



## Message 2026-DIME-14

12 mai 2026

### Octroi d'un crédit cadre pour l'assainissement progressif du parc immobilier de l'Etat de Fribourg

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit cadre de 150 000 000 de francs en vue de l'assainissement progressif du parc immobilier de l'Etat de Fribourg.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>1.1</b>	<b>Trois enjeux auxquels l'Etat de Fribourg doit faire face</b>	<b>4</b>
<b>1.2</b>	<b>Situation actuelle du patrimoine immobilier de l'Etat</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Contexte et diagnostics</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>Etat constructif des bâtiments de l'Etat et analyse diagnostics</b>	<b>5</b>
2.1.1	Bâtiments prioritaires de forte consommation énergétique	5
2.1.2	Bâtiments supplémentaires et hors critères	6
<b>2.2</b>	<b>Etat des moyens mis à disposition de l'entretien constructif du parc immobilier de l'Etat</b>	<b>7</b>
2.2.1	Moyens financiers	7
2.2.2	Moyens humains	8
<b>2.3</b>	<b>Périmètre et principes de conservation des bâtiments</b>	<b>8</b>
2.3.1	Activités de conservation des ouvrages	8
2.3.2	Lien entre conservation et cycle de vie d'un bâtiment	10
<b>2.4</b>	<b>Evolutions des normes et exigences légales</b>	<b>11</b>
2.4.1	Aspects énergétiques	11
2.4.2	Normes de sécurité	12
<b>2.5</b>	<b>Conséquences des sous-investissements dans l'entretien des bâtiments</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Programme d'assainissement progressif</b>	<b>14</b>
<b>3.1</b>	<b>Objectifs à atteindre et déploiement</b>	<b>14</b>
3.1.1	Objectifs visés	14
3.1.2	Méthodes des études et travaux du projet d'assainissement progressif	15
3.1.3	Typologie de projets prévus	15
<b>3.2</b>	<b>Projets exclus de la démarche d'assainissement progressif</b>	<b>17</b>

---

<b>3.3</b>	<b>Objets concernés par la mise en œuvre du premier crédit cadre</b>	<b>17</b>
3.3.1	Première étape 2026-2027 : études de détails et réponses aux urgences	17
3.3.2	Deuxième étape 2027-2031 : réalisation des travaux priorités et suite des études	17
<b>4</b>	<b>Gouvernance et mise en œuvre</b>	<b>17</b>
<b>4.1</b>	<b>Gouvernance du projet d'assainissement progressif</b>	<b>17</b>
4.1.1	Processus de validation des projets	17
4.1.2	Organes de pilotage et de décision	18
<b>4.2</b>	<b>Planification des projets</b>	<b>19</b>
<b>4.3</b>	<b>Organigramme du pilotage des projets au sein du crédit cadre</b>	<b>19</b>
<b>4.4</b>	<b>Communication et rapports</b>	<b>20</b>
<b>4.5</b>	<b>Bénéfices économiques, environnementaux et sociétaux</b>	<b>20</b>
4.5.1	Bénéfices économiques	20
4.5.2	Effets environnementaux	20
4.5.3	Effets sociaux	20
<b>5</b>	<b>Aspects financiers</b>	<b>21</b>
<b>5.1</b>	<b>Coûts du projet</b>	<b>21</b>
<b>5.2</b>	<b>Prévisions de dépenses d'investissement de 2026 à 2031</b>	<b>21</b>
<b>5.3</b>	<b>Coûts des ressources humaines externalisées</b>	<b>22</b>
<b>5.4</b>	<b>Crédit demandé</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Calendrier intentionnel</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Référendum</b>	<b>24</b>
<b>8</b>	<b>Conclusion</b>	<b>24</b>

---

---

# 1 Introduction

---

Le patrimoine bâti de l'Etat de Fribourg présente un retard important d'entretien constructif et, pour une partie significative des bâtiments, des consommations énergétiques beaucoup trop élevées. Cette situation se traduit par une augmentation des risques d'exploitation (pannes, restrictions d'usage, fermetures partielles ou intégrales de bâtiments), par une perte de valeur du patrimoine qui menace de s'accroître au fil des années, par des surcoûts énergétiques importants pour l'Etat et par des surcoûts immobiliers généraux à moyen terme (notamment des coûts de remplacement qui augmentent plus que proportionnellement avec chaque année de retard pris), au détriment d'une saine gestion des finances publiques.

En tant que propriétaire, l'Etat a l'obligation d'assurer la sécurité des personnes et la conformité des constructions et installations, afin de garantir l'exercice des tâches publiques. Il répond en particulier des dommages causés par des vices de construction ou par un défaut d'entretien (art. 58 CO).

Parallèlement, il doit renforcer l'assainissement énergétique de son parc immobilier afin de répondre aux objectifs et exigences découlant du cadre fédéral et cantonal en matière d'énergie et de climat, notamment l'objectif de sortie des combustibles fossiles pour l'administration à l'horizon 2040 – mais aussi pour de simples raisons d'efficacité économique, avec une évolution à terme des coûts des combustibles fossiles qui accélère les retours sur investissement dans l'efficacité énergétique. Les travaux sur l'enveloppe des bâtiments et les installations techniques constituent à cet égard un levier déterminant pour réduire les besoins énergétiques, les charges d'exploitation et les émissions de gaz à effet de serre.

Face à ces enjeux, la réponse proposée consiste à engager une démarche structurée d'assainissement organisée sur deux plans : d'une part une intensification progressive, au cours des dernières années et des années à venir, des moyens mis dans l'entretien courant des bâtiments au sein du Service des bâtiments (SBat), et d'autre part un projet de rattrapage planifié sur le moyen et long terme. Cette démarche s'inscrit dans les objectifs fixés par le Programme gouvernemental 2022–2026, dans lequel le Conseil d'Etat a affirmé sa volonté de renforcer l'entretien et l'assainissement énergétique du patrimoine immobilier cantonal.

Afin d'assurer un pilotage cohérent du projet de rattrapage d'assainissement, et de garantir un lissage des charges sur plusieurs années, il est proposé au Grand Conseil d'octroyer un crédit cadre destiné à financer une première tranche de mise en œuvre de 6 ans, laquelle sera suivie de deux tranches, pour une période totale de 20 ans à compter de 2026.

Le présent message expose le contexte, les objectifs, la méthode de déploiement, la gouvernance et les aspects financiers de cette première période (2026–2031) du programme d'assainissement progressif des bâtiments de l'Etat sous gestion du SBat.

La démarche permettra notamment :

- > D'anticiper et planifier les travaux d'assainissement, en améliorant la maîtrise des charges financières et des ressources ;
- > De freiner la dégradation des bâtiments et de préserver la valeur du patrimoine ;
- > De réduire les risques liés à la responsabilité de l'Etat propriétaire ;
- > De diminuer les coûts de consommations d'énergie et d'exploitation ;
- > De réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et de répondre aux exigences légales en matière de climat et d'énergie ;
- > D'optimiser les coûts sur l'ensemble du cycle de vie des bâtiments.

Enfin, il convient de souligner que ce projet d'assainissement ne permet pas, à lui seul, de résorber l'intégralité du retard d'entretien ni de couvrir tous les besoins du parc immobilier cantonal. Il s'agit d'un instrument ciblé et progressif, centré sur les priorités de la période 2026–2031. Les autres objets et mesures devront être pris en charge par les dispositifs usuels (entretien courant, grands projets, nouvelles affectations, nouvelles constructions).

---

Le patrimoine bâti de l'Etat de Fribourg souffre d'un retard d'entretien de ses bâtiments induisant notamment des problématiques de sécurité, et montre pour nombre d'entre eux des consommations énergétiques trop élevées.

Les cas récents du bâtiment de chimie de l'Université PER10 et de l'Aula Magna de l'Université Miséricorde qui se sont trouvés sous menace d'interdiction d'exploitation, mais aussi du bâtiment de la HEG dont la consommation est d'environ 130 kWh/m<sup>2</sup> par an sont des exemples de situations problématiques nécessitant un rattrapage d'entretien et d'assainissement énergétique. Les bâtiments Arsenaux 16 et 17 nécessitent des mises au norme importantes au niveau structurel (statique du bâtiment) et protection incendie, en complément des travaux d'assainissement énergétique. Les bâtiments du site Englisberg (5-11) représentent à la fois un retard au niveau entretien, une mise aux normes au niveau protection incendie, ainsi qu'un potentiel important d'économies par le biais de l'amélioration de l'enveloppe des bâtiments.

Or, comme propriétaire de biens immobiliers, l'Etat de Fribourg a non seulement le devoir de gérer son patrimoine immobilier de manière efficace sur le plan économique, mais aussi la responsabilité d'assurer la sécurité des utilisateurs, des constructions et des installations afin de garantir l'exercice de ses tâches.

### **1.1 Trois enjeux auxquels l'Etat de Fribourg doit faire face**

1. Un enjeu de responsabilité légale et d'exemplarité : il doit garantir la mise à disposition de bâtiments dans lesquels l'exercice de ses tâches est possible.

L'Etat en tant que propriétaire d'ouvrage doit construire et exploiter des bâtiments répondant aux normes et aux dispositions légales. Il répond du dommage causé par des vices de construction ou par le défaut d'entretien (cf. CO art. 58, al. 1). De plus il se doit d'être exemplaire dans l'exercice de ses rôles, donc notamment en tant que propriétaire immobilier, maitre d'ouvrage et exploitant.

2. Un enjeu d'économicité : l'Etat doit maîtriser les coûts sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment et maintenir la valeur des bâtiments. Un entretien régulier, des rénovations structurelles, des mises aux normes constructives sont indispensables pour conserver la valeur des bâtiments et procéder à des dépenses d'entretien optimales.

L'Etat doit disposer d'une planification financière et organisationnelle de ces entretiens grâce à un lissage de ses dépenses.

3. Un enjeu de durabilité, avec un fort accent énergétique : l'Etat doit posséder un patrimoine bâti conforme aux exigences légales des lois, tant fédérales que cantonales sur le climat et sur l'énergie, tout en respectant les principes cardinaux du développement durable en termes économiques, sociaux et environnementaux.

