



Fribourg, le 19 mars 2019

Analyse d'opportunité d'une fusion du SAEF et du SBC

Rapport

Cette analyse, initiée par la DICS en février 2018, a permis d'évaluer les avantages et inconvénients d'une éventuelle fusion entre le Service archéologique de l'Etat de Fribourg (SAEF) et le Service des biens culturels (SBC). Le résultat de cette analyse, terminée en mars 2019, se présente sous la forme de deux livrables: un Résumé opérationnel qui synthétise les résultats de l'analyse et met en évidence ses conclusions ainsi que le présent Rapport qui regroupe les arguments et documents détaillés produits durant l'analyse.

Table de matières

1. Motif	3
2. Mandat, objectifs et moyens	3
3. Démarche	4
4. Résultats	4
4.1. Comparaison des missions légales et de la réalité	4
4.1.1. LPBC et RELPBC	4
4.1.2. LATeC et ReLATeC	6
4.1.3. Plan directeur cantonal	7
4.2. Comparaison des missions légales et des défis actuels et à venir	7
4.2.1. SAEF	7
4.2.2. SBC	7
4.3. Propositions de modifications du dispositif légal et réglementaire	9
4.4. Fonctionnement des deux services: organigrammes, ressources, prestations	9
4.4.1. Historique	9
4.4.2. Organigramme	10
4.4.3. Comptes	11
4.4.4. EPT (budget 2018)	13
4.4.5. Compétences	13
4.4.6. Prestations en heures (2018)	14
4.4.7. Prestations en livrables (2018)	15

4.5. Analyses quantitatives et qualitatives des améliorations et problèmes potentiels dans le cadre d'une fusion	16
4.5.1. Travaux du COPIL	16
4.5.2. Information au personnel	16
4.5.3. Analyses internes	16
4.5.4. Séances interservices	16
4.5.5. Séance participative	16
4.5.6. Synergies des processus	17
4.5.7. Analyse d'efficacité	20
4.5.8. Analyse d'efficience	21
4.5.9. Analyse d'équité et de durabilité	21
4.6. Fonctionnement dans d'autres cantons	22
4.7. Modèles de collaboration et scénario étudié	23
4.7.1. Trois modèles théoriques	23
4.7.2. Scénario d'un service fusionné	24
4.7.3. Confrontation du modèle à la réalité des services	28
5. Conclusions	29
6. Perspectives	31

1. Motif (extrait du texte du communiqué de presse du 21.02.2018)

En 2017, l'Archéologue cantonale et cheffe du Service archéologique (SAEF), a annoncé son départ pour raison d'âge au 31 mars 2018. La mise au concours de son poste a été effectuée en novembre 2017 et a permis de faire émerger des candidatures de qualité. Elle a aussi montré que les esprits avaient évolué et que le moment était venu de faire un pas supplémentaire dans la structure de la protection du patrimoine fribourgeois. Sur proposition de la DICS, le Conseil d'Etat a décidé de lancer une analyse d'opportunité quant à une fusion entre le Service archéologique de l'Etat de Fribourg (SAEF) et le Service des biens culturels (SBC). L'actuel chef adjoint du SAEF devient chef *ad interim* dès le 1^{er} avril. Un groupe de travail sera mandaté pour effectuer l'analyse décidée.

La question d'un rapprochement organisationnel des deux services n'est pas nouvelle. Jusqu'ici cependant, l'option avait été prise de faire se rapprocher progressivement ces deux unités, aux missions et méthodes complémentaires, par diverses collaborations. Or, les deux services se trouvent aujourd'hui confrontés à des défis organisationnels et des limitations de moyens qui exigent des solutions nouvelles. Une fusion des deux entités pourrait donner l'opportunité d'une meilleure vue d'ensemble sur la protection du patrimoine archéologique et des biens culturels du canton, d'une représentation mieux coordonnée et plus ciblée auprès des partenaires, d'une professionnalisation des tâches d'appui à la conduite du service (processus administratifs, financiers et RH), d'un renforcement de la défense du patrimoine par une réallocation des ressources existantes. C'est sur cette constatation que le Conseil d'Etat a donné son accord à une analyse d'opportunité de fusion des deux services.

2. Mandat, objectifs et moyens

Le mandat délivré au COPIL par le Directeur ICS consiste à analyser l'opportunité de fusionner le Service archéologique de l'Etat de Fribourg (SAEF) et le Service des biens culturels (SBC) (**Annexe 1**).

Les perspectives abordées ont été les suivantes :

- Analyse des bases légales et du fonctionnement actuel
- Analyse quantitative et qualitative des améliorations et problèmes potentiels que poserait une fusion des deux services
- Comparaison avec des situations d'autres cantons
- Proposition de feuille de route

Le Directeur ICS et, par lui, le Conseil d'Etat, doivent pouvoir disposer d'une aide à la décision présentant un modèle de fusion avec toutes les incidences potentielles (forces, faiblesses, opportunités, risques) par rapport au maintien du statu quo.

Un comité de pilotage (COPIL), constitué par des représentants du SAEF, du SBC, de la DICS et du SPO, a été constitué pour accompagner les travaux qui ont été réalisés entre avril 2018 et février 2019. La chronologie des travaux est disponible dans l'**Annexe 2**.

3. Démarche

Il y a eu d'abord une approche théorique en tenant compte de modèles possibles et des attentes implicites des deux services quant à l'avenir de leurs activités.

Une seconde phase a permis de qualifier, de quantifier et de comparer les éventuelles synergies et les attentes.

La troisième phase a permis de projeter, d'évaluer la position du personnel, d'échanger pour préciser les attentes et les visions.

La dernière phase permet de produire le rapport et les conclusions.

En résumé:

Constats généraux → Mise en parallèle des bases légales, des budgets et des ressources → Modèles théoriques → Analyses internes → Visites dans d'autres cantons → Elaboration d'un scénario → Essai de projection du réel → Participation personnel → Echanges → Conclusion → Plan rapport → Rapport.

4. Résultats

Les points 4.1 à 4.4 présentent les résultats des analyses des bases légales cantonales et du fonctionnement actuel des deux services sous divers aspects.

4.1. Comparaison des missions légales et de la réalité

Les couleurs renvoient au degré de couverture de la mission légale en fonction d'un minimum nécessaire pour atteindre en quantité et/ou en qualité un standard satisfaisant par rapport à l'enjeu de la mission.

	Degré de couverture au-delà de la base légale
	Degré de couverture minimal atteint ou satisfaisant
	Degré de couverture minimal pas atteint
	Degré de couverture largement insuffisant ou quasi inexistant

Il ressort de cette analyse que le SAEF remplit la plus grande partie des missions légales qui lui sont attribuées alors que le SBC n'y parvient que partiellement.

4.1.1. LPBC et RELPBC

La loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC-RSF 182.1) et son règlement d'exécution du 17 août 1993 (RELPBC-RSF 182.11) constituent la principale base légale cantonale pour les deux services. Les articles extraits qui figurent dans chaque colonne sont ceux qui ont un impact important sur les missions des services. Les articles surlignés génèrent les principales prestations des services.

LPBC (RELPBC)	SAEF	SBC
Art. 3 Définitions - Bien culturel		
Art. 4 Définitions - Bien culturel protégé		
Art. 11 Information, documentation et formation (RELPBC Art. 1-2)		
Art. 12 Conseil		
Art. 13-18 Aide financière (RELPBC Art. 3-16)		
Art. 19 Mesures de protection - Mise sous protection - Objets		
Art. 20 Mesures de protection - Mise sous protection - Procédure – Immeubles		
Art. 21 Mesures de protection - Mise sous protection - Procédure - Meubles (RELPBC Art. 17-22)		
Art. 22 Mesures de protection - Mise sous protection - Étendue		
Art. 23 Mesures de protection - Mise sous protection - Effets - En général		
Art. 24 Mesures de protection - Mise sous protection - Effets - Aliénation de biens culturels (RELPBC Art. 23-25)		
Art. 25-26 Droit de préemption sur des meubles protégés (RELPBC Art. 26-28)		
Art. 27 Expropriation d'immeubles		
Art. 30-31 Contrôle de la restauration et du commerce (RELPBC 29-30)		
Art. 32-33 Protection en cas de conflit armé et de crise (RELPBC Art. 31-32)		
Art. 34-35 Obligation d'avis et mesures provisoires (RELPBC Art. 34)		
Art. 36 Délégation de tâches	–	
Art. 37-43 Fouilles archéologiques (RELPBC Art. 35-46)		–
Art. 44-48 Recensement et inventaire (RELPBC Art. 47-54)		
Art. 53 Organisation - Conseil d'État		
Art. 54 Organisation - Direction		
Art. 55 Organisation - Services et institutions culturelles (RELPBC Art. 55-57)		
Art. 56-58 Organisation - Commission des biens culturels (RELPBC Art. 58-65)		
Art. 59-62 Voies de droit		
Art. 63-72 Dispositions transitoires et finales (RELPBC Art. 66-72)		

La Direction dispose des deux services pour l'exercice de ses attributions en matière de protection des biens culturels (Art. 55 RELPBC). Les attributions des deux services sont définies par les articles 56 et 57 RELPBC qui résument les rapports avec les communes, les tiers, les services de l'État, la Direction et la Commission des biens culturels.

Art. 57 Service archéologiques SAEF	Art. 56 Service des biens culturels SBC
¹ L'archéologue cantonal assume la direction administrative et scientifique du Service archéologique. ² Il est engagé par la Direction, à laquelle il est subordonné. ³ Le Service archéologique exerce les attributions suivantes: a) il effectue des fouilles par ses propres moyens ou en recourant à des entreprises spécialisées et établit pour chacune d'elles un rapport	¹ Le conservateur des biens culturels assume la direction administrative et scientifique du Service des biens culturels. ² Il est engagé par la Direction, à laquelle il est subordonné. ³ Le Service des biens culturels exerce les attributions suivantes: a) il collabore avec les communes dans l'exercice de leurs tâches en matière de protection des biens culturels, notamment dans l'élaboration de leur

<p>circunstancié;</p> <p>b) il identifie les objets mis au jour et prend les mesures requises pour leur conservation;</p> <p>c) il effectue des recherches scientifiques sur le patrimoine archéologique cantonal et élabore des documentations et des publications;</p> <p>d) il collabore avec les propriétaires et les communes dans l'exercice de leurs tâches en matière de protection des biens culturels archéologiques;</p> <p>e) il prodigue, dans la mesure des moyens disponibles, les conseils de ses spécialistes sur les modes et les techniques de conservation et de restauration des biens culturels archéologiques;</p> <p>f) il élabore, à l'intention de la Commission, le recensement des biens archéologiques, mobiliers et immobiliers, et l'inventaire des biens archéologiques protégés, notamment l'inventaire des sites archéologiques;</p> <p>g) il propose à la Direction des mesures de protection provisoires, au sens des articles 35 LPBC et 76 LATeC;</p> <p>h) il examine et prépare les dossiers relatifs aux biens culturels archéologiques soumis à la Commission et à sa sous-commission;</p> <p>i) il préavise les demandes d'autorisation d'effectuer des fouilles;</p> <p>j) il effectue toute autre tâche qui lui est attribuée par la Direction et exerce les autres attributions qui lui sont dévolues par la législation relative à la protection des biens culturels.</p>	<p>plan d'aménagement local et de ses révisions et dans la désignation des zones de protection et des immeubles protégés;</p> <p>b) il assure l'information au public concernant la protection des biens culturels;</p> <p>c) il conseille les services de l'Etat en matière de protection de ses biens culturels;</p> <p>d) il prodigue, dans la mesure des moyens disponibles, les conseils de ses spécialistes sur les modes et les techniques de conservation et de restauration des biens culturels;</p> <p>e) il veille, en accord avec l'autorité compétente, au respect des devoirs incombant aux propriétaires de biens culturels protégés;</p> <p>f) il élabore, à l'intention de la Commission, le recensement des biens culturels et l'inventaire des biens culturels protégés, à l'exception de ceux qui relèvent du Service archéologique et des institutions culturelles de l'Etat;</p> <p>g) il propose à la Direction des mesures de protection provisoires, au sens des articles 35 LPBC et 76 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC);</p> <p>h) il encourage la création de commissions locales pour la protection des biens culturels;</p> <p>i) il assure le secrétariat de la Commission, et de son bureau, et de la sous-commission;</p> <p>j) il effectue toute autre tâche qui lui est attribuée par la Direction et exerce les autres attributions qui lui sont dévolues par la législation relative à la protection des biens culturels.</p>
--	--

4.1.2. LATeC et ReLATeC

La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC-RSF 710.1) et son règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 (ReLATeC-RSF 710.11) fixent le cadre légal pour la transposition des missions des services et leur application contraignante pour les communes et les tiers dans les domaines de la construction et de l'aménagement du territoire.

