



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Direction des institutions, de l'agriculture  
et des forêts DIAF

Direktion der Institutionen und der Land-  
und Forstwirtschaft ILFD

Ruelle de Notre-Dame 2, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 05

[www.fr.ch/diaf](http://www.fr.ch/diaf)

***Seules les paroles prononcées font foi !  
Es gilt das gesprochene Wort !***

## **Association des communes fribourgeoises ; assemblée générale**

***Freiburger Gemeindeverband; Generalversammlung***

La Roche, le 8 novembre 2025 / den 8. November 2025

*Allocution de M. le Conseiller d'Etat Didier Castella, directeur IAF*

Mesdames, Messieurs,

*Sehr geehrte Damen und Herren*

Prononcer un discours devant l'assemblée annuelle des communes fribourgeoises est toujours un honneur pour le Directeur des institutions.

C'est un moment fort de notre vie institutionnelle, un rendez-vous attendu, mais aussi, il faut bien le dire, un exercice devenu de plus en plus périlleux.

Car les tensions que notre société fait peser sur les autorités, qu'elles soient communales, cantonales ou fédérales – se répercutent inévitablement sur leurs relations.

*Auch wenn wir uns alle um das Wohlergehen der Freiburger Bevölkerung sorgen – unsere Prioritäten, unsere Handlungsmöglichkeiten und unsere Einschränkungen sind nicht immer dieselben.*

*Und unterschiedliche Herangehensweisen sind unvermeidlich.*

Les sujets sensibles ne manquent pas. Et votre Président, dont la langue de bois n'est pas le plus grand défaut, les évoque avec la clarté qu'on lui connaît. Alors commençons par les sujets qui fâchent. En tête de liste cette année, je n'aurais même pas besoin de le citer tant il est évident : le Plan d'assainissement des finances de l'État, le fameux PAFE.

Ce plan s'inscrit dans un contexte de péjoration généralisée des finances publiques, que l'on ressent à tous les niveaux : fédéral, cantonal, communal.

Nous sommes toutes et tous dans le même bateau. Je tiens également à rappeler que nous pouvons nous estimer heureux à Fribourg, où notre plan d'assainissement vise non pas à réduire les charges, mais à en maîtriser l'augmentation, afin de continuer à accompagner le développement de notre canton. Ce n'est pas le cas partout.

Le volet communal du PAFE a suscité des critiques, parfois vives. Le sentiment que l'État se repose sur les communes pour économiser à bon compte est compréhensible.

Mais permettez-moi de remettre les éléments en perspective : le PAFE représente environ 10 millions de francs sur trois ans, soit 3,3 millions par an de charges nettes pour les communes.

Cela équivaut à moins de 2 pour mille des charges communales. Pour les cinéphiles : c'est comme couper 23 secondes au film Titanic.

Je précise que j'ai choisi l'illustration de ce film pour sa longueur, n'y voyez aucun message caché avec le naufrage d'un bateau 😊.

Certains contestent ces chiffres en estimant qu'ils sont sous-estimés.

Les comptes révéleront si nos experts ont raison ou si ce sont les comptables communaux qui ont la main lourde.

Je rappelle néanmoins qu'en matière d'incidences financières sur les communes, l'Etat n'a pas l'habitude des fausses promesses : en 2013, les mesures d'économie avaient débouché sur un bilan carrément bénéficiaire pour les communes, comme l'a confirmé un rapport validé par votre association.

*Und vergessen wir nicht, dass die Auswirkungen des Programms zur Sanierung der Kantonsfinanzen (PSKF) im endgültigen Entwurf ziemlich abgeschwächt wurden.*

*Oder wie es die Liberté am 8. September geschrieben hat: Die Gemeinden gehen als Gewinner aus der Vernehmlassung hervor.*

*Ich habe gehört, dass sich einige auf die Erhöhung der Kosten um 127 Millionen konzentrieren und dabei die steigenden Einnahmen und Einsparungen in Höhe von 117 Millionen vergessen.*

Plus de 92% des charges supplémentaires sont directement compensées par des hausses de revenu et des diminutions de charges.

Il est donc particulier d'entendre que certaines communes ont l'intention de reporter le 100% des charges en diminution de certaines prestations et faire ainsi 92 % de bénéfice au passage.

*Dem Staat wurde auch vorgeworfen, die Gemeinden spalten zu wollen, um das Finanzsanierungsprogramm besser durchsetzen zu können.*

*Herr Präsident, in deiner Funktion als Ammann von Châtelard haben Sie darauf hingewiesen, dass Gemeinden mit geringem Steuerpotenzial die grossen Verlierer sein würden.*

*Und auf der anderen Seite behaupteten grosse städtische Gemeinden, dass sie die Folgen des Sanierungsprogramms zu spüren bekommen würden, während die ländlichen Gemeinden davon verschont blieben.*

Le PAFE aura sans aucun doute des effets très légèrement différents d'une commune à l'autre.

Mais je vous l'assure, l'Etat ne s'est pas livré à un calcul de petit comptable mais dans l'ensemble les conséquences sont équilibrées, selon mes analyses.