C'est pourquoi l'assainissement énergétique (enveloppe et installations techniques) des bâtiments représente un important levier pour réduire les besoins énergétiques du canton et les émissions de gaz à effet de serre (GES) qui en découlent – avec des effets intéressants pour les finances de l'Etat grâce aux retours sur investissements rapides en ce qui concerne les bâtiments les plus problématiques.

Le défi auquel l'Etat est donc confronté est de faire face à ces enjeux, en proposant des solutions économiques et pragmatiques, et orientées sur la réduction des risques.

La réponse consiste en une démarche de rattrapage de l'entretien par un assainissement progressif des bâtiments de l'Etat et sur le long terme.

Pour ce faire, il est proposé au Grand Conseil une intensification des travaux d'assainissement financée au moyen d'un crédit cadre, lui-même articulé sur plusieurs tranches. Ces tranches sont aujourd'hui estimées au nombre de 3 sur 20 ans.

Le présent message présente la première tranche du projet d'assainissement progressif.

Cette démarche marque une rupture significative dans la stratégie de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. Elle traduit la volonté du Conseil d'Etat de rattraper le retard accumulé et de planifier les travaux sur l'ensemble du cycle de vie de ses bâtiments.

## 1.2 Situation actuelle du patrimoine immobilier de l'Etat

Parmi les 661 objets recensés en 2025 et constituant le patrimoine immobilier de l'Etat, 263 sont des bâtiments principaux, c'est-à-dire chauffés et affectés aux activités principales de l'Etat. Parmi eux, 215 sont exploités par le SBat (ou par le Service Infra de l'Université ou les hautes écoles). Les bâtiments qui ne sont pas principaux représentent des bâtiments secondaires et de constructions annexes.

Enfin, environ 43 % des 661 objets sont protégés du point de vue des biens culturels.

Parc immobilier de l'Etat	Nombre total de bâtiments
Bâtiments principaux exploités par le SBat	169
Bâtiments principaux exploités par l'Université	40
Bâtiments principaux exploités par les hautes écoles	6
Bâtiments principaux exploités par Bellechasse	26
Bâtiments principaux exploités par Grangeneuve	22
Bâtiments secondaires, non chauffés ou annexes (toutes directions confondues)	398
<b>TOTAL</b>	<b>661</b>

Les bâtiments des entités suivantes ne sont pas inclus dans ce parc immobilier analysé et par conséquent ne sont pas considérés ici :

- > Hôpital fribourgeois (HFR) ;
- > Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) ;
- > Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) ;
- > Office de la circulation et de la navigation (OCN) ;
- > Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ;
- > Office cantonal du matériel scolaire (OCMS) ;
- > Etablissement d'assurance des animaux de rente (SANIMA) ;
- > Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) ;
- > Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF).

## 2 Contexte et diagnostics

### 2.1 Etat constructif des bâtiments de l'Etat et analyse diagnostics

#### 2.1.1 Bâtiments prioritaires de forte consommation énergétique

Dès 2022, le Service des bâtiments (SBat) avait retenu un premier groupe de 46 bâtiments prioritaires à assainir, sur la base des trois critères suivants :

- > Immeuble de taille significative : valeur assurée par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments de Fribourg (ECAB) supérieure à 9 000 000 de francs ;
- > Immeuble d'âge certain : construction ou grande rénovation antérieure à 2000 ;
- > Consommation d'énergie thermique supérieure à 80 kWh/m<sup>2</sup> par an et correspondant à une classe énergétique C (CECB) voire moins favorable.

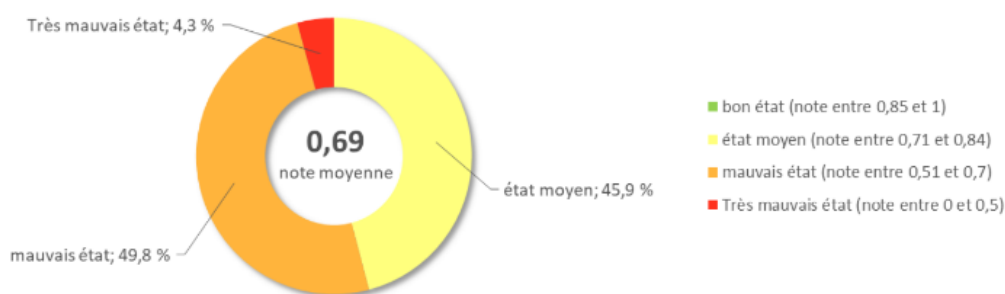
Ce groupe de bâtiments a fait l'objet de constats et d'évaluation de travaux par des ingénieurs spécialisés et des architectes et a été intégré dans un logiciel de gestion professionnelle de portefeuille « Stratus » usuellement utilisé par les collectivités publiques.

Celui-ci permet de prévoir la dégradation future des éléments des bâtiments (façade, toiture, gros-œuvre, etc.), et donne une note générale de l'état du bâtiment. Cette note comprise en 1 (état parfait/neuf) et zéro (état irréparable), permet de visualiser la qualité de l'état constructif d'un bâtiment et de prévoir les travaux nécessaires.

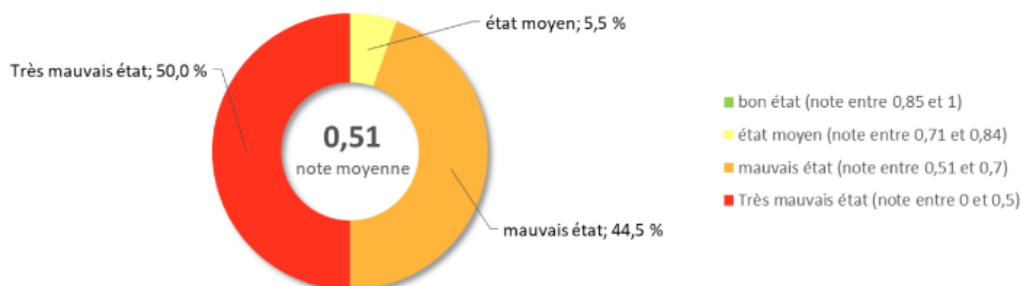
D'une manière générale, un parc immobilier dans un bon état atteint une note moyenne supérieure à 0,85. Une note de 0,6 indique un état mauvais.

Ci-dessous se trouvent les graphiques de diagnostics en 2023, ainsi que leur projection en 2032. Leur examen montre que les 46 bâtiments prioritaires disposent d'une note actuelle de 0,69, soit un état plutôt mauvais, et que si rien n'est fait, cette note atteindra 0,51, soit un mauvais état en 2032.

### L'état du parc immobilier en 2023



### L'état du parc immobilier en 2032



## 2.1.2 Bâtiments supplémentaires et hors critères

Aujourd'hui, il s'avère que d'autres bâtiments nécessitent des travaux urgents, et ne correspondent pas forcément aux critères précédents.

Le SBat a identifié plus d'une centaine de bâtiments comme problématiques du point de vue du respect des normes, de la sécurité en particulier et du point de vue de la consommation énergétique.

Outre ceux déjà mentionnés, plusieurs autres pourraient se voir notifier une interdiction d'exploitation si aucuns travaux ne sont effectués ; il s'agit notamment du respect des normes incendie et SUVA.

Actuellement, les diagnostics « Stratus » non pas encore pu être réalisés sur ce second groupe de bâtiments, mais ils le seront dans le cadre de la démarche proposée (phases d'études).

Le projet d'assainissement progressif porte donc sur les bâtiments considérés au sein du premier groupe de bâtiments répondants aux critères ainsi que sur les bâtiments supplémentaires. Leur identification est décrite au chapitre 3.3 et en annexe.

## 2.2 Etat des moyens mis à disposition de l'entretien constructif du parc immobilier de l'Etat

### 2.2.1 Moyens financiers

Les moyens attribués aux travaux d'entretien sous gestion du SBat, et comptabilisés en charges de fonctionnement pendant les 6 dernières années sont les suivants :

**Evolution du budget d'entretien attribué au SBat et entités de droit public rattachées à l'Etat disposant d'un propre service des bâtiments entre 2020 et 2026 :**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
SBat	9 665 000	10 383 500	9 431 500	12 108 000	12 036 250	14 076 360
EDFR	1 438 000	1 400 000	1 377 000	1 377 000	1 450 000	1 450 000
Grangeneuve	1 400 000	1 100 000	1 300 000	1 515 000	1 475 000	1 475 000
HES-SO	1 040 000	1 075 000	1 038 000	1 043 400	1 181 990	1 296 990
Université	4 579 000	4 637 900	4 638 000	4 666 100	4 701 100	4 743 600
<b>TOTAL</b>	<b>18 122 000</b>	<b>18 596 400</b>	<b>17 784 500</b>	<b>20 709 500</b>	<b>20 844 340</b>	<b>23 041 950</b>

Or, les moyens financiers nécessaires pour conserver un parc immobilier en bon état, et attribués aux budgets d'entretien s'analysent usuellement en relation avec les valeurs estimées par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB).

En 2025, le budget annuel de 17 000 000 francs géré par le SBat pour les parcs immobiliers sous sa gestion, celle des Etablissements de détention fribourgeois (EDFR), de l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) doit donc être rapporté à la valeur ECAB globale de 2,642 milliards de francs. L'Université dispose d'un budget propre pour l'entretien, et assumé par son Service Infra.

Le tableau ci-après montre le principe de ce calcul ainsi que le ratio correspondant qui atteint une valeur d'environ 0,8 % dans le cadre des comptes 2025.

**Budgets d'entretien ramenées à la valeur ECAB du patrimoine immobilier géré par SBat, EDFR, IAG, Université :**

Responsable de l'entretien et de l'exploitation	Valeur ECAB En francs	Budgets d'entretien 2025 en francs (hors nettoyage externe et hors personnel interne au SBat)	
SBat	1 713 500 000	14 076 360	Ratio : 0,8 %
EDFR	137 000 000	1 450 000	Ratio : 1,06 %
Grangeneuve (IAG)	103 000 000	1 475 000	Ratio : 1,4 %
Hautes écoles	190 500 000	1 296 990	Ratio : 0,7 %
Université	498 000 000	4 743 600	Ratio : 0,95 %
<b>Total/ moyenne</b>	<b>2 642 000 000</b>	<b>23 041 950</b>	<b>Ratio moyen : 0,87 %</b>

La particularité du parc immobilier de l'Etat est qu'il ne comporte pas de logements, mais des bâtiments moyennement à fortement complexes, comparés à un parc de logements pour lesquels un ratio de 1 à 1,5 % est utilisé.