LATeC (ReLATeC)	SAEF	SBC
Art. 13-19 Plan directeur cantonal (RELATEC Art. 8-14)		
Art. 20-22 Plans d'affectation cantonaux (RELATEC Art. 15-16)		
Art. 22a-33 Aménagement régional (RELATEC Art. 17-19)		
Art. 38-61 Plan d'aménagement local (RELATEC Art. 20-29)		
Art. 51 Zones de centre	-	
Art. 59 Zones de protection		
Art. 62-68 Plans d'aménagement de détail		
Art. 72-76 Mesures particulières de protection		

Art. 77-92 Procédures applicable aux plans et aux règlements communaux (RELATEC Art. 30-36)		
Art. 119-134 Règles de construction (RELATEC Art. 52-83)		
Art. 125 Harmonisation et aspect général (RELATEC Art. 58-65)	–	
Art. 135-153 Permis de construire, de démolir et d'implantation (RELATEC 84-104)		
Art 154-164 Exploitation de matériaux (RELATEC 105-109)		–
Art 165-172 Police des constructions (RELATEC 110-112)		

4.1.3. Plan directeur cantonal

Le Plan directeur cantonal définit pour les autorités, les communes et les services, les objectifs par rapport aux thématiques biens culturels et archéologie, la répartition des tâches et les modalités de leur mise en œuvre.

Plan directeur cantonal	SAEF	SBC
T115 Sites construits protégés et chemins historiques	–	
T116 Sites archéologiques		–
T117 Immeubles protégés	–	

4.2. Comparaison des missions légales et des défis actuels et à venir

4.2.1. SAEF

Les bases légales actuelles ont été élaborées au XX^e siècle en même temps que se développait notre domaine d'activité archéologique cantonal. Elles envisageaient un nombre limité, voire fini, d'objets à gérer (sites, périmètres, éléments mobiliers).

Le fort développement récent de l'aménagement et de la construction sur le territoire cantonal nous amène à reconsidérer la finitude du patrimoine archéologique. Les vestiges et l'ensemble des traces archéologiques sont répartis de manière bien plus large et tous les indices relatifs à l'utilisation passée du territoire sont importants pour sa compréhension. Les outils mis en place pour répondre aux bases légales actuelles, notamment les périmètres archéologiques (recensés, de protection), ne permettent plus une gestion adéquate et pérenne de ce patrimoine.

Le défi pour le SAEF est d'anticiper cette limite et d'élaborer une nouvelle manière de répondre encore plus efficacement (catégorisations, information numérique centralisée, Objectifs 4.0) aux sollicitations qui s'intensifient avec le développement économique.

Les solutions en étude au sein du SAEF permettront de réaliser ce défi et de projeter la gestion du patrimoine archéologique dans une perspective durable. Le moment venu, il s'agira aussi d'adapter les bases légales à ces nouveaux outils qui ouvriront la porte à de nouvelles formes de dialogue entre les acteurs et partenaires de l'aménagement et de la construction.

4.2.2. SBC

Depuis l'adoption de la LPBC et de son règlement RELPBC, la perception du patrimoine a évolué. La bonne conjoncture continue et les procédures qui en découlent ont augmenté la pression sur le patrimoine et sa gestion poussant trop souvent le Service des biens culturels dans un mode de fonctionnement d'urgence purement réactif. En même temps le cloisonnement sectoriel a fait place

à une conception plus transversale autant à l'intérieur des thématiques du patrimoine que face aux nombreuses autres thématiques qui ont pris du poids ces dernières années comme la densification, le développement durable, les stratégies énergétiques, le cadre normatif etc. Les limites temporelles entre le patrimoine et la culture tout court sont devenues perméables: l'archéologie du bâti, le recensement de l'architecture contemporaine ne sont que deux exemples. Le patrimoine matériel s'enchevêtre avec le patrimoine immatériel. L'usage et le savoir-faire liés au patrimoine s'avèrent autant important que sa matérialité. Les actuelles révolutions du savoir et la révolution numérique, ainsi que la disponibilité en tout temps de l'information, doivent être prises en compte. Ces changements sont tous récents mais fondamentaux et ils appellent à de nouvelles réponses quant à la gestion du patrimoine pour la prochaine génération.

Quatre défis à relever:

1. *Biens culturels meubles*

Les églises (paroisses) et les couvents (congrégations) sont les plus importants détenteurs de biens culturels meubles dans notre canton. Les changements de société remettent en question ces institutions quant à leur structure, leur organisation, leur existence même et pour autant qu'elles survivent aussi leur conception du patrimoine en leur possession. La conservation de ce patrimoine par la simple continuité des institutions n'est plus assurée et il faudra redéfinir les responsabilités et faire des choix et pour cela il est indispensable de disposer d'un recensement à jour.

2. *Répartition et délégation de tâches*

La délégation des tâches est aujourd'hui une simple option mais elle doit devenir une obligation pour des entités politiques et administratives locales notamment les villes, qui ont la taille critique pour pouvoir et devoir assumer les tâches en matière de gestion du patrimoine d'importance locale. C'est un des éléments clefs pour diminuer la pression qui paralyse le service dans ses missions prioritaires qui devraient se concentrer sur le patrimoine d'importance régionale, cantonale et nationale.

3. *Sites protégés et qualité des sites*

Malgré une large implémentation de l'ISOS depuis l'adoption du plan directeur cantonal de 2002 déjà, on constate hormis quelques exceptions une évolution dans son ensemble désastreuse de la qualité des sites notamment dans les campagnes et les agglomérations. L'approche actuelle de l'aménagement, cloisonnée aux seuls secteurs légalement protégés ne fonctionne manifestement pas et il faut davantage coordonner l'approche du patrimoine avec une approche basée sur la culture respectivement la qualité du bâti (Baukultur) pour réussir à retourner cette évolution.

4. *Patrimoine immatériel et virtuel*

Le lien entre la conservation matérielle et la conservation de l'usage et du savoir qui entoure le patrimoine est aujourd'hui de plus en plus important. L'ère numérique par l'ubiquité et l'omniprésence de l'image et de l'information transforme même le patrimoine matériel en patrimoine immatériel sur des supports très variés et évolutifs (internet, réseaux sociaux, bases de données etc.) Conserver le patrimoine pour demain ne pourra pas se limiter à sauver uniquement sa substance historique. Il faudra également en actualiser le sens, en préserver les images, les représentations et l'empreinte numérique, tout en veillant à sauvegarder et à transmettre, par le biais d'une formation adéquate, le savoir-faire qui l'entoure.

4.3. Propositions de modifications du dispositif légal et réglementaire

Dans le cadre de l'analyse, aucune modification de fond du dispositif légal et réglementaire n'a été proposée. Les définitions des missions de l'archéologie et des biens culturels sont suffisamment ouvertes et claires, même si des ajustements formels seront nécessaires.

4.4. Fonctionnement des deux services: organigrammes, ressources, prestations

Depuis leur création, les deux services sont passés par une phase de fondation portée par des personnalités pionnières suivi d'une période de consolidation qui s'est concrétisée par l'entrée en vigueur de la LPBC et du RELPBC en 1993. Après 25 ans cette consolidation est aujourd'hui achevée et les deux services disposent de structures et d'infrastructures de qualité.

