augmentation du nombre de ses membres à quinze au lieu de treize.

---