La norme SN EN 13306 et diverses études dans le domaine de la gestion techniques des bâtiments indiquent que, pour des bâtiments complexes (et donc différents du logement), le ratio se situe généralement entre 2 % et 3 %, voire plus dans certains bâtiments complexes ou vétustes. Le programme PI-BAT de la Confédération mis en œuvre dans les années 1990 confirme ces valeurs.

---

Par ailleurs, environ 43 % du parc immobilier concerné est protégé du point de vue patrimonial ce qui induit des frais de conservation plus élevés que dans le cas d'un patrimoine non protégé. En conséquence, **la valeur moyenne de 2 à 3 % de la valeur ECAB est la plus plausible, notamment en comparaison avec d'autres parcs immobiliers comparables**, pour déterminer les montants financiers à allouer à l'entretien du parc immobilier de l'Etat.

Ceci signifie, en appliquant les normes et valeurs usuelles, un montant total annuel d'au moins 52 000 000 francs (2 % de 2,642 milliards de francs) par année devrait en principe être alloué à l'entretien du parc immobilier présenté dans le tableau ci-dessus (SBat, EDFR, Grangeneuve, Université).

Or, les dépenses effectives au titre de cet entretien ont été de 22 250 000 francs en 2025, soit à un niveau de 43 % du besoin réel estimé pour préserver la valeur du patrimoine et des actifs de l'Etat sur le long terme.

Pour le parc géré par le seul SBat, ce sont au moins 38 000 000 francs annuels (2 % de 1,904 milliards de francs) qui devraient être alloués dans la même démarche.

Les moyens sollicités dans le projet d'assainissement compensent partiellement ce montant pour la période passée, mais n'évitent pas à l'Etat de prévoir une augmentation progressive et assumable des budgets d'entretien courant en charges de fonctionnement pour éviter l'apparition de nouveau cas de bâtiments sous-entretenus pour lesquels le manque d'entretien devra être compensé par des investissements importants.

## 2.2.2 Moyens humains

En 2021, le SBat disposait de 3,8 équivalents plein-temps (EPT) de chef-fes de projet pour assurer l'entretien d'un parc d'une valeur d'assurance ECAB de 1,904 milliards de francs. Cette mention exclut les chef-fes de projets dédiés aux grands projets d'assainissement, tel que l'Hotel cantonal ou la Bibliothèque Cantonale Universitaire par exemple.

Dès 2023, cet effectif a pu évoluer pour atteindre 6,4 EPT de chef-fes de projet grâce à une attribution du Conseil d'Etat, en parallèle aux ressources complémentaires attribuées aux réalisations des grands projets de l'Etat.

Toutefois, l'effectif actuel dédié aux travaux d'entretien ne permet pas de faire face à la nécessité de rattrapage d'assainissement. Il faut donc disposer d'une organisation spécifique pour faire face au rattrapage et s'inscrire dans la logique du cycle de vie des bâtiments.

## 2.3 Périmètre et principes de conservation des bâtiments

### 2.3.1 Activités de conservation des ouvrages

D'une manière générale les tâches permettant la conservation constructive ont été précisées ces 15 dernières années dans un but d'optimisation économique et de planification des dépenses avec pour objectif final la conservation optimale de la valeur d'un parc immobilier et de son fonctionnement.

La notion de conservation d'un ouvrage fait appel à celle du cycle de vie d'un bâtiment, depuis sa construction neuve jusqu'à sa démolition.

Pendant cette période de plusieurs dizaines d'années, le bâtiment est exploité et fait l'objet de plusieurs types de travaux avec des cibles distinctes.

Les travaux d'assainissement comprennent principalement les tâches suivantes<sup>1</sup> :

**Surveillance et maintenance** : permet de garder l'ouvrage en service, avec des interventions simples et régulières de faible amplitude financière. Concerne également les contrats d'entretien. Porté en charges de fonctionnement pour des montants inférieurs ou égaux à 250 000 francs.

**Vérification et études de conservation** : Sur base notamment d'analyses diagnostiques « Stratus » et d'analyses par des spécialistes et de la connaissance du bâtiment par les chefs-fes de projets, il est vérifié si les lois, normes et directives sont respectées, si la sécurité est assurée (cf. chapitre 2.4.2), si l'aptitude au service (c'est-à-dire le fonctionnement) est garantie.

---

<sup>1</sup> Le Service infrastructures de l'Université (SInfra), dont les compétences déléguées comprennent des travaux d'entretien léger et lourd, est cité lorsqu'il effectue les tâches similaires sur le parc immobilier propriété de l'Etat de Fribourg, qu'il exploite.

**Remise en état et rénovation** : ces travaux permettent de garantir l'aptitude au service du bâtiment, et de rétablir pour une période déterminée la conformité aux lois, normes et directives, efficacité économique et sécurité.

**Adaptation** : dans le cas où des modifications permettant de répondre à des exigences nouvelles (dont des besoins des utilisateurs) sont nécessaires : des travaux seront réalisés, sans modification de programme architectural.

Le tableau suivant montre quelles prestations sont effectuées actuellement, et jusqu'à quel point. Il indique ensuite celles qui sont comprises dans le projet d'assainissement progressif pour les bâtiments qui ont été identifiés.

**Périmètre de travaux actuellement réalisés par le SBat (respectivement le Service Infra de l'Université) :**

	Situation actuelle					Situation future :
Activités de conservation des ouvrages (SIA 469)	Prestation à réaliser	Comptabilisation	Ist/ soll % de la valeur ECAB	Prestations effectuées actuellement (2026)	Organisation	Inclus dans le projet d'assainissement progressif :
Surveillance et maintenance <sup>2</sup>	Taches de conciergerie, régulation, contrôles de fonctionnement, « entretien courant »	Charges salariales et charges de fonctionnement (3144.xxx)	0,5 % / 1 %	Oui, partiellement	Section Entretien et Exploitation EEB SBat. (SInfra)	Non
Vérification	Etudes diagnostiques, cadre légal à respecter	Charges d'investissement (5040.xxx)	0,5 % / 1 à 1,5 %	Très partiellement	Section EEB SBat (SInfra). Démarche suspendue car ressources insuffisantes.	Oui, à faire pour les bâtiments identifiés
Etudes de conservation	Analyse des travaux à effectuer, planification de la conservation	Charges d'investissement (5040.xxx)		Très partiellement	Section EEB SBat (SInfra). Démarche partielle en raison des ressources.	Oui, à faire pour les bâtiments identifiés
Remise en état et rénovation <sup>3</sup>	Travaux pour ramener l'ouvrage dans un état comparable à l'ouvrage neuf	Charges de fonctionnement ou d'investissement selon montant		Seules les urgences absolues sont traitées, ce qui génère du retard, de nouvelles urgences et des coûts supplémentaires importants	Section EEB SBat (SInfra) ou section Réalisation. Démarche partielle en fonction des ressources disponibles. Transfert éventuel vers projet de rénovation complète en réalisation (si coûts > 20 millions de francs).	Oui, à faire pour les bâtiments identifiés et si montant < 20 millions de francs
Adaptation	Selon l'urgence	Charges de fonctionnement ou d'investissement selon montant		Très partiellement	Section Entretien et exploitation- Démarche partielle en raison des ressources	Non. (Hors du projet et ne sera effectué que si coût/ bénéfice positif.)

<sup>2</sup> Permet de garder l'ouvrage en service, avec des interventions simples et régulières de faible amplitude financière. Concerne également les contrats d'entretien. Est considéré comme une charge de fonctionnement avec un coût ≤ à 250 000 francs.

<sup>3</sup> Ces travaux permettent de rétablir pour une période déterminée un fonctionnement économiquement supportable, la sécurité ainsi que la conformité aux lois, normes et directives et l'aptitude au service du bâtiment.

Actuellement, environ 0,5 % de la valeur ECAB est attribuée aux tâches de surveillance et de maintenance. Cette valeur devrait atteindre 1 % pour respecter le besoin du parc.

De même 0,5 % de la valeur ECAB est attribuée à l'ensemble des tâches de surveillance, études de conservation, et remise en état-rénovations (hors grands projets de rénovation) alors que 1,5 % devraient y être consacrés.

### 2.3.2 Lien entre conservation et cycle de vie d'un bâtiment

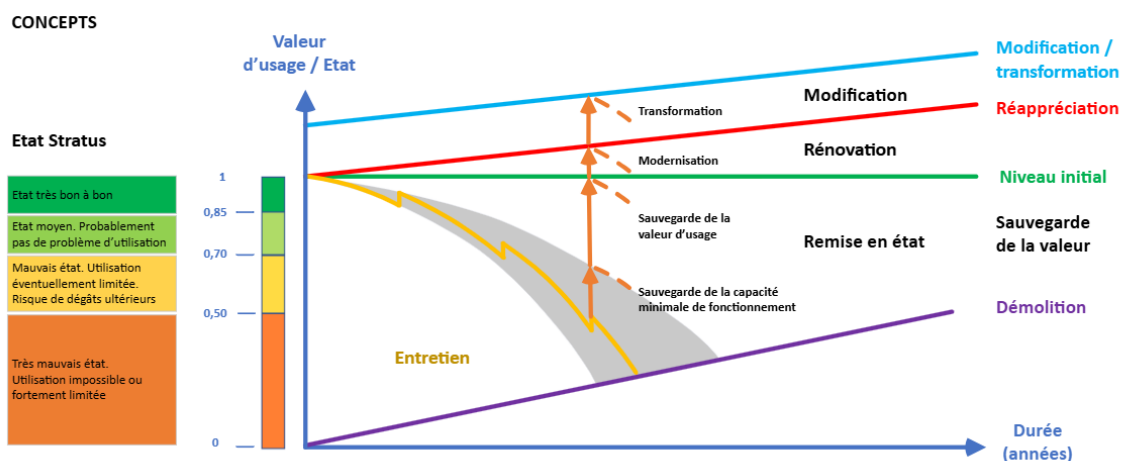
Les activités de conservation décrites précédemment peuvent s'illustrer dans le schéma ci-après.