4.4.1. Historique

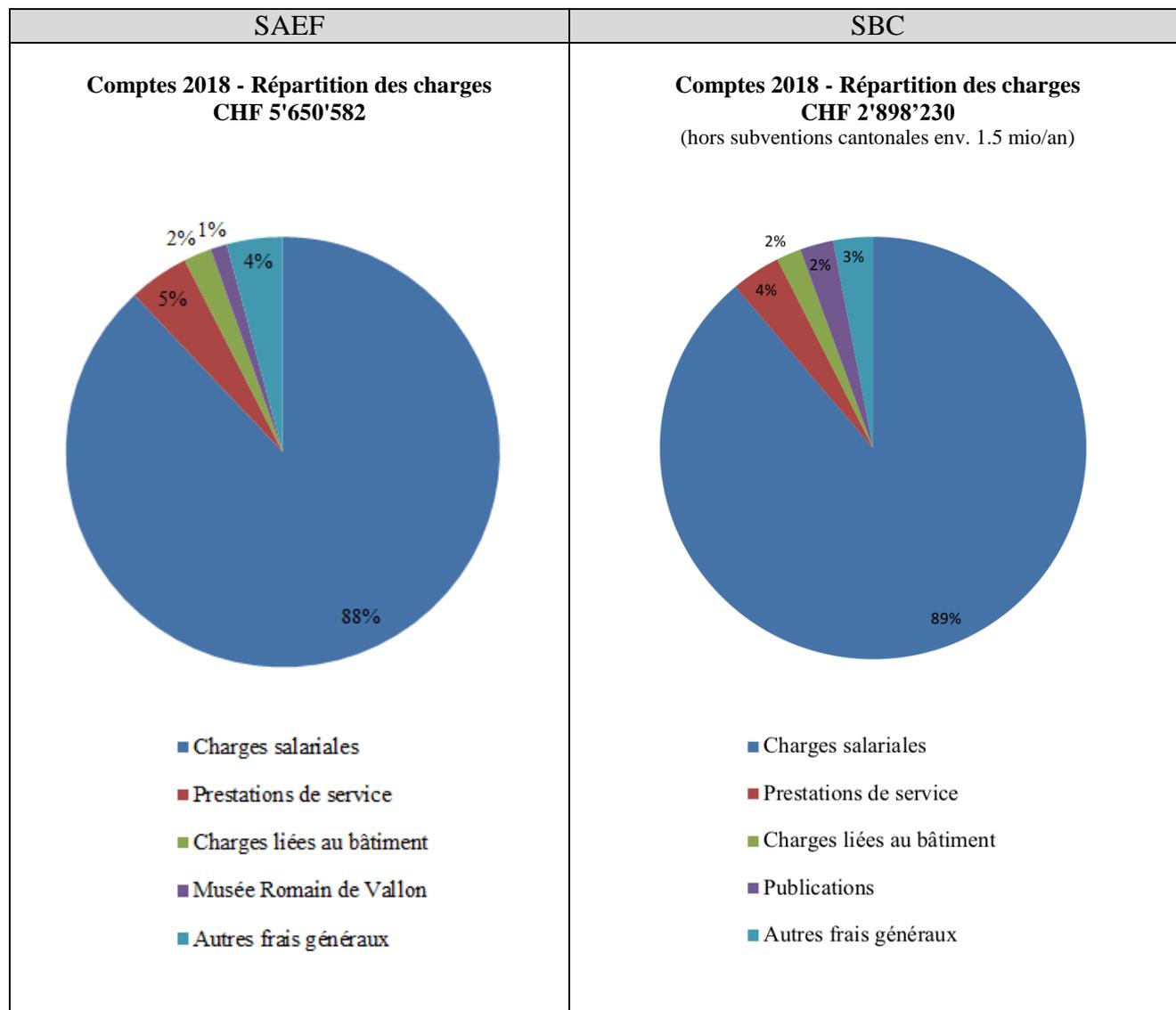
SAEF	SBC
<p>C'est en 1826 que fut fondée une société archéologique dont le but était d'entreprendre des recherches et de constituer une collection. Cette société cessa toutefois ses activités quelques années après sa fondation. A partir des années 1850, les sites lacustres suscitèrent l'engouement de nombreux passionnés d'archéologie, notamment Louis Grangier qui avait obtenu de la part du Conseil d'Etat une concession de recherche. D'autres érudits, tel que l'abbé Jean Gremaud ou le baron Gustave de Bonstetten, s'intéressèrent à d'autres types de sites et fouillèrent respectivement le temple gallo-romain de Riaz/Tronche-Bélon en 1852-1853 ou encore les tumuli de Düdingen/Birch en 1852. En 1878, une première carte archéologique fut publiée par G. de Bonstetten, complétée en 1894 par François Reichlen.</p> <p>En 1901, Max de Techtermann fut nommé archéologue cantonal par le Conseil d'Etat. L'abbé François Ducrest lui succéda en 1907 et le chanoine Nicolas Peissard reprendra cette charge dès 1911. En 1941, il publiera sa Carte archéologique du canton de Fribourg et démissionnera de sa fonction en 1942; le poste d'archéologue cantonal restera vacant jusqu'au 1er avril 1962, date à laquelle Mlle Hanni Schwab, responsable des chantiers archéologiques de la 2e Correction des Eaux du Jura fut désignée comme nouvelle archéologue cantonale.</p> <p>Depuis cette date, l'archéologie fribourgeoise connut une activité ininterrompue, dirigée successivement</p>	<p>L'histoire du Service des biens culturels commence en 1969, avec la nomination d'Etienne Chatton comme conservateur des monuments historiques. Une structure administrative indépendante est alors créée au sein de l'administration cantonale pour gérer l'ensemble des questions liées à la protection et à la conservation des biens culturels, missions confiées jusqu'alors à une commission des monuments historiques (1900) puis à la sous-commission des Monuments et édifices publics rattachée à la Commission du Musée et des monuments historiques (1940). L'emballement des années 1950 et 1960 avait montré les limites du travail de ces commissions dans l'incapacité de mettre sur pied des recensements et d'assurer le suivi des dossiers. Le premier conservateur se heurte à l'absence de cadre légal, à l'inexistence de tout recensement et d'inventaire ainsi qu'à une surcharge de travail liée au démarrage économique du canton et à ses mutations socio-économiques. La nomination d'Hermann Schöpfer comme rédacteur des Monuments d'art et d'histoire en 1970 puis celle de Jean-Pierre Anderegg engagé en 1972 pour réaliser le recensement de la maison rurale marque le début des recensements dans un contexte scientifique et topographique, au sein de projets nationaux autonomes. Leurs équipes dépendent administrativement du secrétariat général et ne partagent que leurs bureaux avec le Service des monuments historiques et édifices publics.</p> <p>La loi du 7 novembre 1991 sur la protection des</p>

<p>par M. François Guex, M. Claus Wolf, Mme Carmen Buchillier, jusqu'à la nomination ad interim au 1er avril 2018 de M. Reto Blumer, archéologue cantonal actuel. Le Service archéologique occupe depuis 1997 l'ancienne caserne sise à la Planche Supérieure en vieille ville de Fribourg.</p> <p>Depuis 2000, le Service archéologique assure la direction administrative et scientifique du Musée romain de Vallon de même que la conservation des deux mosaïques in situ.</p> <p>Source: https://www.fr.ch/saef/culture-et-tourisme/patrimoine/historique-du-service-archeologique</p>	<p>biens culturels, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1993, prévoit l'intégration des recensements au nouveau Service des biens culturels et fusionne les diverses équipes travaillant à la sauvegarde du patrimoine bâti et culturel, meuble et immeuble. Cette entité sera désormais composée de deux sections, d'un côté un secteur « conservation » renforcé, de l'autre une unité « recensement et documentation » intégrant le projet de recherche « Monuments d'art et d'histoire », le nouveau recensement des biens culturels immeubles et le recensement des biens culturels meubles couvrant pour l'essentiel le patrimoine religieux. Pour assurer sa mission, cette nouvelle section développe une bibliothèque, une photothèque et une documentation servant à la fois d'outils de travail interne et de centre de compétence sur le patrimoine fribourgeois. Le Service développe alors une stratégie d'information et de communication par le biais de publications (revue Patrimoine Fribourgeois dès 1992, site internet en 2003) et de manifestations (Journées européennes du patrimoine dès 1995).</p>
--	---

4.4.2. Organigramme

SAEF	SBC
<p>Le Service archéologique est constitué de trois domaines d'activités (Annexe 3):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interventions archéologiques • Support technique • Publication et médiation <p>auxquels s'ajoutent le Support administratif usuel (administration et secrétariat, finances et comptabilité, informatique, bibliothèque, logistique) ainsi que la gestion du Musée romain de Vallon.</p> <p>Les Interventions archéologiques comprennent quatre secteurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Archéologie du territoire (préavis, PAL, consultations) • Pré- et Protohistoire • Gallo-Romain • Moyen Age <p>Le Support technique comprend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Laboratoire de conservation-restauration et collections • Gestion information, documentation et archive • Production graphique 	<p>Le Service des biens culturels est organisé en deux sections appuyées par le secrétariat (Annexe 4).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Section recensement • Section conservation <p>Le Chef de service et le Chef de service adjoint assument en même temps que la direction aussi la responsabilité des deux sections.</p> <p>La section recensement couvre pour l'essentiel l'identification et la documentation du patrimoine. Elle est structurée par thématique et comprend aussi le projet de publication des Monuments d'art et d'histoire de la Suisse qui est plutôt un projet scientifique de recherche de fond.</p> <p>La section conservation assure le suivi de ce patrimoine, des sites et objets protégés dans les processus de planification, de construction, de transformation et de restauration. Elle est structurée par secteur géographique et/ou région linguistique.</p>

4.4.3. Comptes



Compte	Libellé	Réel	%	Compte	Libellé	Réel	%
3010.100	Traitements du personnel	3'938'417.30	69.70	3000.200	Commissions	13 816,50	0,50%
3010.134	Trait. pers. auxi. archéologiques canton	147'046.75	2.60	3010.100	Traitements du personnel	1 961 693,95	71,17%
3040.300	Allocations sociales	39'562.50	0.70	3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	145 568,35	5,28%
3049.400	Primes de fidélité	2'800.00	0.05	3010.126-3060.000	Charges sociales et assurances div.	444 001,00	16,11%
3049.500	Gratifications d'ancienneté	11'410.00	0.20	3090.000	Frais de formation	7 835,78	0,28%
3050.100	Contributions à l'AVS-AI-APG	215'313.80	3.81	3099.006	Prestations diverses en faveur personnel	1 519,70	0,06%
3050.200	Contributions à l'assurance chômage	44'783.45	0.79	3100.100	Fournitures de bureau	20 153,70	0,73%
3051.000	Contrib. Caisse de prévoyance personnel	455'839.30	8.07	3101.001	Matériel de nettoyage	1 633,55	0,06%
3053.100	Contributions à l'assurance accidents	11'953.85	0.21	3102.102	Publications et publicité	73 350,50	2,66%
3054.300	Contributions Alfa	102'366.95	1.81	3103.300	Livres	5 755,57	0,21%
3059.100	Contributions enseignement prof.	1'638.45	0.03	3103.301	Abonnements et cotisations	4 755,19	0,17%
3059.200	Contr. structures accueil extrafamilial	1'638.45	0.03	3110.100	Achats de mobilier	12 855,00	0,47%
3090.000	Frais de formation	2'741.75	0.05	3110.200	Achats de machines	0,00	0,00%
3099.006	Prestations diverses en faveur personnel	2'125.08	0.04	3110.301	Achats de matériel et d'appareils	7 831,80	0,28%
3100.100	Fournitures de bureau	6'300.75	0.11	3110.309	Achats d'équipements téléphoniques	0,00	0,00%
3101.000	Marchandises	6'679.95	0.12	3111.500	Achats de véhicules	0,00	0,00%
3101.001	Matériel de nettoyage	5'455.30	0.10	3113.000	Achats matériel, logiciels informatiques	-51 531,60	-1,87%
3101.006	Carburants	9'661.45	0.17	3120.000	Chauffage	13 488,75	0,49%
3102.102	Publications et publicité	1'100.65	0.02	3120.001	Eclairage	9 116,35	0,33%
3103.300	Livres	9'615.26	0.17	3120.002	Eau	1 908,30	0,07%
3103.301	Abonnements et cotisations	3'724.81	0.07	3120.004	Impôts et contributions	190,00	0,01%
3110.301	Achats de matériel et d'appareils	17'851.45	0.32	3130.000	Prestations de service par des tiers	108 902,72	3,95%
3111.500	Achats de véhicules	29'300.00	0.52	3130.001	Frais de télécommunications	2 593,70	0,09%
3112.000	Achats vêtements, literie et lingerie	3'286.65	0.06	3130.002	Taxes postales	1 737,20	0,06%
3120.000	Chauffage	36'385.10	0.64	3130.049	Travaux informatiques par des tiers	0,00	0,00%
3120.001	Eclairage	20'173.40	0.36	3134.000	Assurances	3 232,80	0,12%
3120.002	Eau	1'927.00	0.03	3137.000	Impôts sur les véhicules	0,00	0,00%
3120.004	Impôts et contributions	1'680.00	0.03	3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	53 996,35	1,96%
3130.000	Prestations de service par des tiers	255'715.41	4.53	3150.100	Entretien du mobilier	0,00	0,00%
3130.001	Frais de télécommunications	2'526.75	0.04	3150.301	Entretien du matériel et des appareils	0,00	0,00%
3130.002	Taxes postales	4'972.95	0.09	3151.500	Entretien des véhicules	4 854,07	0,18%
3130.010	Transports	14'283.40	0.25	3153.000	Entretien mat., logiciels informatiques	3 886,35	0,14%
3134.000	Assurances	6'823.55	0.12	3160.100	Locations de locaux	0,00	0,00%
3137.000	Impôts sur les véhicules	30.00	0.00	3170.005	Frais de réceptions	2 191,45	0,08%
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	92'998.50	1.65	3170.100	Déplacements	32 243,60	1,17%
3150.301	Entretien du matériel et des appareils	5'045.15	0.09	3181.000	Pertes sur créances	150,00	0,01%
3151.500	Entretien des véhicules	6'263.55	0.11	3300.001	Amortissements des immeubles	0,00	0,00%
3153.000	Entretien mat., logiciels informatiques	16'722.71	0.30	3631.000	Part aux frais de conférences	7 700,00	0,28%
3160.100	Locations de locaux	9'083.40	0.16	3632.000-3707.005	Subventions fédérales et cantonales versées	2 227 741,00	
3161.300	Locations de machines	7'626.90	0.13	3910.002	Contrib. fouilles Service archéologique	0,00	0,00%
3170.100	Déplacements	41'977.70	0.74	3910.005	Prestations bibliothéconomiques BCU	2 800,00	0,10%
3199.001	Dépenses d'exploitation diverses	26'451.30	0.47	3920.002	Charges d'immeubles imputées	0,00	0,00%
3636.000	Subventions cantonales	70'000.00	1.24	Clé compte 3		5 125 971,63	
3910.005	Prestations bibliothéconomiques BCU	6'400.00	0.11	4210.000	Emoluments	-118 425,00	-4,30%
Clé compte 3		5'697'700.67		4250.000	Ventes	-1 824,10	-0,07%
4210.000	Emoluments	-40'610.00	-0.72	4260.000	Indemnités journ. assurance accidents	0,00	0,00%
4260.000	Indemnités journ. assurance accidents	-5'610.00	-0.10	4260.003	Allocations perte gain pers. mobilisé	0,00	0,00%
4260.004	Récupérations de traitements	-500.00	-0.01	4260.004	Récupérations de traitements	0,00	0,00%
4260.030	Recettes administratives diverses	-398.00	-0.01	4260.009	Récupérations de frais pour des dégâts	0,00	0,00%
Clé compte 4		-47'118.00	-0.83	4260.029	Alloc. perte de gain en cas de maternité	0,00	0,00%
		5'650'582.67	100	4260.030	Recettes administratives diverses	-21 503,25	-0,78%
				4511.007	Prélèvements sur provisions	-32 159,00	
				4630.006-4700.051	Subvention fédérales reçues	-1 234 065,00	
				Clé compte 4		-1 407 976,35	
						3 717 995,28	
				Comptes hors subventions		2 756 478,28	100,00%