*Die vorgeschlagenen Massnahmen erschienen uns als so ausgewogen wie möglich. Ziel war es, ich wiederhole es, dem Staat und den Gemeinden die Mittel zu lassen, um die Entwicklung unseres Kantons sicherzustellen.*

Autre sujet souvent cité en marge des discussions budgétaires : les charges liées. Et là, un fait marquant mérite d'être relevé. En 2024, pour la première fois, les charges liées cantonales ont été inférieures à celles des associations de communes.

Ces charges régionales décidées par les communes atteignent désormais plus de 22% des budgets communaux.

À l'inverse, les charges cantonales diminuent depuis dix ans : après un pic à 26 % en 2014, elles sont aujourd'hui autour de 20 %. De quoi, peut-être, revoir certaines idées reçues.

Autre idée reçue : les communes supportent l'essentielle des nouvelles charges de la collectivité. Là aussi, les chiffres sont clairs : ces 20 dernières années, les charges de l'Etat ont gonflé de plus de 100%, celles des communes de 80%.

Une partie de cette tendance s'explique d'ailleurs par les reports de charges des communes vers l'Etat décidées par le Parlement ces dernières années, de l'ordre de 40 à 60 millions de francs par an.

Si l'on pense au principe « qui commande paie », cela signifie que les communes perdent du poids, commandent de moins en moins, et le Directeur des institutions que je suis le déplore vivement car je suis personnellement convaincu que le premier pilier de notre système fédéral doit rester fort, c'est le niveau le plus proche et le mieux adapté pour répondre aux besoins locaux de la population.

Cette centralisation lancinante vers le canton des tâches et des coûts constitue un réel affaiblissement du poids des communes au profit du canton. Je le regrette.

Votre président m'a demandé de vous informer brièvement sur les prochaines étapes et conséquences du retrait du budget 26.

Petit rappel, suite au lancement du référendum contre le plan d'assainissement, le Conseil d'Etat s'est vu contraint de retirer son budget devenu caduc, celui-ci n'étant plus conforme à l'exigence d'équilibre posée par notre Constitution.

Il a également décidé de ne pas présenter un projet adapté de budget 2026 avant de connaître l'issue du référendum. Toute autre option était d'une part techniquement difficilement réalisable, de toute évidence non conforme à la volonté du grand conseil et enfin et surtout ouvrirait de nouvelles discussions pour le moins tendues avec un risque très important de prolonger cette période d'incertitude, ce qui est évidemment non souhaitable.

Dans les faits, début 2026, le fonctionnement minimal de l'Etat sera assuré, mais, soyons clair, son développement sera fortement perturbé avec des conséquences douloureuses en termes d'investissement, de personnel, de prestations offertes à la population et de surcharge de l'administration.

Concernant les prochaines étapes, le Conseil d'Etat travaille intensément pour publier en décembre une ordonnance qui réglera la notion de dépense indispensable prévue dans la législation.

Elle aura pour objectif de préciser autant que possible le fonctionnement de l'Etat durant cette période sans pouvoir toutefois lever toutes les incertitudes qui, pour une partie, se régleront au cas par cas.

La votation populaire est agendée le 26 avril 2026 et la validation par le Grand Conseil du budget 26 en juin 2026. Le Conseil d'Etat a pris toutes ses décisions avec un objectif précis : raccourcir un maximum cette période d'insécurité.

Je me permets encore une appréciation personnelle, croire qu'un refus de la LAFE sera bénéficiaire aux communes serait une grave erreur qui pourrait coûter cher aux communes vu l'obligation constitutionnelle de l'équilibre budgétaire de l'Etat. Voilà pour le PAFE.

Monsieur le Président, concernant la péréquation financière, je me permets là aussi quelques précisions.

Notre système péréquatif fait l'objet d'une évaluation périodique tous les quatre ans.

Le dernier exercice, en 2023, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de constater la pertinence et la qualité de cet outil, et le fait, selon notre lecture, qu'il atteignait les objectifs voulus par le législateur.

J'ajoute que la DIAF et le SCom vous a transmis, il y a plusieurs mois déjà, toutes les propositions, informations y compris tous les outils nécessaires pour qu'elle puisse formulée une proposition concrète de réforme si souhaité.

Nous n'avons à ce jour reçu aucune proposition, j'en déduis que le système actuel ne doit pas être si mauvais. Mais nous restons évidemment ouverts à toutes propositions.

Dernière remarque sur ce thème : contrairement à la péréquation fédérale qui est parfois citée en exemple et qui va malheureusement fortement baisser ces prochaines années en notre défaveur, la péréquation fribourgeoise intègre un mécanisme automatique d'augmentation de la contribution péréquative. Ceci évidemment à charge des communes contributrices et de l'Etat.

En 10 ans, la contribution de l'Etat est ainsi passée de 12 millions à 17 millions, soit une hausse de 40%. C'est plus que l'augmentation des charges communales sur la même période qui est de l'ordre de 30%.