L'état constructif du bâtiment est ici illustré par la note « Stratus », tandis que la valeur d'usage représente l'aptitude au service du bâtiment, c'est-à-dire à sa capacité à remplir durablement sa fonction.

En l'absence d'interventions de remise en état, l'état du bâtiment se dégrade progressivement, jusqu'à atteindre un niveau, c'est-à-dire une note « Stratus », qui génère des coûts d'interventions urgentes importants et qui ne permet plus son exploitation conforme aux exigences de sécurité et aux normes.

Les travaux de remise en état et de rénovation permettent, à intervalles réguliers, de restaurer un état proche de l'état initial et de préserver la valeur d'usage du bien. A l'inverse, les interventions de transformation ou de modification programmatique dépassent ce niveau et relèvent d'une logique d'investissement distincte, en dehors de la démarche d'assainissement progressif.

En fin de cycle de vie, lorsque les interventions ne sont plus économiquement ou techniquement pertinentes, la démolition (y.c. emploi lorsque ce dernier est opportun) met un terme à l'exploitation du bâtiment.

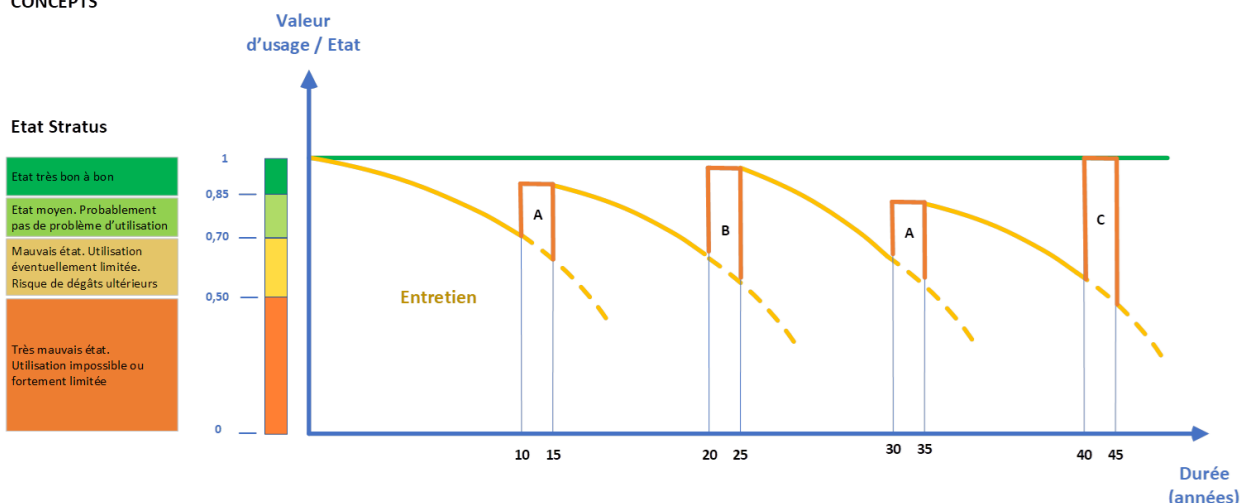


4

La gestion du bien s'organise en **cycles d'interventions**, entre lesquels la valeur d'usage décroît. L'entretien, la remise en état et la rénovation provoquent des remontées de valeur d'ampleur croissante. Une intervention anticipée limite les dégradations, optimise les coûts investis et prolonge la durée de vie du bien.

<sup>4</sup> source : méthode MER Habitat, OFL

## CONCEPTS



**A : Maintien de la valeur (remise en état)** – Renouvellement des peintures, des sols, des cloisons intérieurs, etc.

**B : Rénovation partielle (grande remise en état)** – Aménagement intérieur, bureaux, WC, installations techniques et fenêtres etc.

**C : Assainissement** – Assainissement global de l'enveloppe, des installations techniques et des aménagements intérieurs. Mise en conformité selon les normes en vigueur (énergie, santé, sécurité et accessibilité) etc.

5

## 2.4 Evolutions des normes et exigences légales

### 2.4.1 Aspects énergétiques

La Loi fédérale sur l'Energie (LEne, RS 730.0) fixe notamment les objectifs de la stratégie énergétique 2050, acceptée en votation populaire en 2017. Cette stratégie met l'accent sur le développement des énergies renouvelables et l'augmentation de l'efficacité énergétique. Les bâtiments de l'Etat sont concernés sur ces deux aspects.

La Loi fédérale sur le Climat et l'Innovation (LCI ; RS 814.310) consacre l'objectif de zéro émission nette des gaz à effet de serre (GES) dès 2040 pour les administrations centrales des cantons, ce qui signifie entre autres la fin des combustibles fossiles.

Le Modèle de Prescriptions Energétiques des Cantons (MoPEC 2025) adopté par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie en août 2025 définit un train de mesures à introduire dans les législations cantonales et destiné à réduire les consommations énergétiques des bâtiments et à substituer les énergies fossiles par des énergies renouvelables. Il prévoit notamment les exigences suivantes pour les installations techniques du bâtiment :

- > Les besoins en chaleur des bâtiments à construire doivent être entièrement couverts par des énergies renouvelables ou par des rejets thermiques ne pouvant pas être utilisés autrement (art. 1.28) ;
- > Lors du remplacement d'une installation de production de chaleur dans des constructions existantes, le nouvel équipement doit permettre de couvrir les besoins en chaleur entièrement avec des énergies renouvelables ou par des rejets thermiques ne pouvant pas être utilisés autrement (art. 1.29) ;
- > A partir de 2040 au plus tard, les bâtiments appartenant aux cantons doivent recourir à une production de chaleur neutre en CO<sub>2</sub> (art. 1.58 al. 3)
- > Jusqu'en 2040 au plus tard, les bâtiments appartenant aux cantons utilisent les surfaces appropriées pour des installations photovoltaïques et s'approvisionnent dans une proportion adéquate avec de l'électricité renouvelable (art 1.58 al. 4).

L'Etat de Fribourg s'est doté en 2023 de deux lois déterminantes sur le Climat et sur l'Energie permettant d'orienter les travaux d'assainissement énergétique de son parc immobilier<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> source: Schéma conceptuel adapté sur la base des normes SIA 113, SIA 469 et des modèles IFMA relatifs au cycle de vie des bâtiments

<sup>6</sup> Sont réservées les modifications complémentaires que les mesures du MoPEC introduiront dans la législation cantonale à partir de 2026.

---

La Loi cantonale sur le Climat (LClim) fixe pour les gaz à effet de serre, l'objectif de zéro émission directe nette pour l'administration cantonale en 2040 (art. 3 al. 2 LCLim), objectif explicitement demandé par le Grand Conseil. Dans les faits, il s'agit ici de ramener à zéro d'ici 2040 les combustibles fossiles dans les installations fixes de production de chaleur, froid, vapeur et/ou électricité.

Dans le cadre des démarches de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF), la Loi cantonale sur l'Energie (LEn) et son règlement d'exécution (REn) seront également adaptés afin de se conformer au MoPEC 2025 qui, s'agissant de la politique d'exemplarité des collectivités publiques, stipule à l'art. 1.58 al. 1 que pour les constructions propriétés des cantons et des communes, les exigences minimales relatives à l'utilisation de l'énergie et l'énergie grise sont plus sévères. Le canton fixe un standard qui correspond au minimum à Minergie-P-ECO ou Minergie-A-ECO pour les nouvelles constructions et pour les rénovations, ainsi que l'atteinte imposée du label Minergie-P-ECO dès lors qu'un bâtiment de l'Etat fait l'objet d'un entretien constructif.

Par conséquent, l'Etat, en tant que propriétaire de son parc immobilier, est tenu d'assumer un rôle exemplaire et d'engager de manière systématique les mesures nécessaires afin d'assurer la transition vers des bâtiments neutres en CO<sub>2</sub>. Cela implique la planification et la mise en œuvre cohérente des travaux d'assainissement énergétique, la sortie progressive des énergies fossiles ainsi que l'intégration systématique des standards énergétiques renforcés dans l'ensemble des projets de construction, de rénovation et d'entretien. Cela correspond par ailleurs à un souci d'économicité, l'évolution à long terme des prix des combustibles fossiles permettant des économies substantielles par le biais de la réduction de la consommation d'énergie et ainsi des opérations financièrement intéressantes pour l'Etat et les contribuables.

#### 2.4.2 Normes de sécurité

Les normes auxquelles un projet de construction doit répondre ont fortement évolué ces 15 dernières années, et tout projet d'assainissement nécessitant un permis de construire doit démontrer le respect de ces normes pour être autorisé.

Il s'agit principalement des prescriptions suivantes :

- > **Sécurité structurelle SIA 260–267** → stabilité, résistance au vent, neige, séismes ;
- > **Sécurité d'exploitation déclinée en :**
  - > Sécurité incendie SIA 183 / AEAI → prévention et protection contre le feu ;
  - > Sécurité d'utilisation SIA 358 → risques de chute, hauteur des garde-corps, glissades, escaliers, etc ;
  - > Sécurité technique SIA 118/380 → électricité, gaz, ascenseurs, systèmes de chauffage, ventilation, sanitaire, etc.