4.4.4. EPT (budget 2018)

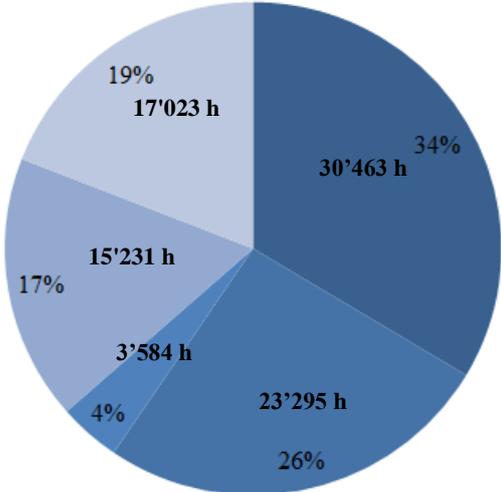
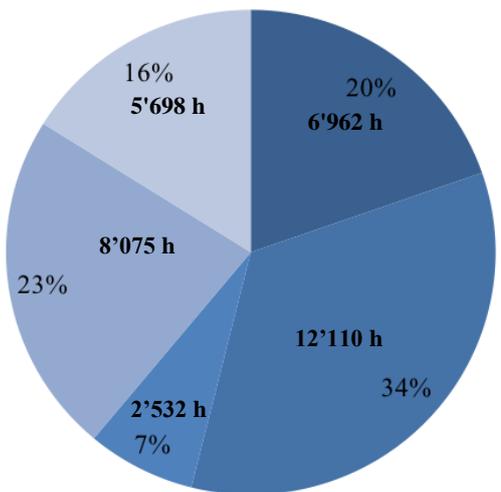
SAEF			SBC		
Chef de service	1.0	2%	Chef de service (direction)	0.35	2%
Administration, informatique et logistique	4.8	12%	Chef de Service adj. (direction)	0.25	2%
Archéologie du territoire (dont adjoint du chef de service)	2.6	6%	Secrétariat	1.00	7%
Personnel terrain	4.0	10%	2 Apprentis		
Pré- et Protohistoire	5.0	12%	Section recensement	5.60	38%
Gallo-Romain	5.6	14%	Section conservation	5.55	37%
Moyen Age	4.5	11%	Suivi PAL	0.60	4%
Support technique (laboratoires, graphisme, documentation, archives)	11.8	29%	Projet publication SHAS	1.50	10%
Publication et médiation +MRVa	1.6	4%	1 Stagiaire		
Total	40.9	100%	Total	14.85	100%

4.4.5. Compétences

SAEF	SBC						
L'ensemble des compétences individuelles des collaboratrices/teurs a été analysé et reporté sur un tableau détaillé (Annexe 5) permettant de mettre en évidence certains regroupements d'optimisation interne encore possibles.	Dir. gest .strat/fin/rh 1845 h 5.2% Coll. jur 324 h 0.9%						
Répartition technique // scientifique (métiers spécifiques à l'archéologie):	Coll. scientifique hist ou arch 12048 h 34.2% Coll. scientifique hist 5018 h 14.2%						
<table border="1"> <tr> <td>Personnel scientifique</td> <td>10 EPT</td> </tr> <tr> <td>Personnel technique (terrain)</td> <td>11 EPT</td> </tr> <tr> <td>Support technique</td> <td>14 EPT</td> </tr> </table>	Personnel scientifique	10 EPT	Personnel technique (terrain)	11 EPT	Support technique	14 EPT	Coll. scientifique hist/doc 2261 h 6.4% Coll. scientifique hist/réd 1110 h 3.2% Coll. scientifique hist/phot 861 h 2.4% Coll. scientifique hist/med 774 h 2.2% Coll. scientifique hist/adm 1609 h 4.6% Coll. scientifique arch/adm 1200 h 3.4%
Personnel scientifique	10 EPT						
Personnel technique (terrain)	11 EPT						
Support technique	14 EPT						
	Coll. adm 5681 h 16.1%						
	Coll. mediation 796 h 2.3% Coll. tech. photographe 758 h 2.2%						
	Divers 936 h 2.7%						
	Les compétences de collaborateur scientifique avec des affinités diverses sont de loin le plus fréquemment utilisées soit dans près de 70% des heures réalisées. Pour environ 22% des heures						

	<p>fournies les compétences de collaborateur scientifique sont nécessaires, mais le travail comporte une importante partie administrative et/ou technique qui pourrait être déléguée dans une réorganisation du travail si la masse critique et le volume sont atteints pour justifier et rendre efficace cette réorganisation.</p> <p>Environ 16% des heures fournies peuvent être réalisées avec des compétences purement administratives alors que environ 6% des heures nécessitent des compétences de direction.</p> <p>Les autres compétences métiers spécifiques se limitent à la photographie et à la médiation qui représentent tous les deux un peu plus de 2% des heures fournies.</p>
--	---

4.4.6. Prestations en heures (2018)

SAEF	SBC
<p>Répartition des heures 2018 par prestation 89'597 h</p>  <ul style="list-style-type: none"> ■ Sauvegarde du patrimoine archéologique ■ Valonisation du patrimoine archéologique ■ Musée Romain de Vallon ■ Direction et support administratif ■ Autres prestations indirectement productives 	<p>Répartition des heures 2018 par prestation 35'377 h (Annexe 6)</p>  <ul style="list-style-type: none"> ■ Recensement et mise sous protection ■ Traitement de permis, aides et conseils ■ Monuments d'art et d'histoire ■ Direction et support administratif ■ Publication, documentation, sensibilisation

4.4.7. Prestations en livrables (2018)

SAEF			SBC		
Préavis	935	100%	Dossiers en procédures	2'076	
PAL	49	5%	100%		
PAD	17	2%	PAL	58	3%
Demandes ordinaires	657	70%	PAD	26	1%
SPC	27	3%	Routes	91	4%
SdE	1	0.1%	Permis bâtiments protégés ou recensés	877	42%
SAgri	11	1.2%	Permis nouv. constr. dans site protégé	913	44%
Demandes anticipées	85	9%	Recours et divers	111	6%
Villes et autorisations anticipées	88	9%	Permis consultation	232	11%
			Permis préalable	391	19%
Interventions archéologiques	465	100%	Permis final	1348	65%
Fouilles de sauvetage	12	3%	Sarine	531	26%
Analyses de bâtiment	22	5%	Gruyère	401	19%
Suivis de chantier	283	61%	Broye	369	18%
dont chantiers linéaires	85	18%	Lac	296	14%
Sondages d'évaluation	23	5%	Glâne	262	13%
Opérations subaquatiques	3	1%	Veveyse	134	7%
Prospections	110	24%	Singine	83	4%
dont prospections aériennes	2	0.4%			
dont prospections détectoristes	70	15%	Recensement immeubles communes /	9/23	
Autres	12	3%	localités		
Nouveaux sites archéologiques	57		Immeubles considérés/recensés	7183/1024	
Sites archéologiques	3007		Recensement meubles – édifices	9	
Périmètres archéologiques	2868		Meubles recensés	1978	
Périmètres de protection	26				
Arrivage mobilier	4500		Documentation rapport versés	187	
Traitements céramique	2600		Clichés photos identifiés	9015	
Traitements organique	795		Fribourgensia documents versés	350	
Traitements métal	728		Notices biographiques	55	
Traitements verre	58		Nouveaux ouvrages bibliothèque	427	
Traitements lithique	41		Sensibilisation JEP	3800	
Conservation mosaïques Vallon	2		Année du patrimoine visites remparts	100000	
			Exposition Musée de la Visitation à		
			Moulin		
Photographies studio	4000		Publication Catalogue d'exposition	3500	
Photogrammetries (30 sites)	142		Publication Dépliant Enceintes et	50000	
			châteaux		
Monographie	1		Les prestations en fonction des livrables représentent		
CAF	1		une structure analogue à celle des prestations en		
Chroniques AAS	19		fonction des heures avec une écrasante majorité des		
Chroniques ChronArc	189		dossiers et actes liés au permis de construire et aux		
			recensements en lien avec les révisions de PAL. Ces		
Affluence journée portes	3000		éléments sont directement liés aux bases légales et le		
ouvertes			flux est pour l'essentiel induit par la conjoncture. Le		
Visites guidées scolaires	4		seul moyen d'influencer ce flux passe par une		
			délégation ou l'abandon de tâches.		