Mais ces sujets sensibles et difficiles ne doivent pas occulter ce qui nous unit. Car ce qui nous rassemble est plus fort que ce qui nous divise, même si, et c'est la nature humaine, on en parle beaucoup moins.

*Ich denke dabei in erster Linie an das Projekt DIGI-FR: ein Modell für Zusammenarbeit, ein Ideenlabor, ein konkretes Instrument im Dienste der Bevölkerung.*

*Dank des Engagements des Freiburger Gemeindeverbands (FGV), der Staatskanzlei, der Gemeinden und ihrer technischen Mitarbeitenden können wir nützliche, effiziente und zugängliche Online-Dienstleistungen anbieten.*

C'est du fédéralisme comme on l'aime : pragmatique, solidaire, innovant. Une manière de nous rappeler la force de frappe que peuvent avoir Etat et communes lorsqu'ils collaborent pleinement et sans arrière-pensée.

*Ein anderes Beispiel sind die Ausbildungen für die gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter, organisiert durch den FGV mit Unterstützung des Amts für Gemeinden und anderen Ämtern des Staates.*

*Sie ermöglichen es jeder und jedem einzelnen von ihnen, ihre Rolle besser zu verstehen, sich legitimiert zu fühlen und nicht ausschliesslich von der Verwaltung oder dem Staat abhängig zu sein.*

Car un Conseil communal, de nos jours, doit compter au moins un ou une juriste, un ou une spécialiste de l'aménagement du territoire, sans doute des architectes, des agricultrices et agriculteurs, des ingénieurs, des biologistes, des comptables et des économistes, des enseignants et enseignantes, des démographes, des agents de police, des spécialistes RH, un ou une juriste (je l'ai déjà dit, mais un seul ne suffit pas), des chefs de projets, des communicants, un ou une juriste (pour trancher entre les avis des deux premiers), des sociologues, des assistants sociaux... Et si possible aussi quelques médiateurs bien utiles.

Toutes ces compétences concentrées sur 5 à 9 personnes. Le rôle de l'administration communale est et demeure essentiel, mais exige que les élus disposent des connaissances suffisantes pour superviser le travail et ne pas s'en remettre uniquement à l'administration. Ces formations sont donc utiles.

La participation des services de l'Etat et des préfets n'est pas désintéressée : des autorités communales mieux formées, ce sont des communes qui fonctionnent mieux et des échanges qui peuvent se faire sur des bases communes et partagées.

C'est aussi moyen de limiter le risque de voir l'Etat intervenir en pompier dans des situations où les autorités locales seraient dépassées.

Dans le même esprit, le Service des communes s'est engagé dans un vaste projet visant à améliorer l'information à disposition des autorités communales.

Les premiers effets sont visibles sur le site Internet, avec des FAQ mises à disposition sur différents thèmes afin de vous permettre d'obtenir rapidement des réponses.

Nous présenterons prochainement un nouvel outil, assez ambitieux, qui rendra accessible et utilisable une immense quantité de statistiques sur les communes, vous permettant de disposer de données chiffrées et même de réaliser des comparaisons afin de mieux situer votre commune et guider vos décisions. Cet outil sera présenté prochainement à l'ACF, puis mis à disposition de toutes et tous avant la fin de l'année.

*In diesem Zusammenhang ist auch die gemeinsam mit der ILFD und dem FGV lancierte Kampagne für die Gemeindewahlen 2026 zu erwähnen.*

*Wie Sie (hoffentlich) gesehen haben, würdigt diese Kampagne die in einem Gemeinderat erworbenen Kompetenzen und die grundlegende Rolle der Gemeinden in unserer Demokratie.*

*Eine Legislaturperiode im Gemeinderat, das ist eine Ausbildung im Bereich des öffentlichen Lebens – oder einfach eine Lebensschule – und zwar in Form eines Crashkurses.*

Enfin, last but not least, je souligne la collaboration des différents partenaires, ACF et préfets, autour de la révision de la loi sur les communes. Le projet sera transmis au Parlement d'ici la fin de l'année.

*Der Entwurf wird bis Ende des Jahres dem Parlament übermittelt werden.*

*Es handelt sich dabei nicht um eine Revolution, sondern um eine notwendige Überarbeitung, die es ermöglichen wird, besser auf die heutigen Gegebenheiten einzugehen.*

*Auch hier war der FGV ein wertvoller Partner.*

Mesdames et Messieurs, ce discours est le dernier que je prononce devant vous dans le cadre de cette législature communale. Je tiens à vous remercier sincèrement toutes et tous, que vous vous préparez à un nouveau mandat ou que vous vous apprêtez à quitter vos fonctions pour d'autres horizons.

Votre engagement a été essentiel. Il prend du temps, il demande de l'énergie, il vous expose parfois, de plus en plus souvent, à la critique. Mais il est au cœur de notre démocratie. Je suis certain que vous en sortez enrichis, soyez-en fiers.

Au nom du Conseil d'État, je vous adresse mes plus vifs remerciements, et je vous souhaite une très belle suite d'assemblée.