### 2.5 Conséquences des sous-investissements dans l'entretien des bâtiments

Aujourd'hui, l'on constate un retard important dans l'entretien du parc immobilier de l'Etat. En raison de cet écart, l'Etat fait face à plusieurs conséquences, qui peuvent être regroupés de la manière suivante :

- a) Etat constructif dégradé s'accélération :
  - > Lorsque l'entretien courant est insuffisant ou lacunaire, la dégradation d'un bâtiment croît de manière exponentielle et un effet d'accélération s'installe. En effet, un élément constructif dégradé occasionne des dégradations sur les éléments qui y sont directement liés et ceci peut accélérer brutalement le vieillissement général du bâtiment. Il s'agit par exemple d'une toiture qui fuit, et l'eau infiltrée abîme les structures telles que charpentes, façades, sols, gaines etc.
  - > Lorsqu'il devient impossible de garantir la sécurité des personnes, et que le risque de fermeture de l'exploitation des bâtiments devient réel avec des pertes de production associées. Il s'agit de pertes directes (impossibilité de procéder aux tâches de l'Etat), ou indirectes : coûts de relogements des utilisateurs ou de réparations urgentes qui ne remplacent pas les travaux globaux nécessaires.

---

b) Perte de valeur financière

La valeur des biens immobiliers baisse en fonction du temps selon des durées de dégradation ou d'obsolescence par type d'ouvrage ou d'éléments. Le manque d'entretien courant accélère la courbe de dégradation et de perte de valeur induisant ainsi des coûts de remise en état (rénovation ou assainissement) plus élevés par la suite.

En d'autres termes, la valeur réelle de l'actif immobilier de l'Etat baisse plus rapidement que les économies réalisées sur les budgets d'entretien.

c) Consommations énergétiques excessives

Le retard d'entretien s'illustre également par les consommations énergétiques souvent très importantes des bâtiments et donc par les dépenses correspondantes.

Il peut s'agir d'installations techniques qui sont trop consommatrices, ou peu optimisées, ou d'éléments de construction peu performants comme des façades ou des toitures.

Cette situation s'explique en premier lieu par la vétusté des installations techniques, souvent énergivores et peu adaptées aux standards actuels, ainsi que par des éléments du bâtiment devenus peu performants, tels que les façades, les toitures ou les fenêtres.

Dans de nombreux cas, les systèmes de régulation sont peu performants ou obsolètes, ce qui entraîne des fonctionnements continus ou inadaptés aux usages réels des bâtiments. Le manque d'indicateurs de performance énergétique ne permet par ailleurs pas d'identifier rapidement les dérives de fonctionnement, les pannes ou les réglages inadéquats.

Les installations de ventilation, de chauffage et de climatisation présentent fréquemment des rendements insuffisants, en raison de débits excessifs, d'un mauvais équilibre ou de l'absence de récupération de chaleur, tandis que l'éclairage repose encore sur des sources obsolètes et une gestion limitée, sans prise en compte de l'occupation ou de l'apport de lumière naturelle.

A cela s'ajoutent une étanchéité à l'air souvent peu performante et une inadéquation entre les installations existantes et les usages actuels des bâtiments. De manière générale, l'ancienneté des équipements limite fortement les possibilités d'intervention et d'optimisation, les installations actuelles ne permettant plus de procéder à des réglages fins ni à des adaptations ciblées en fonction des besoins réels, ce qui rend toute action corrective partielle et peu efficace.

d) Mise en jeu de la responsabilité et de l'exemplarité de l'Etat

Il s'agit ici de la responsabilité que l'Etat endosse en tant que propriétaire. Le non-respect des lois, normes et prescriptions constitue un risque éthique, pénal, financier et réputationnel élevé, notamment en ce qui concerne les risques d'incendies ou d'accidents.

En synthèse, au vu de ces conséquences, le retard d'entretien coûte plus cher que l'entretien régulièrement opéré.

A noter aussi que le parc immobilier de l'Etat Fribourg nécessite non seulement une compensation des précédents manquements par un ensemble de projets permettant le rattrapage d'assainissement, mais aussi la mise en place d'une politique de conservation de ses ouvrages dotée d'objectifs réalistes et de moyens suffisants afin de ne pas continuer de générer à futur de nouveaux retards d'entretien que les générations suivantes devront assumer.

Ceci passe par les mesures suivantes :

- > Mise en place d'une démarche de rattrapage d'assainissement pour compenser le retard accumulé ;
- > En parallèle à ceci, mise en place des moyens nécessaires aux tâches de conservation des ouvrages dans l'entretien des bâtiments portés charges de fonctionnement.

### 3 Programme d'assainissement progressif

#### 3.1 Objectifs à atteindre et déploiement

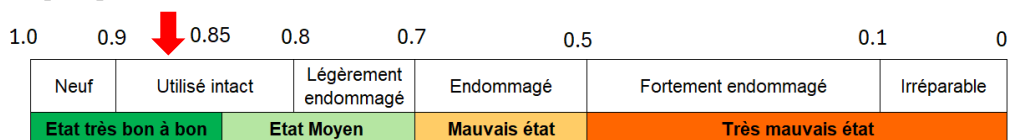
L'objectif général à atteindre est de permettre à l'Etat de Fribourg de disposer d'un parc immobilier dans un état correct, économiquement optimisé dans l'intérêt des finances cantonales, permettant à ses utilisatrices et utilisateurs d'effectuer les tâches qui leur incombent et exploitable dans le respect des normes et prescriptions.

##### 3.1.1 Objectifs visés

##### 3.1.1.1 Etat constructif visé : valeur cible « Stratus » du parc immobilier de l'Etat

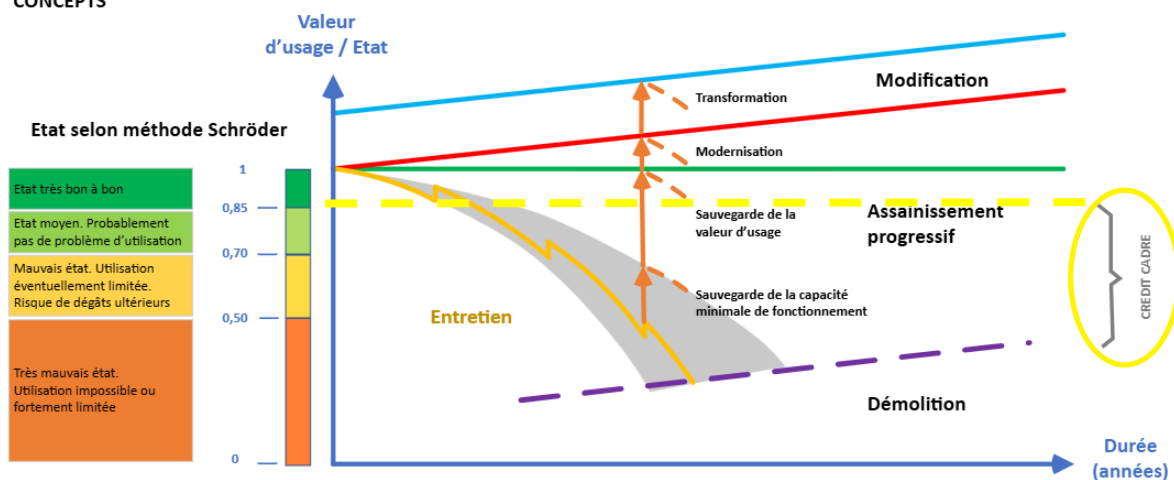
Afin de disposer d'un parc immobilier dans un état constructif correspondant aux besoins, le SBat a fixé comme objectif d'atteindre, dans un délai de vingt ans, la note moyenne de 0,85 selon l'échelle ci-dessous.

Cette note permet de prioriser les études et travaux à opérer sur les bâtiments du parc et d'atteindre la mise aux normes évoquée précédemment.



#### Schéma de la valeur cible Stratus pour le parc immobilier de l'Etat.

##### CONCEPTS



##### 3.1.1.2 Objectifs énergétiques visés, pesée d'intérêt entre qualité patrimoniale et exigences énergétiques du canton

Le parc devra répondre aux prescriptions légales énergétiques décrites au chapitre 2.4.1 qui se décline en 3 objectifs :

1. Tous les projets d'assainissement visent le label Minergie P ECO selon la LEn, ce qui se fera de manière progressive et réaliste, par éléments de construction, en collaboration avec le Service de l'énergie (SdE). En conséquence, l'étiquette énergétique des bâtiments de valeur B en lien avec le certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) sera ainsi ciblée.
2. L'analyse coûts-bénéfices des projets d'assainissement s'effectuera systématiquement et permettra d'orienter la pertinence et la priorité des interventions constructives en fonction de l'effet économique chaque opération.

---

### 3.1.1.3 Objectif de priorisation des projets d'assainissement sur une période globale de 20 ans, scindée en trois périodes de 6 et 8 ans

Le rattrapage d'assainissement proposé devra s'organiser sur le long terme, dans le but d'instaurer un effet de lissage autant financier que du point de vue des ressources humaines engagées.

Dans l'état actuel, l'Etat envisage un projet d'assainissement sur 20 années à partir de 2026. Cette période permet de prioriser les projets, en fonction des urgences, des coordinations pertinentes de travaux, et des besoins des utilisateurs.

Il est proposé de diviser le projet en deux périodes de 6 ans puis une période de 8 ans, et de financer les périodes par des crédits-cadres successifs.

La première période consistera en une première année d'études de détail et de priorisation des projets puis en 5 années de travaux de mise en œuvre.

La période complète échoit ainsi en 2046, soit six ans après l'échéance de consommation zéro énergie fossile pour l'Etat, ce qui justifie d'effectuer en priorité les modifications de systèmes producteurs de chaleurs internes aux bâtiments.

### 3.1.2 Méthodes des études et travaux du projet d'assainissement progressif

L'assainissement progressif porte, de manière générale, sur des études de vérification et de conservation ainsi que sur des travaux de remise en état et de rénovation, conformément à la norme SIA 469 et selon les principes décrits au chapitre 2.3.1.

Il comprend notamment :

- > Le traitement de situations urgentes susceptibles d'entraîner une fermeture partielle ou totale de l'exploitation.
- > Des optimisations énergétiques ;
- > Des réparations et remises en état d'éléments constructifs ;
- > Des mises aux normes techniques et légales ;

En revanche, l'assainissement progressif n'inclut en principe pas de modifications architecturales ni de transformations liées à une nouvelle affectation au sens de la loi sur les finances (LFE). Ces projets sont expressément exclus du présent crédit.