4.5. Analyses quantitatives et qualitatives des améliorations et problèmes potentiels dans le cadre d'une fusion

4.5.1. Travaux du COPIL

Les échanges réalisés lors des séances du COPIL n'ont pas fait l'objet de minutes détaillées. Les PV de ces séances sont d'ordre décisionnel (**Dossier Annexes**). Toutefois, les présentations PowerPoint réalisées lors des séances sont disponibles pour consultation (**Dossier Annexes**). De nombreux documents présentés à ces occasions sont intégrés aux annexes du présent Rapport d'analyse.

4.5.2. Information au personnel

Une séance d'information au personnel a été organisée dans chacun des deux services (Annexes PowerPoint). Outre une présentation des enjeux de l'Analyse, ces séances ont permis au personnel de poser des questions aux délégués du COPIL.

4.5.3. Analyses internes

Outre les séances internes de travail, le SAEF a établi et distribué un questionnaire qui aborde diverses questions liées à l'organisation actuelle du service et à une éventuelle fusion. Les résultats de ce questionnaire se trouvent en **Annexe 7**. L'ensemble du personnel a joué le jeu et répondu aux diverses questions. Les résultats montrent des tendances intéressantes concernant les questions liées à une éventuelle fusion, mais aussi au sujet de l'organisation interne du service qui peut encore être améliorée, notamment au niveau de l'établissement de normes de standardisation. La perception d'une claire différence des missions entre les deux services transparaît également.

Le SBC a pu bénéficier des résultats des analyses menées avec le SPO en 2016. Ces analyses avaient réuni l'ensemble des collaborateurs autour du thème des processus de la priorisation. Ce processus avait été suivi par la définition des cahiers des charges dans le cadre d'entretiens individuels.

4.5.4. Séances interservices

Plusieurs séances de travail interservices ont réuni S. Rück, R. Blumer, A. Lauper et R. Tettamanti. Elles ont permis de mettre en commun les résultats des analyses internes menées au sein des services, ainsi que d'échanger les réflexions et de confronter les différences constatées. Elles ont également permis de préparer les séances de COPIL.

4.5.5. Séance participative

Un premier atelier participatif, mené par le SPO avec les collaboratrices et collaborateurs des deux services réunis a eu pour objet de présenter le scénario et de laisser aux personnes présentes la possibilité de placer leurs tâches actuelles dans l'organigramme futur dont ils n'avaient que la vision des en-têtes indiquant les sections.

4.5.6. Synergies des processus

4.5.6.1. SAEF

L'ensemble des domaines d'activité du SAEF ont été étudiés sous l'angle de l'analyse des processus individuels en tenant strictement compte du catalogue des prestations du service (**Annexe 8**).

Cela a permis de mettre en évidence:

- les exigences normatives
- les déclencheurs (input / attentes / demandes)
- les missions
- les ressources
- les prestations (output / produits)

Cette analyse a permis au SAEF de mettre en évidence les liens et les dépendances entre les divers processus et d'identifier quelques possibilités d'optimisation faciles à implémenter au sein de la gestion transversale des projets et de l'organisation verticale des tâches.

Le SAEF a également évalué le potentiel de synergie compétence par compétence dans chaque domaine d'activité et secteur. Il a abouti au tableau de synthèse qui devait permettre une mise en parallèle avec le SBC ainsi que à une cartographie des compétences (**Annexe 9**) dans un processus optimisé (Acquisition-Elaboration-Valorisation).

4.5.6.2. SBC

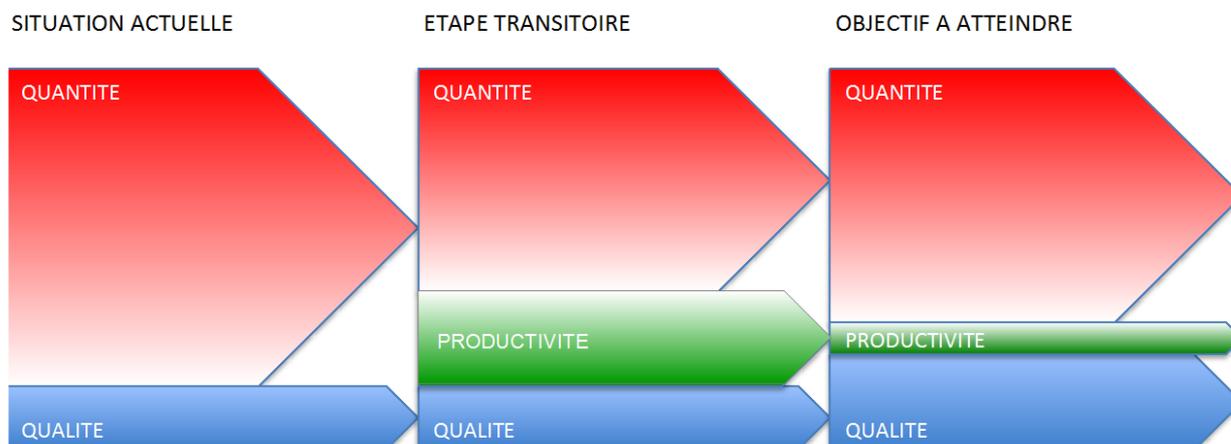
Le SBC reprend ici l'analyse interne réalisée en 2016:

- analyses processus et priorisation avec SPO (**Annexe 10**)
- ateliers avec collaborateurs sur les processus
- NCE sur les possibilités de priorisation des prestations au sein du Service des biens culturels
- entretiens individuels avec les collaborateurs

Globalement 2/3 de l'action du service sont liés aux procédures de permis et de PAL et aux délais légaux qui en découlent. En 2016 durant deux ateliers les collaborateurs ont eu l'occasion de s'exprimer sur chaque processus en mentionnant les points positifs, les points négatifs et les objectifs à atteindre. En tout 247 avis ont été exprimés sous forme de mots-clés pendant les deux ateliers. 24% des avis soulevaient des points positifs, 41% des points négatifs et 35% des objectifs à atteindre. L'intérêt du travail, la qualité de la collaboration interne et le sens de la mission font l'unanimité dans les points positifs alors que le continuel travail dans l'urgence et l'impossibilité de prévoir et d'organiser le travail de façon fiable figurent en tête des points négatifs. En toute logique, il résultait dans les objectifs, le souhait soutenu d'une priorisation et d'une réorganisation des prestations.

A l'issue de cette analyse, la stratégie suivante a été adoptée: dans un premier temps il s'agit de réduire la charge générale de travail en reconsidérant le périmètre des missions pour libérer des ressources qui seront affectés à l'amélioration des processus. Dans un deuxième temps les

processus améliorés auront un impact favorable sur la qualité. La quantité pourra de nouveau être adaptée tout en maintenant en permanence une marge de manœuvre pour améliorer les processus.



En 2017

- Discussions individuelles cahiers des charges
- Révision de la structure des postes

En 2018

- Évaluations individuelles et finalisation provisoire des cahiers des charges
- Introduction dans le nouveau Plan directeur cantonal de la possibilité de déléguer le suivi des valeurs locales aux communes
- Début des travaux pour une directive du patrimoine cantonale harmonisée en lieu et places des différents annexes RCU

Avec l'analyse d'opportunité sur une éventuelle fusion qui a mobilisé une grande partie des ressources disponibles, la mise en œuvre de la stratégie citée plus haut a été quelque peu ralentie en 2018. Elle devra de toute manière se poursuivre avec ou sans fusion en 2019.

4.5.6.3. Regroupement

Parmi les produits des analyses, le tableau général des synergies suivant a été réalisé :

SAEF	Domaines d'activités	processus	prest % 2017	prest h 2017	Intérêt synergie SAEF	estimé	affinités selon SAEF	CONVERGENCE	affinités selon SBC	Intérêt synergie SBC	prest h 2017	prest % 2017	rempl. mission	Prestations
1	Direction SAEF	direction		1'136	3.50	3.5	3.50		3.50		1'839	4.2%	3.3	Gestion stratégique /Gestion production 9101/91
2	Support administratif (responsable)	coordination	2.28%	2'127	3.89		3.94		4.00		6'044	13.9%	4.0	prestation/Consultation, travaux 04/9105
3	Finances et comptabilité	domaine	0.46%	426	4.00		4.00		4.00		168	0.4%	3.5	législatif/Coordination représentation /9300
4	Administration, préavis et bibliothèque	domaine	2.34%	2'186	4.00		4.00		4.00		24	0.1%	4.0	Travaux de secrétariat 9201
5	Ressources humaines	domaine	2.36%	2'201	4.00		4.00		4.00		157	0.4%	3.5	Gestion financière / Comptabilité et 9102/92
6	Logistique	domaine	2.30%	2'145	4.00									facturation 02
7	Informatique	domaine	0.19%	174	3.00		3.50		4.00		64	0.1%	3.0	Bibliothèque 9204
8	Interventions archéologiques (responsable)	coordination	0.73%	682										Conduite RH / Administration du personnel 9103/92
9	Secteur Archéologie du territoire	coordination	5.82%	5'430	2.71		2.10		1.48		704	1.6%	3.3	Site Internet/Support informatique 1604/92
10	Secteur Pré- et Protohistoire	coordination	7.80%	7'280	1.50		1.42		1.34		6'674	15.3%	2.0	Mise sous protection 1200
11	Secteur Gallo-Romain et Antiquité tardive	coordination	12.18%	11'377	1.67		1.46		1.25		1'877	4.3%	2.0	Recensement 1100
12	Secteur Moyen Age et urbain	coordination	7.49%	6'995	3.44		2.89		2.33		9'515	21.8%	3.0	Monuments d'art et d'histoire 1900
13	Ressources terrain et post-fouille	domaine	11.38%	10'624	0.00	0								Traitement des permis 1400
14	Support technique (responsable)	coordination	2.37%	2'215										
15	Laboratoire de conservation et de restauration	domaine	11.93%	11'135	0.89	?	1.68		2.47		2'721	6.2%	2.3	Aides, conseils et subventions 1500
16	Collections, inventaire, système d'information et archivage	domaine	4.70%	4'387	2.50	2.5								
17	Production graphique	domaine	11.13%	10'392	3.13		2.99		2.86		1'779	4.1%	2.5	Documentation 1800
18	Publications et médiation (responsable)	coordination	0.49%	454					2.25		1'722	4.0%	2.0	Publication 1600
19	Rédaction et traduction	domaine	1.11%	1'033	2.00		3.00		4.00		33	0.1%	4.0	Traduction 9602
20	Expositions	domaine			0.00									
21	Médiation et relations publiques	domaine			3.50		3.09		2.67		1'446	3.3%	3.0	Sensibilisation 1701
22	Musée romain de Vallon	coordination	2.40%	2'238							66	0.2%	1.0	Protection conflit crise 1300
	Absence maladie	statistiques	2.94%	2'744							2'070	4.7%		Absence maladie
	Formation	statistiques	0.63%	586							1'865	4.3%		Formation 1702
	Vacances	statistiques	9.44%	8'809							4'809	11.0%		Vacances
Totaux			100%	93'369							43'576	100%		

L'évaluation du potentiel de synergie basée sur les processus actuels des deux services permet de dégager les observations suivantes:

- Le support administratif et la direction montrent un potentiel de synergie élevé.
- Entre le suivi des travaux du SBC et les tâches d'archéologie du bâti réalisées par le secteur Moyen Age du SAEF, il existe une complémentarité ; une coordination est nécessaire pour exploiter cette complémentarité et éviter les recouvrements.
- Le domaine des permis de construire et des PAL pourraient théoriquement bénéficier de synergies issues d'une mise en commun des processus et compétences.
- Les compétences métier spécifiques notamment des secteurs archéologiques et du recensement restent très distinctes et n'offrent pas de potentiel de synergie ; une intensification des échanges scientifiques, par des réflexions plus globales et moins sectorielles, aurait par contre un intérêt.
- Les domaines de valorisation, publication et documentation pourraient produire des effets de synergies en fonction des projets et/ou des infrastructures communes ; ces effets resteraient néanmoins limités puisque les contenus sont fournis et produits par les métiers spécifiques de chaque service et qu'il est difficile, dans les faits, d'en dissocier les domaines concernés et de leur donner une autonomie suffisante pour travailler efficacement.