Tout projet d'assainissement important peut toutefois impliquer certains travaux de rafraîchissement intérieur, sans modification architecturale. Afin d'intégrer ces interventions connexes, un montant plafonné à 20 % du coût de l'assainissement principal est prévu.

### 3.1.3 Typologie de projets prévus

L'analyse diagnostique des bâtiments gérés par le SBat mais aussi les exemples récents de détérioration parfois dangereuse de bâtiments ont amené à distinguer les catégories d'interventions suivantes :

**Type 1 : Assainissement énergétique et constructif lourd** répondant à l'Ordonnance sur les projets immobiliers de l'Etat (OPIC), soit devisé au-dessus de 4 500 000 francs. Ces projets seront traités par le SBat.

Afin que le nombre de projets de cette catégorie reste adéquat avec l'enveloppe financière sollicitée, une limite maximale est envisagée à 20 000 000 de francs par objet.

Au-dessus de celle-ci, le projet sera traité hors du crédit cadre et fera l'objet d'une demande de crédit d'engagement usuelle auprès du Grand Conseil.

Il s'agit donc :

- > Des bâtiments répondant aux critères des bâtiments prioritaires (valeur, âge, consommation énergétique), pour lesquels un projet d'entretien lourd (mais inférieur à 20 000 000 de francs) sera mis en place, conformément à la gouvernance OPIC ;

- 
- > D'urgences d'exploitation pour différents bâtiments ou de perte de substance sur le patrimoine historique pour les mêmes montants.

Il s'agit par exemple de mesures de protection incendie et amélioration énergétique sur les bâtiments utilisés par l'Université PER 08 et 09, de la toiture et la structure de l'aula Magna de l'université de Miséricorde ; de l'assainissement énergétique (façade et toiture) du bâtiment administratif des Arsenaux 41 ainsi que des travaux de mise en norme sécurité incendie et l'assainissement toiture du collège du Sud.

**Type 2 : Assainissement énergétique et constructif pour des montants situés sous le seuil OPIC** de 4 500 000 francs. Ces projets seront traités par le SBat, sauf pour ceux qui concernent le parc universitaire lesquels seront validés au sein de l'organe de gestion constructive des bâtiments universitaires (mise en place en 2026) et délégués au service infrastructures de l'Université (SInfra).

Il s'agit:

- > D'urgences d'exploitation avec risque de fermeture hors critères précédents, ou de perte de substance sur le patrimoine historique ;
- > Des projets d'assainissement énergétique et constructif ne correspondant pas au type 1 mais supérieurs à 250 000 francs (limite qualifiant les travaux de coûts de fonctionnement selon la pratique de l'Etat) et rendus nécessaires par de la mise aux normes et engageant la responsabilité du propriétaire.

Sont concernés la remise en état et mise aux normes incendie du bâtiment du SITel, la mise aux normes des voies de fuite du bâtiment de l'EMF, la sécurisation des falaises à la Grand Rue 32, la mise aux normes incendies du centre d'entretien de la Tour Rouge, la rénovation de la toiture ARS17, la rénovation des toitures et fenêtres PER07, l'assainissement des façades, toiture et fenêtres des bâtiments Englisberg 5, 7, 9, 11 et la mise aux normes sécurité incendie, rénovation des toitures et fenêtres du Musée d'histoire naturelle (MHNF).

**Type 3 : Projets d'amélioration des consommations énergétiques transverses et communs à plusieurs bâtiments** ciblés sur les baisses de consommation. Ces projets seront traités par le SBat.

Il peut s'agir par exemple :

- > De travaux d'isolation en série, tels que fenêtres isolantes sur plusieurs façades, ou d'isolations de toitures ;
- > D'amélioration de systèmes de luminaires notamment la pose de LED ;
- > De l'optimisation des systèmes de ventilation et de rafraîchissement ;
- > De régulations domotiques des installations chauffage, ventilation, sanitaire ;
- > De modernisation des producteurs de chaleur des bâtiments (chaudières par exemple) en vue de l'échéance 2040 zéro énergie fossile ;
- > De même que pour le type 2, le montant maximum d'un projet transverse de type 3 est fixé à 4 500 000 francs.

Exemple de gains énergétiques conséquents :

On peut citer comme exemple le site Univ RMO (plusieurs bâtiments) dont les interventions sur l'enveloppe, la technique et les installations solaires pourraient engendrer des économies de consommation de chaleur d'environ 48,3 % et celle d'électricité 42 %, ce qui engendrerait une réduction des coûts d'environ 96 000 francs par année (tarif 2023). Les émissions de CO<sub>2</sub> se verraient réduites de 360 tonnes à 50 tonnes, ce qui représente une économie de plus de 86 %.

Remarque sur les travaux actuellement menés au SBat :

Les travaux de petite envergure dévolus aux projets d'énergie renouvelable « verte », ou « grise » (économie circulaire, énergie d'approvisionnement type CAD, systèmes permettant l'autoconsommation, etc.) continueront à être assumés par les lignes budgétaires idoines du SBat.

Les travaux en entretien (3144.xxx) liés à une enveloppe budgétaire fixe continueront également. Comme déjà indiqué dans le chapitre 2.2, le budget alloué ne permet de traiter dans cette enveloppe que les abonnements d'entretien ainsi que les travaux d'urgence absolue, dans le cas où la sécurité des utilisateurs ou du bâtiment est en jeu, ou bien lorsque les utilisateurs se trouvent dans l'incapacité de travailler.

---

## 3.2 Projets exclus de la démarche d'assainissement progressif

Pour rappel, le projet d'assainissement progressif des bâtiments exclu les cas suivants :

- > Les projets de plus de 20 000 000 de francs qui seront traités comme des projets en investissement ;
- > Les nouvelles affectations (modification du programme architectural) au sein d'un bâtiment existant selon l'article 23 LFE ;
- > Les nouvelles constructions selon l'OPIC ;
- > Les projets d'entretien courant et de maintenance usuelle (inférieurs à 250 000 francs) traités en charges de fonctionnement dans la nature 3144.xxx.

## 3.3 Objets concernés par la mise en œuvre du premier crédit cadre

Le premier crédit cadre faisant l'objet du présent message se déploie sur 6 années dès 2026 et concerne les projets d'assainissement suivants.

En appliquant la sélection décrite au chapitre 2.1, le SBat constitue une liste de 100 projets potentiels, priorisés selon l'urgence de la mise aux normes, et aboutit à une sélection définitive de 38 bâtiments pour le premier cycle de 6 années.

Les prochaines démarches sont réparties en deux étapes décrites ci-dessous.

### 3.3.1 Première étape 2026-2027 : études de détails et réponses aux urgences

Pour effectuer la priorisation attendue, les études seront effectuées sur les bâtiments présentant les problèmes les plus aigus ou permettant un gain énergétique conséquent. Ces études porteront sur l'état constructif et l'établissement du diagnostic « Stratus » avant travaux, l'état des normes, l'état de consommation énergétique, la possibilité de déployer le projet en plusieurs étapes pertinentes et la situation des utilisateurs.

Les travaux seront ensuite priorisés et catégorisés selon les typologies décrites précédemment.

### 3.3.2 Deuxième étape 2027-2031 : réalisation des travaux priorisés et suite des études

Sur la base des études et de la priorisation, les projets seraient chiffrés, et dotés d'un montant pour les travaux. Ils seraient ensuite planifiés et réalisés, dans le respect du montant alloué.

Au fur et à mesure que les analyses seront produites, les travaux pourraient commencer dans l'ordre de priorité qui sera validé au sein des organes de gouvernance du projet d'assainissement progressif.

## 4 Gouvernance et mise en œuvre

---

### 4.1 Gouvernance du projet d'assainissement progressif

La gestion de la réalisation de plusieurs projets de construction qui se déploient en parallèle et progressivement justifie une approche appropriée.

Si les lois, ordonnances et normes actuelles sont naturellement applicables, une gouvernance doit être mise en place pour piloter l'ensemble des travaux, les coordonner, préciser les rôles et responsabilités, et fournir un état d'avancement régulier au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.

#### 4.1.1 Processus de validation des projets

Les projets seront traités dans l'ordre de leur priorisation, déterminée par les études de détails. Les contraintes des utilisateurs seront également prises en compte, dans la mesure où les travaux peuvent s'inscrire dans un intervalle allant de travaux faiblement invasifs à travaux nécessitant un déménagement temporaire dans un lieu « rocade ».

---

Dans la mesure où une nouvelle urgence se présenterait, une révision de cet ordre doit être envisagée avec un éventuel report d'autres projets. Les projets seront traités selon les phases SIA ; les budgets correspondants seront proposés dans le cadre du cycle annuel de la planification budgétaire ainsi que du plan financier.

#### Exclusion d'un projet :

Dans la mesure où un bâtiment identifié devrait faire l'objet d'une rénovation importante incluant un changement programmatique, dont une modification de l'affectation, ou si le montant des travaux excède 20 000 000 francs, le dossier ne sera pas financé par le crédit cadre mais par un crédit d'engagement usuel.

### 4.1.2 Organes de pilotage et de décision

#### 4.1.2.1 Lien avec les organes de décision existants

Conformément à l'OPIC, une Commission de projet (CoPro) sera créée pour un ou plusieurs portefeuilles immobiliers concernés. Elle traitera donc l'ensemble des projets d'un même type d'utilisation.

Un comité de pilotage (COPIL) global, calqué sur la structure de l'OPIC, sera également institué pour superviser l'ensemble du projet d'assainissement progressif.

#### 4.1.2.2 Comité de pilotage du projet COPIL-CC

Le COPIL-CC est nommé dès l'approbation du crédit cadre par le Grand Conseil et pour une durée de 6 ans, soit celle de la première tranche du projet. Il est composé :

- > Du conseiller ou de la conseillère d'Etat DIME (co-présidence) ;
- > Du conseiller ou de la conseillère d'Etat DFIN (co-présidence) ;
- > D'un ou d'une député-e par groupe parlementaire au Grand Conseil (membres) ;
- > D'un ou d'une représentant-e de l'administration des finances ;
- > Du ou de la chef-fe de service SBat ; (membre) ;
- > Du ou de la chef-fe de section Finances SBat (membre) ;
- > Du ou de la chef-fe de projet général (invité).

Les attributions du COPIL-CC sont celles définies dans l'OPIC. Dans le cas présent, il s'assure de la bonne adéquation du projet aux objectifs initiaux, du respect de la ligne stratégique et des coûts engagés.

Il valide la proposition budgétaire annuelle faite par le SBat. Il se réunit 2 fois par an.

#### 4.1.2.3 Commissions de projet (CoPro) pour les travaux de type 1 et 2

Pour le type 1, une CoPro est nommée par projet ; pour le type 2 une CoPro est nommée pour l'ensemble des projets au sein d'un portefeuille.

Les CoPro sont nommées pour la durée de la première tranche du projet d'assainissement, chacune est composée de :

- > Du ou de la chef-fe de projet général (présidence) ;
- > Du ou de la chef-fe de projet (membre) ;
- > D'une personne représentant les services utilisateurs selon besoin (invité) ;
- > Des ingénieurs et architectes mandatés ainsi que des experts-tes externes éventuels (invités).

Les attributions de la CoPro sont celles définies dans l'OPIC. Elle se réunit au rythme du projet.

Une attention particulière sera portée à la coordination des travaux avec les besoins et les contraintes des utilisateurs au sein de chaque portefeuille, notamment en raison du fait que les travaux pourront avoir lieu en site occupé.

Dans le cas des projets du portefeuille de l'Université, un soin particulier sera accordé à la collaboration avec le service des infrastructures des bâtiments de l'Université. En effet, un organe de coordination des projets immobiliers dédiés à l'Université est mis en place en 2026, qui délègue les travaux de type 2 au service Infra.

#### 4.1.2.4 CoPro des projets énergétiques transverses de type 3

Cette CoPro est nommée pour la durée de la première tranche du projet d'assainissement, elle est composée de :

- > Du ou de la chef-fe de projet général (présidence) ;
- > Du-de la chef-fe de projet travaux (membre) ;
- > Du responsable Energies (section EEB) du SBat (membre) ;
- > D'une personne du Service de l'Energie (membre) ;
- > D'une personne représentant les utilisateurs selon besoin (invité) ;
- > De toute autre personne ou service sollicité par le SBat (invité).

#### 4.1.2.5 Sous-Commission de chantier (SOCOCH)

Une SOCOCH peut être instituée selon le besoin du chantier.

#### 4.1.2.6 Groupe de coordination opérationnelle

Le SBat se chargera de la coordination entre les différentes CoPro ainsi que le lien avec le COPIL. Il valide les propositions de projets d'assainissement, les priorise dans le respect du budget alloué, et les consolide pour présentation au COPIL.

Ce groupe traite les projets par portefeuilles, en réunissant les personnes concernées.

Il est composé de :

- > Du ou de la Chef-fe de projet général (présidence) ;
- > De l'Architecte cantonal-e (membre) ;
- > Du de la Chef-fe de section Entretien Exploitation du SBat (membre) ;
- > Du ou de la Chef-fe de section finance du SBat (membre) ;
- > Du ou de la Chef-fe de section Développement stratégique du SBat (membre) ;
- > De toute autre personne ou service sollicité par le SBat (invité).

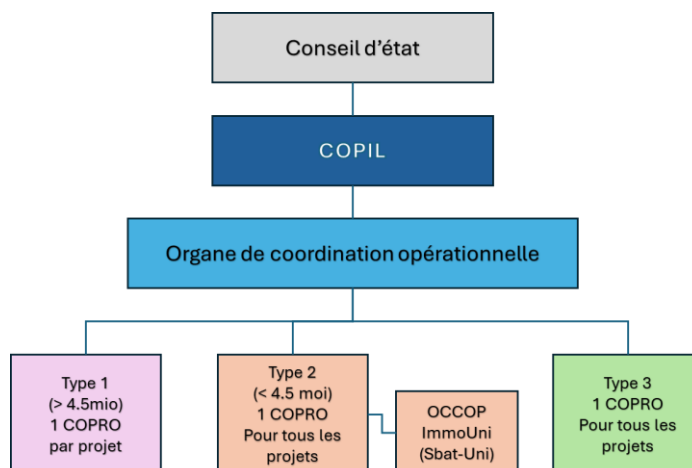
## 4.2 Planification des projets

Chaque projet répond à des objectifs, à des coûts, et à un planning qui lui sont propres et il se déroule selon les phases SIA.

La première période du crédit cadre concerne les 6 années 2026 à 2031. L'outil de pilotage développé par le SBat (planning général) servira de base de planification et de communication sur l'avancement.

Le crédit cadre couvrira l'entier des coûts des projets identifiés pour cette première période de 6 années. Ainsi les études SIA 11 à 33 au sein de chaque projet ne feront pas l'objet d'une demande supplémentaire d'un crédit d'études. Il en va de même pour les travaux d'exécution qui ne feront pas non plus l'objet d'un crédit d'investissement supplémentaire.

## 4.3 Organigramme du pilotage des projets au sein du crédit cadre



---

## 4.4 Communication et rapports

Les niveaux de communication suivants sont prévus :

- > Information des utilisateurs en amont des travaux, via les Secrétaires généraux, coordination opérationnelle ;
- > Information du Conseil d'Etat via le COPIL ;
- > Information du Grand Conseil via la sous-commission de la CFG dédiée au SBat et les députés présents dans le COPIL.

Le rapport d'activité du projet d'assainissement sera transmis une fois par an au Conseil d'Etat et à la Commission finance et gestion du Grand Conseil.

## 4.5 Bénéfices économiques, environnementaux et sociétaux

Les effets sur les trois piliers du développement durable (dimensions économiques, environnementales et sociales) ont été évalués à l'aide de la Boussole 21. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle des bâtiments et la situation dans 15 ans si les assainissements sont entrepris.

Cette analyse révèle que ce projet d'assainissement des bâtiments est globalement favorable à très favorable et touche à de nombreux enjeux, eux-mêmes interconnectés, tels que l'économicité sur la durée de vie des bâtiments, la biodiversité, le climat, l'énergie, la santé ou encore la fidélisation du personnel par le bien-être au travail.

### 4.5.1 Bénéfices économiques

- > Synergie des travaux réalisés en une étape plutôt qu'une succession de chantiers ;
- > Anticipation des travaux plutôt que réaction en cas d'urgence, car celle-ci coûte plus cher qu'un entretien planifié. (exemple de l'Aula Magna ou de PER 10 utilisés par l'Université) ;
- > Réduction des risques de frais de justice en cas de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ;
- > Réduction durable des frais annuels d'énergie grâce à une amélioration du bâtiment, de l'approvisionnement énergétique et des systèmes CVSE;
- > Le projet s'inscrit pleinement dans le principe au cœur de la Loi sur les finances de l'Etat, à savoir l'utilisation efficace des ressources financières de l'Etat, par une réflexion basée sur les coûts du cycle de vie.
- > Opportunité en termes de création d'emplois et de retombées économiques pour le canton, ceci quelle que soit la localisation des bâtiments bénéficiant du programme d'assainissement ;
- > Exemplarité de l'Etat qui devient un acteur-clé dans le domaine de la conservation des bâtiments. L'Etat contribue à l'élargissement du marché concerné, donnant ainsi l'opportunité à des entreprises régionales de développer de solides compétences dans ce domaine ;
- > Conservation voire rehaussement de la valeur du patrimoine immobilier.

### 4.5.2 Effets environnementaux

- > Diminution des émissions de gaz à effet de serre et économie d'énergie par une amélioration de l'enveloppe des bâtiments, l'utilisation d'énergies renouvelables et de matériaux à faible énergie grise ;
- > Réutilisation de matériaux de démolition des ouvrages ce qui contribue au développement de l'économie circulaire ;
- > Assainissement des polluants de l'environnement bâti (amiante, PCB, radon).

### 4.5.3 Effets sociaux

- > Amélioration de la sécurité et de l'accessibilité par une mise aux normes des bâtiments ;
- > Impact positif sur la santé et le confort du personnel grâce à l'amélioration de la protection thermique estivale et hivernal ainsi que de la qualité de l'air ;
- > Préservation du patrimoine et impact positif sur le cadre de vie, la qualité et l'esthétique du bâti ;
- > Exemplarité de l'Etat et sensibilisation de la population.
- > Maintien et progrès de l'offre de formation et de l'offre culturelle grâce notamment aux améliorations de la qualité de l'utilisation et de l'accessibilité ;

---

## 5 Aspects financiers

### 5.1 Coûts du projet

Les études de détail n'étant pas encore réalisées, une estimation des montants nécessaires a été effectuée sur la base des valeurs ECAB, comme indiqué dans le chapitre 2.1. Le besoin d'entretien y a été évalué sur un minimum de 2 % annuels de la valeur ECAB.

Le retard d'entretien a été évalué avec la moitié de cette valeur, soit 1 % dans une approche très prudente, puis qu'il faut également considérer le budget annuel déjà attribué.

$$R = \text{Vecab} \times 1 \% \times 20 \times 1,2$$

Où :

- > **R** correspond au retard d'entretien par bâtiment (en CHF) ;
- > **Vecab** est la valeur ECAB ;
- > **1 %** représente l'écart entre le budget annuel d'entretien disponible et la valeur minimale nécessaire ;
- > **20** correspond au nombre d'années durant lesquelles le budget d'entretien effectif a été inférieur aux besoins.
- > **Le facteur 1,2** permet de majorer le retard en raison du caractère complexe du patrimoine de l'Etat, notamment lié à son degré de protection historique.

La première étape du projet d'assainissement progressif des bâtiments de l'Etat concerne 38 bâtiments présentés en annexe au message, dont les travaux sont envisagés sur une période de 6 ans, soit de 2026 à 2031.

Les montants sont estimés sur la base de la valeur du retard d'entretien qui a été calculée pour ces 38 bâtiments à 115 000 000 francs

Retard pour 38 bâtiments considérés :  $R = 115\,000\,000$  francs

Ce montant correspond aux travaux de types 1 et 2, auquel il faut additionner les estimations d'études de projets et les projets transverses de type 3 comme expliqué ci-dessous.