On observe globalement que les plus grandes synergies théoriques ne se trouvent pas dans les secteurs clefs qui réalisent le plus de prestations ou souffrent actuellement d'une sous-dotatation évidente (SBC).

4.5.7. Analyse d'efficacité

Sujets: défense et mise en valeur du patrimoine en général, qualité des prestations, qualité des relations avec les partenaires (tels que bénéficiaires des prestations, SeCA, communes, préfectures), pertinence auprès des décideurs politiques et administratifs.

Sous efficacité il faut entendre la capacité des deux services à atteindre les objectifs. Bien que les objets du patrimoine diffèrent, les objectifs découlant des bases légales sont analogues. Il s'agit d'identifier ou de recenser le patrimoine, de le protéger autant que nécessaire, d'assurer sa conservation matérielle et/ou scientifique et finalement d'en diffuser la connaissance: en termes de processus génériques, il s'agit d'acquisition, d'élaboration et de valorisation.

Comme il ressort du comparatif, les deux services atteignent leurs objectifs à des degrés différents pour diverses raisons allant de l'organisation interne au périmètre d'action en passant par les questions de ressources. Si globalement, le patrimoine archéologique et historique est sous contrôle, la situation n'est que partiellement satisfaisante. A titre d'exemple on peut avancer le bilan plutôt négatif de la protection des sites ou encore des biens culturels meubles. En regroupant simplement les processus actuels des deux services sous un même toit, hormis quelques gains d'efficacité, rien ne permet d'affirmer que la gestion et la situation du patrimoine s'en trouveraient sensiblement améliorées. Au regard de défis à venir, la valorisation telle que pratiquée actuellement manque d'efficacité. Une intégration de processus améliorerait éventuellement cet état de fait, la valorisation en lien avec les nouveaux moyens de communication étant un domaine de plus en plus important et de plus en plus complexe qui devient existentiel si l'on veut rester visible au sein de la société moderne.

Une fusion avec une réorganisation des prestations permettrait probablement d'augmenter encore la qualité des prestations. Toutefois, avec le changement de gestion, le risque de suradministration (plus de ressources affectées à l'organisation des prestations) n'est pas à sous-estimer.

Dans le domaine spécifique du bâti urbain, l'intervention indépendante de deux services est perçue avec incompréhension par les partenaires extérieurs tels que les services, les préfectures ou les citoyens. L'établissement d'un seul préavis regroupant toutes les thématiques ou encore la présence d'une seule personne lors des séances de chantiers ou dans les commissions serait profitable. Toutefois, ces objectifs pourraient aussi être réalisés avec une meilleure collaboration entre les deux services. Du point de vue politique, la défense du patrimoine bâti urbain est plus efficace lorsqu'elle est réalisée par les deux services (deux voix comptent plus qu'une seule).

Les avantages ou inconvénients d'une fusion ne dégagent pas une tendance claire en termes d'efficacité. Un service fusionné devrait chercher à intégrer les processus autant que possible, notamment ceux qui ne sont pas étroitement liés aux compétences métiers très spécifiques, pour gagner au moins partiellement en efficacité au profit du patrimoine et du citoyen.

4.5.8. Analyse d'efficience

Sujets: utilisation rationnelle des ressources (EPT, finances, équipements, locaux...), repérage de doublons éventuels, meilleure mise en valeur des compétences métier du patrimoine, flexibilité, appui administratif (RH, finances, processus administratifs).

Sous efficience il faut entendre la quantité de prestations réalisées par les deux services avec les ressources allouées. Dans le cas de notre analyse, une fusion ne vise pas à réduire les ressources réunies mais à mettre les éventuels gains d'efficience au profit des prestations.

En matière de ressources humaines, les domaines qui pourraient théoriquement gagner le plus en efficience ressortent clairement de l'analyse des synergies. En premier lieu, il s'agit des prestations indirectement productives du management et du support administratif. En second lieu, on trouve les prestations liées à la médiation culturelle, à la sensibilisation du public, à la production graphique, la publication, la rédaction et la traduction. Ces domaines profitent d'une certaine transversalité des compétences au service des processus métiers principaux. Par contre, il apparaît que les gains d'efficience dans les prestations liées aux compétences spécifiques archéologie et biens culturels sont très faibles, voire nuls, à l'exception du domaine de l'archéologie du bâti

En matière d'infrastructures, le bâtiment du Service archéologique semble assez grand pour pouvoir accueillir l'ensemble des collaborateurs des deux services. Une réorganisation importante des locaux (rénovation/modernisation aile ouest sur 5 étages) ainsi qu'une délocalisation effective des dépôts actuels (futur SIC) en seraient les conditions. Il n'est pas possible de chiffrer cet investissement important dans le cadre de cette étude. Un regroupement du personnel sous un même toit serait le gage d'une nouvelle identité (interne et externe).

En matière d'équipements, les effets d'une mutualisation sont minimes pour les prestations et processus spécifiques (véhicules, installations, appareils, etc.) On pourrait imaginer qu'un service de plus grande masse critique aurait des avantages en matière d'équipement technique spécialisé (p.ex. scanner ou imprimante 3D, drone, etc.) et d'infrastructure informatique.

Dans un premier temps une réorganisation absorberait voire même dépasserait les éventuels gains d'efficience. Ces derniers pour autant qu'ils se réalisent se manifesteraient seulement dans un deuxième temps et sous réserve de la collaboration constructive du personnel qui serait soumis à une longue phase transitoire sans avantages immédiats, voire même soumis à des désavantages supplémentaires (situations personnelles, obstacles financiers, risque de démotivation, etc.)

4.5.9. Analyse d'équité et de durabilité

Sujets: plus-value pour le personnel (opportunités de mobilité professionnelle, qualité de la gouvernance, ambiance de travail)

Une fusion des deux services provoquerait une grande insécurité auprès des collaborateurs, ce qui est clairement ressorti des séances internes et des ateliers participatifs. Une majeure partie du personnel ne pouvant pas se projeter dans une future mission commune, il en résulte le sentiment d'une simple transposition des processus actuels sans remise en question et sans gains véritables.

Ce constat contraste avec les conclusions certes théoriques mais néanmoins évidentes de l'analyse initiale des postes et des profils de compétences au sein des deux services. Nombreuses sont les personnes qui par la force des choses assument une multitude de tâches annexes plus ou moins proches de leur compétence métier sans disposer d'une véritable formation. Si cette variété des tâches est appréciée par certains et qu'elle témoigne indubitablement d'une flexibilité bienvenue des services, il prive aussi ces mêmes services de l'efficacité et de l'excellence qui pourraient découler d'une professionnalisation de ces tâches annexes. Toutefois et en ce qui concerne le SAEF, une telle professionnalisation reste possible et peut être réalisée dans le cadre des optimisations entrevues ce qui n'est pas le cas pour le SBC s'il reste seul.

Un plus grand service offrirait d'autres possibilités de spécialisation et de professionnalisation, d'avancement et de formation, ainsi qu'une variété de postes à responsabilité. Toutefois, une plus grande structure très pluridisciplinaire nécessiterait aussi un management adapté à des processus renouvelés.

4.6. Fonctionnement dans d'autres cantons

Le choix des cantons visités est basé sur un panachage entre services fusionnés/non-fusionnés et entre organisation grandes/petites. La sélection s'est portée sur les cantons de Neuchâtel, Zurich, Berne et Argovie. Les discussions ont eu lieu entre les chefs des services respectifs. Les échanges étaient informels, mais se basaient sur une série de questions identiques élaborées préalablement et n'ont pas donné lieu à des comptes-rendus détaillés.

	NE	AG	BE	ZH
Département	DJSC	DICS	DICS	Baudirektion
Distance hiérarchique du Département	2 (3 pour archéo)	2	2	2
Titres	AC // CBC	AC // CBC	AC // CBC	AC-CBC
Fusionné	oui	non	non	oui
Degré de fusion	faible	-	-	moyen
Etat major et admin fusion	Seulement budget			Oui y compris gestion des délais
Archéologie bâti	Conservation patrimoine	Archéologie + collab. biens culturels	Archéologie	Intégré

AC: archéologue cantonal ; CBC: conservateur des biens culturels

La description et une appréciation des organisations visitées dans les autres cantons se trouvent dans l'**Annexe 11**.

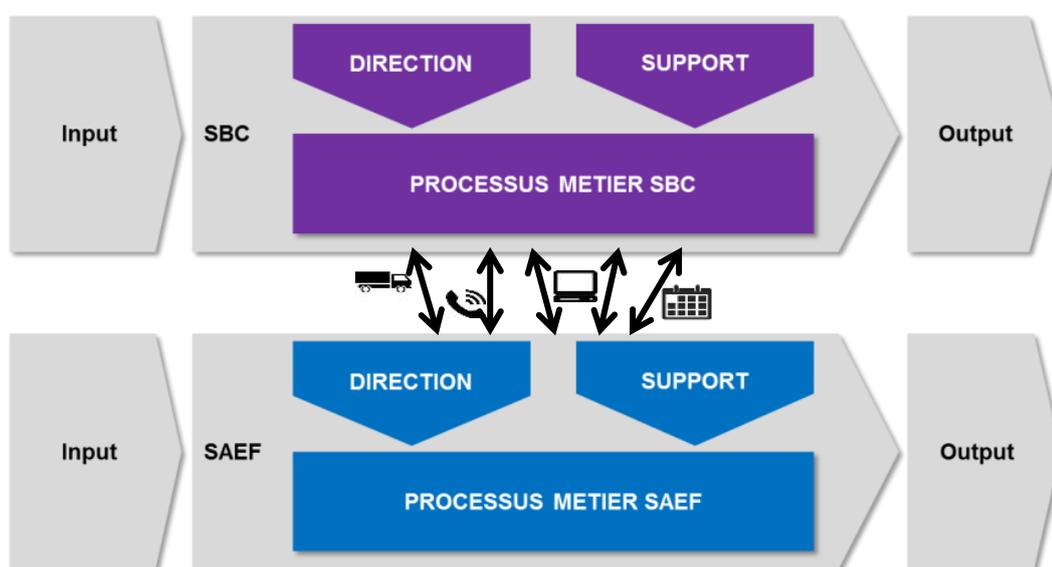
En bref: aucun modèle n'est parfaitement transposable, chaque modèle à une histoire et toute organisation a des avantages et des inconvénients. Il apparaît clairement que la collaboration entre archéologie et biens culturels est parfois plus développée, voire plus efficace, dans les cantons ayant deux organisations indépendantes.