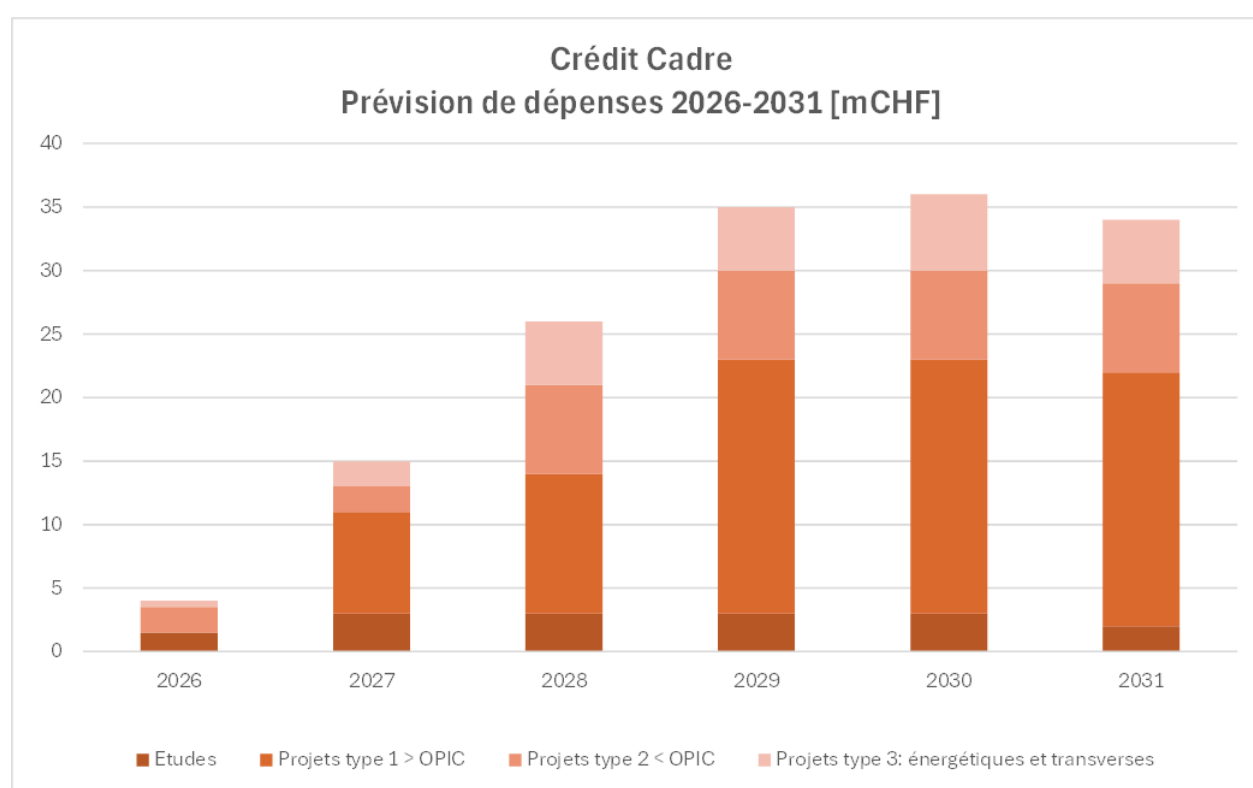
### 5.2 Prévisions de dépenses d'investissement de 2026 à 2031

La première tranche du projet d'assainissement progressif présentée dans ce message cible les projets à réaliser sur les 6 années 2026 à 2031. Le montant nécessaire pour cette période s'élève à 150 000 000 francs. Il s'articule comme suit :

- > Les coûts des projets sont actuellement uniquement estimés et la première année sera dédiée à répondre aux urgences, affiner les priorités et entamer les études diagnostiques et la planification des travaux qui continueront chaque année.
- > Travaux de type 1 :  
montant total ciblé de 94 500 000 de francs y compris études de projets dans un intervalle de 70 000 000 à 100 000 000 de francs.
- > Travaux de type 2 :  
montant total ciblé de 32 000 000 de francs dans un intervalle de 25 000 000 à 35 000 000 de francs.
- > Travaux de type 3 énergétiques transverses :  
montant total cibler de 23 500 000 de francs dans un intervalle de 20 000 000 à 30 000 000 de francs.

## Répartition des coûts du projet d'assainissement première tranche entre 2026 et 2031<sup>7</sup> :

Prévisions de dépenses d'investissement de 2026 à 2031	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
Etudes	1,5	3	3	3	3	2	15,5
Projets type 1 > OPIC	0	8	11	20	20	20	(70-100) 79
Projets type 2 < OPIC	2	2	7	7	7	7	(25-35) 32
Projets type 3 énergétiques transverses	0,5	2	5	5	6	5	(20-30) 23,5
	<b>4,0</b>	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>34</b>	<b>150</b>



### 5.3 Coûts des ressources humaines externalisées

Les ressources humaines du SBat sont déterminantes pour assurer la conduite des travaux. Le service est actuellement en croissance, et doit se consolider sur le plan du management de ses ressources humaines internes. D'autre part, les ressources nécessaires doivent présenter une certaine flexibilité tout au long de la première période de 6 ans.

En conséquence il sera fait appel à des ressources externes pour la première tranche de la manière suivante :

- > Un appel d'offre selon la Loi sur les Marchés Publics de prestation de bureaux d'assistance à maître d'ouvrage BAMO sera organisé dès validation du crédit cadre.

<sup>7</sup> Remarque : le budget en 2026 accordé en 3<sup>e</sup> lecture (avant le retrait) était de 4 000 000 de francs, conformément à cette prévision

Le développement progressif des activités d'études et travaux permet d'estimer les prestations du BAMO comme suit :

- > Un collaborateur BAMO à 100 %, dont les coûts sont évalués à environ 200 000 francs/an TTC ;
- > Prestations prévues : 2 à 5 collaborateurs BAMO en collaboration avec les chef-fes de projet EEB SBat selon les années.

Le total de ressources humaines supplémentaires nécessaires est estimé entre 400 000 francs et 1 000 000 francs/an, soit un total de l'ordre de 4 000 000 de francs qui fait partie du crédit cadre et est intégré dans les 3 différents types de travaux.

En parallèle, un poste de chef-fe de projet général du crédit cadre est d'ores et déjà identifié au SBat (transfert d'un projet interne) ; et un-e chef-fe de projet assistant sera proposé au budget 2027, dans le cadre des directives budgétaires du Conseil d'Etat.

#### Répartition de ressources humaines supplémentaires :

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Chef-fe de projet général SBat (interne)	1	1	1	1	1	1
Chef-fe de projet assistant SBat (interne)	-	1	1	1	1	1
BAMO (externe)	-	2	4	4	4	4
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

## 5.4 Crédit demandé

En résumé, la démarche de rattrapage progressif d'assainissement des bâtiments de l'Etat nécessite un projet spécialement financé, mené par le SBat, en parallèle de ses tâches usuelles.

Elle consiste en une somme de projets de nature similaire à réaliser sur une période de 6 ans, et qu'il est proposé de financer par un crédit d'engagement répondant à la nature d'un crédit cadre selon l'article 32 LFE.

Le besoin de financement a été estimé sur la base d'un lissage des dépenses pour un assainissement de 20 ans, soit 2 périodes de 6 ans et une période de 8 ans.

Le mécanisme d'analyse affinée des besoins par bâtiment identifié, de priorisation des travaux, de validation et de contrôle budgétaire permettra au SBat de maîtriser le besoin en financement au sein de l'ensemble du projet.

## 6 Calendrier intentionnel

Il est prévu de lancer les études et travaux du programme d'assainissement dès l'obtention du premier crédit cadre, soit dès mi 2026.

A fin 2027, la liste priorisée des travaux de type 1 à effectuer sera produite, les projets de type 2 et 3 auront commencé.

La première étape échoit en 2031. Le calendrier détaillé des différents projets sera établi par l'organe de coordination opérationnel et présenté au COPIL dans le cadre de ses séances.

---

## 7 Référendum

---

Dès lors que le projet exclut des transformations en vue de nouvelles affectations (art. 23 LFE), ces dépenses sont considérées comme des de charges liées au sens de l'article 24 de la LFE. Ce crédit cadre ne fait donc pas l'objet d'une votation populaire au sens de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (articles 45 et 46). Le projet n'est ainsi soumis ni au Référendum obligatoire (art. 45), ni au référendum facultatif (art. 46).

## 8 Conclusion

---

Le présent message est l'aboutissement d'un important travail entrepris dès 2021 et porté au Programme gouvernemental 2022-2026. Il est fondé sur la volonté de planifier la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, ainsi que sur celle de rattraper le retard d'entretien accumulé.

L'assainissement progressif du parc immobilier représente ainsi une opportunité à plus d'un titre :

- > Elle répond à la nécessité impérative de remettre en état le patrimoine immobilier de l'Etat et d'éviter de laisser aux générations à venir une dette immobilière ;
- > Elle répond aux intérêts économiques du canton en offrant du travail aux entreprises régionales ;
- > Elle s'inscrit dans une logique de développement durable, avec la préoccupation générale d'économicité dans la gestion du patrimoine immobilier dans l'intérêt des finances de l'Etat, de réduire la consommation d'énergie, d'assurer une organisation du travail efficace ainsi que la sécurité des usagères et des usagers, et d'offrir un environnement de qualité à notre société.

L'assainissement d'une partie du parc immobilier de l'Etat de Fribourg permettra le maintien de sa valeur et la revalorisation des bâtiments en mauvais état, tout en laissant la possibilité à l'Etat de planifier la réalisation d'autres investissements en réponse à ses besoins à court, moyen et long terme. Il s'inscrit aussi dans une volonté de gestion planifiée à moyen et long terme pour éviter une politique de réponses aux urgences.

Le projet proposé a une incidence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il est conforme au droit fédéral et européen.

### Annexe

---

Liste des projets concernés et exemples de travaux nécessaires