4.7. Modèles de collaboration et scénario étudié

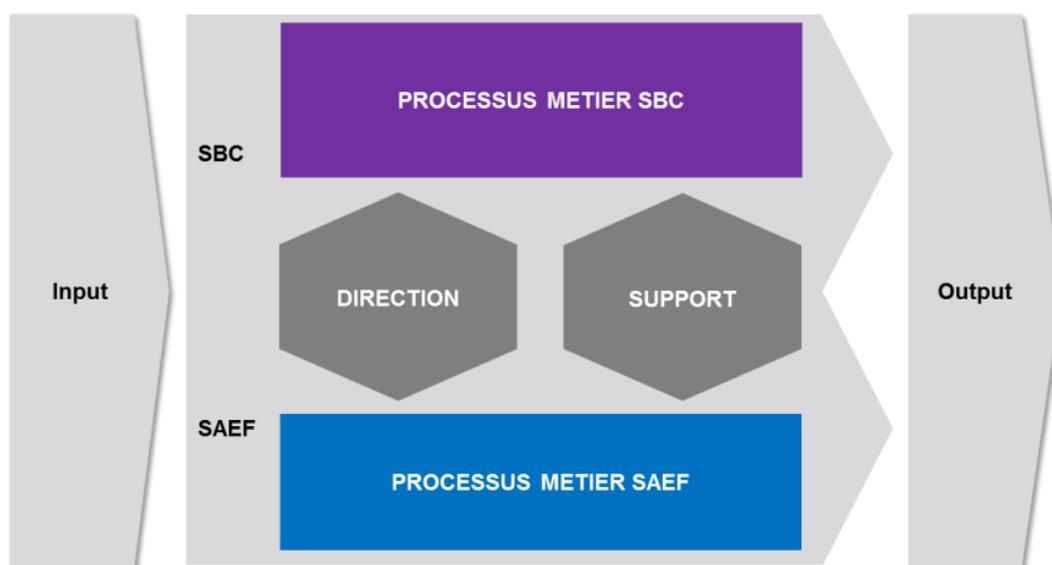
4.7.1. Trois modèles théoriques

Trois modèles théoriques de fonctionnement ont été évalués:

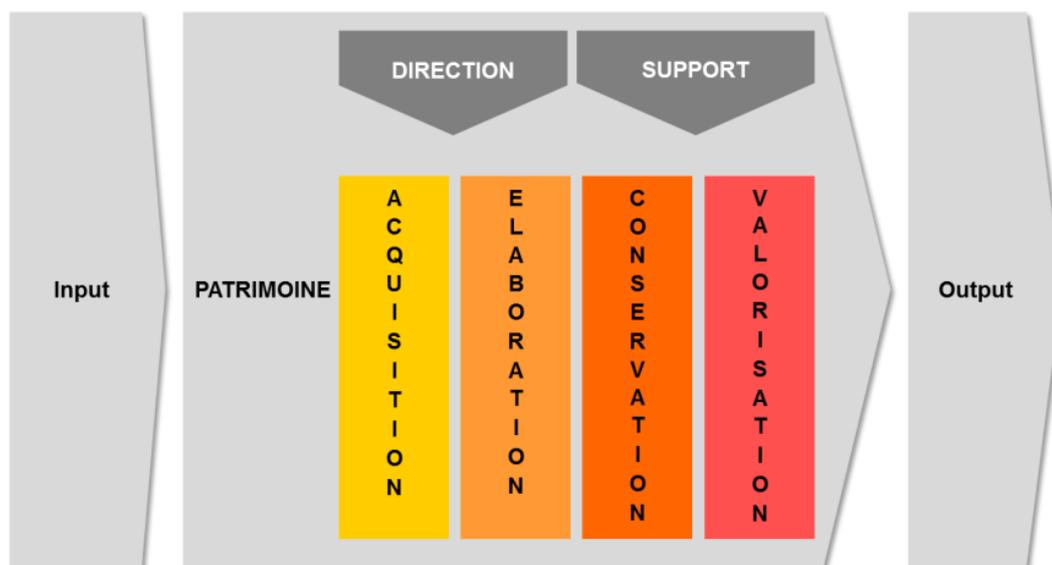
a) Deux services avec collaborations



b) Un service avec deux missions parallèles



c) Un service avec réorganisation complète des processus



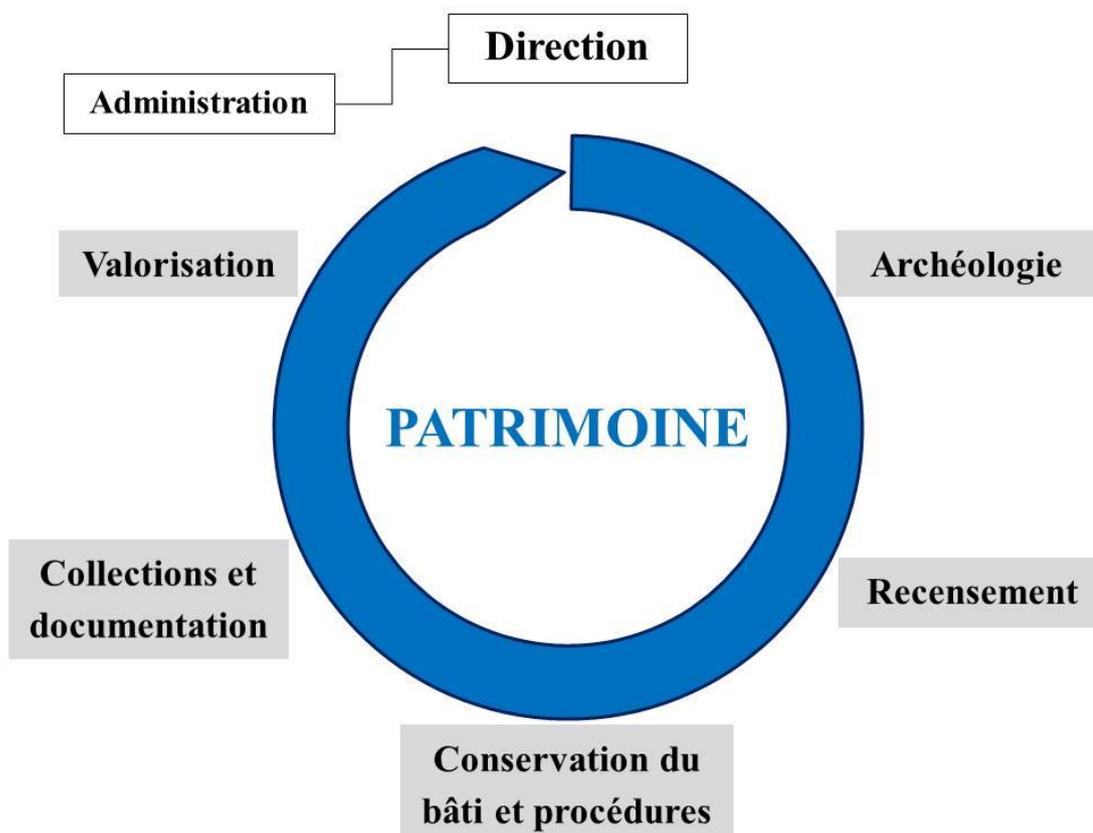
Les modèles a) et b) ne présentent pas d'intégration des processus, c'est pourquoi ils n'ont pas été poursuivies dans un premier temps. Même le modèle b) ne semblait pas en mesure de donner un quelconque avantage par rapport à deux services indépendants, sauf pour le support administratif. Le modèle c) représente l'approche la plus radicale. Il propose une intégration totale des prestations mêlant les métiers spécifiques dans un processus réinventé. Toutefois, certains métiers spécifiques ne semblent pas solubles dans un tel modèle.

Ce modèle a mis en évidence des divergences fondamentales dans la manière de gérer et d'organiser la succession des étapes du processus. Les étapes d'acquisition sont très différents entre les deux services: elles nécessitent beaucoup plus de ressources techniques spécialisées pour assurer le travail de terrain en archéologie (suivis de chantiers, sondages, fouilles, etc.) tandis que du côté des biens culturels il s'agit surtout d'observation de l'existant et de mise en relation avec des sources écrites et iconographiques. Une complexité se rajoute par le fait que les tâches de conservation des biens culturels sont réalisées durant chaque étape du processus théorique. L'intégration absolue des métiers de l'archéologie et des biens culturels n'aboutit donc pas à un résultat fonctionnel.

4.7.2. Scénario d'un service fusionné

Sur la base des constats ci-dessus et après les visites des autres services cantonaux, la conclusion suivante s'est imposée: l'abandon et l'intégration totale des secteurs métiers de l'archéologie, du recensement et de la conservation des biens culturels n'est pas possible. Les compétences spécifiques en lien avec ces domaines sont trop différentes. De plus, ils ne sont pas transposables dans un seul processus commun ni d'ailleurs d'un domaine à l'autre.

Une seule manière d'envisager un modèle fusionné subsistait: à la place d'un processus linéaire, un regroupement des domaines dans un processus cyclique autour du thème patrimoine. Il est supposé que ce processus devrait permettre de définir les priorités en fonction des enjeux, tel un « Leitbild de fonctionnement ».



Dans ce modèle, les métiers spécifiques actuels (Archéologie, Recensement, Conservation du bâti et procédures) sont maintenus pour assurer leurs missions et prestations. S'il n'y a pas de transposition possible des ressources entre ces métiers spécifiques, il est supposé a priori qu'un « débat collégial autour des priorités du patrimoine » permettrait de concentrer les investissements sur les objets justifiant les interventions.

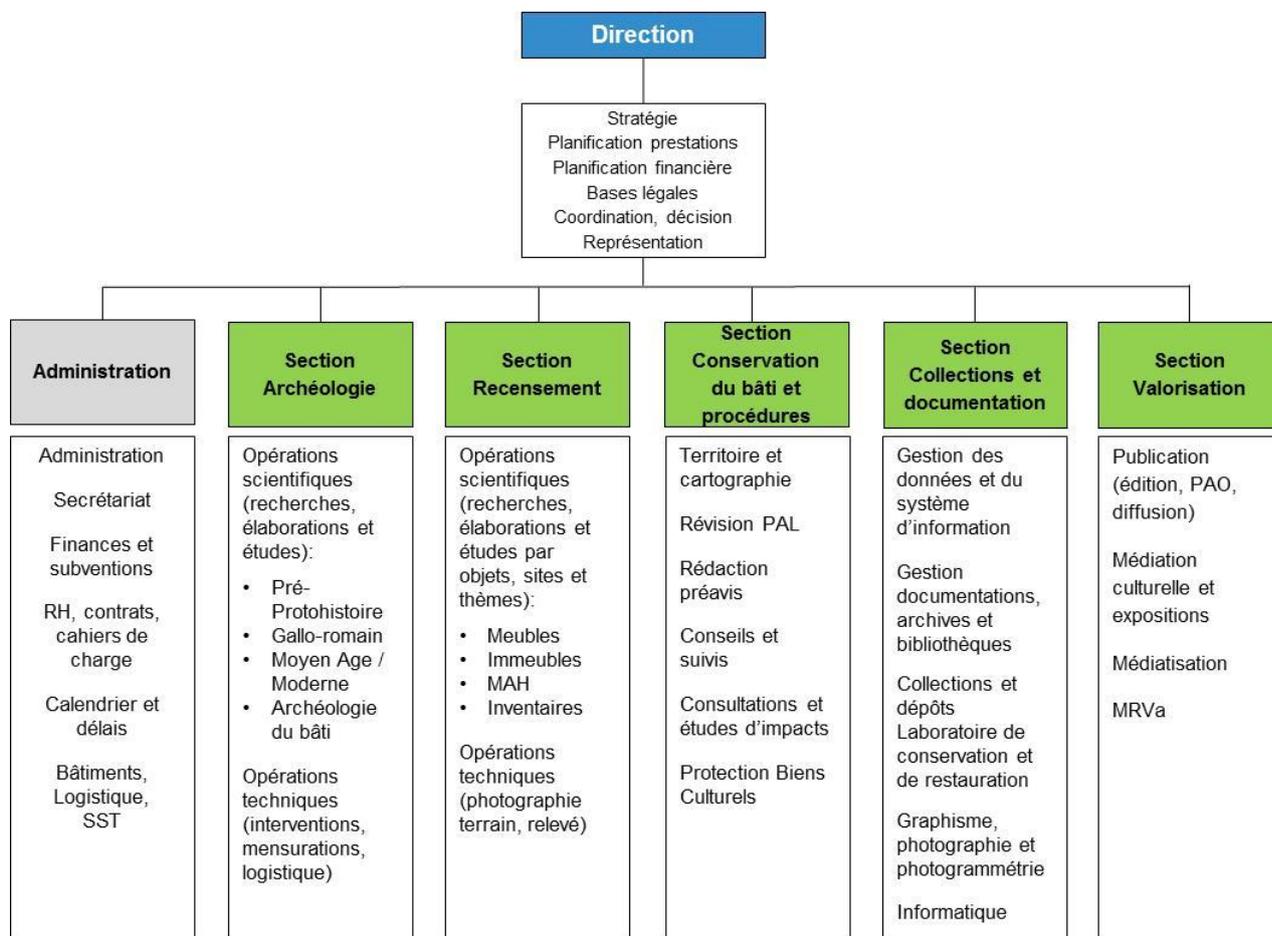
Le domaine Collection et documentation ainsi que Valorisation pourraient acquérir une certaine indépendance tout en restant au service des métiers spécifiques. Ils réuniraient les compétences professionnelles et les technologies de pointe permettant de rationaliser le travail et d'atteindre la meilleure qualité possible.

Le domaine Valorisation (publications, communication, expositions, sensibilisation et médiation culturelle, médiatisation) renforcerait la visibilité pour répondre plus intensément aux attentes des différents publics dans une société de plus en plus informatisée.

L'administration devrait décharger les personnes affectées aux différents domaines des tâches pour lesquelles ils ne sont pas formés de manière optimale et qui ne correspondent pas à leurs compétences principales. Il s'agit notamment de la gestion des finances, des subventions, des RH,

des travaux de secrétariat, de la gestion des entrées et sorties de dossiers, de la correspondance et des délais. L'administration fonctionnerait aussi comme appui à la direction.

La transposition de ce scénario de fusion dans un organigramme est représentée dans le schéma suivant qui se compose de six sections.



Le scénario cyclique « autour du patrimoine » n'empêche pas l'apparition d'une simple juxtaposition des métiers spécifiques dans l'organigramme. En cela, ce scénario est très similaire au modèle théorique de fonctionnement b) qui avait été initialement rejeté (service avec deux missions parallèles). Malgré ce constat, il a été décidé de soumettre le scénario cyclique et cette organisation au personnel des services (sans détail opérationnel au sein des sections).

4.7.2.1. Vision du fonctionnement du scénario par le SAEF

Si le scénario cyclique paraît prometteur au sens qu'il réunit sous une direction unique les missions de l'archéologie et des biens culturels, il faut constater que son fonctionnement n'est pas possible. Dès la transposition en organigramme, il devient évident que l'hypothétique « débat collégial autour des priorités du patrimoine » se transformerait en lutte entre les sections pour les moyens alloués aux missions principales respectives (Archéologie, Recensement, Conservation).

Les missions de l'archéologie et celles des biens culturels sont justifiées par leurs objets et s'appuient sur des bases légales claires. Etablir une mission « patrimoine » équivaldrait à amoindrir deux missions justifiées en les mettant en concurrence.

Une priorisation faite sur la base de l'urgence ou de la réactivité par rapport au client induira automatiquement un décalage des priorités au profit des biens culturels. Dans le domaine des biens culturels, les propriétaires, la société, l'économie et les autorités presseraient à concentrer les ressources d'un service du patrimoine pour avancer et suivre le rythme imposé. Ceci se ferait au détriment de l'archéologie qui serait poussée à abandonner des interventions sur des vestiges dont la valeur ne peut pas être uniquement évaluée a priori, mais seulement après élaboration et compréhension.

L'archéologie est une discipline historique qui se base sur les vestiges matériels. Son objectif n'est pas uniquement la sauvegarde d'objets individuels mobiliers ou immobiliers pour leur compréhension immédiate. Il s'agit surtout de réaliser une sauvegarde raisonnée de l'ensemble des vestiges pour assurer une compréhension de la vie de l'humanité d'autrefois dans notre canton. L'archéologie doit ainsi pouvoir définir ses critères de granularité pour assurer sa mission, et nécessite donc une stabilité de ses ressources financière et humaines. La mission archéologique ne pourrait pas être réalisée de manière cohérente si sa dotation devait constamment changer sous l'effet d'une priorisation induite par des luttes au sein du scénario de service fusionné.

Finalement, le SAEF estime qu'il est primordial de ne pas se baser sur des suppositions théoriques d'avantages pour évaluer l'apport d'un scénario de fonctionnement. Il s'agit d'entrevoir des solutions pour que l'ensemble des missions puissent être réalisées.

4.7.2.2. Vision du fonctionnement du scénario par le SBC

La priorisation se ferait dans une vision d'ensemble du patrimoine. Le nouveau service du patrimoine serait d'abord un service public qui doit répondre aux besoins immédiats de fonctionnement de l'administration et de l'Etat. Sa mission scientifique ne devrait pas dépasser ce qui est nécessaire pour pouvoir répondre à la mission administrative. Il y a des procédures et contraintes extérieures auxquelles il faut répondre dans des délais raisonnables (qui ne sont pas forcément toujours les délais légaux) et avec la meilleure qualité possible. Par rapport à ces procédures, il y aurait aussi lieu de différencier en fonction de l'enjeu patrimonial. Il faudrait poser une ligne rouge. Les tâches dans le rouge seraient importantes et urgentes, les autres seraient déléguées avec un certain appui ou abandonnées.

Hormis les délais de procédure, il y aurait les urgences par rapport à la substance patrimoniale. Pas toutes les urgences patrimoniales n'apparaissent dans une procédure. Il faudrait les identifier objectivement et intervenir là où il y aurait de la perte effective et imminente. Ce qui est à l'abri pourrait attendre, devrait attendre. De la priorisation générale découlerait les tâches courantes et continues ainsi que les projets à long et moyen termes des différents secteurs. La répartition des tâches entre les sections devrait suivre la logique des compétences et de l'efficacité.

La valorisation en matière d'archéologie concerne pour l'essentiel la valorisation à travers les publications, la communication, les expositions fixes et temporaires, la sensibilisation et la médiation culturelle, la communication du savoir acquis dans différentes formes et sur différents supports. Il s'agit d'un domaine de plus en plus important et de plus en plus complexe. Ce domaine devient existentiel si l'on veut continuer à exister et à être visible au sein d'une société informatisée.

La valorisation en matière de bien culturels comporte également ce volet mais dans une moindre mesure. Dans la pratique, il s'agit surtout d'accompagner les biens culturels dans leur vie à travers le suivi des PAL, des permis de construire, les conseils et subventions donc le travail appelé conservation. La valorisation a lieu en grande partie sur l'objet patrimonial lui-même. Il s'agit d'une valorisation pratique. La valorisation théorique est utilisée pour motiver, documenter, donner le bon exemple dans le but de diffuser et d'instaurer la meilleure pratique possible et par là de contribuer à des conditions cadres favorables à la conservation des biens culturels à long terme.

La direction et la fonction de chef de service seraient assumées par un des responsables de section qui a une expérience confirmée dans le domaine du patrimoine. Le chef de service adjoint viendrait obligatoirement d'une autre section.

4.7.3. Confrontation du modèle à la réalité des services

Le résultat de l'atelier participatif a révélé:

- une certaine convergence de vue du personnel administratif dans leurs missions,
- une ouverture des secteurs du SAEF à se réorganiser dans l'organigramme proposé,
- très peu de convergence de vue pour les deux sections du SBC à intégrer ne serait-ce qu'une partie de leurs tâches dans des secteurs communs avec le SAEF.

Ce résultat très contrasté a soulevé de vives réactions et nécessité un deuxième atelier de débriefing. En dehors de tout jugement de valeur – il n'y a pas de bonne ou de mauvaise réaction mais simplement des réactions – la consultation des collaborateurs a mis en évidence deux cultures de services différentes et une incapacité à projeter les tâches actuelles dans une gestion du patrimoine plus transversale. Il s'agit d'un indicateur de difficulté qu'il faut prendre au sérieux.

Une journée d'étude interservices a eu pour objet de tenter une transposition des postes actuels dans le nouvel organigramme, ainsi qu'une redéfinition des cahiers des charges des nouvelles sections. La transposition des postes dans ces nouvelles sections a révélé des difficultés et divergences similaires aux constats des ateliers participatifs.

On remarque notamment:

- une certaine convergence de vue pour les postes administratifs
- une très forte imperméabilité des sections Archéologie et Recensement
- une très faible convergence dans la section Conservation et procédures (traitement des permis et PAL)
- la nécessité de pouvoir disposer d'une véritable archéologie du bâti
- des ressources disponibles unilatéralement côté SAEF pour la nouvelles section Collection et documentation

- des ressources noyées comme tâches supplémentaire/secondaires dans les profils scientifiques pour doter une section Valorisation.

Cette situation est à son tour révélatrice d'un manque de ressources du côté du SBC par rapport aux missions actuelles et d'une crainte justifiée de la part du SAEF de perdre ses propres ressources qui lui permettent aujourd'hui de remplir ses missions. L'exercice de transposition du réel met une fois de plus en évidence que ce scénario reste une juxtaposition sans intégration qui ne permet pas d'économiser des ressources.

5. Conclusions

La conclusion de cette analyse d'opportunité d'un rapprochement du SAEF et du SBC est claire: le potentiel de synergie entre les services ne se situe pas dans les domaines où un dégagement de ressources était espéré pour compenser les domaines où un besoin est sensible. Une fusion nécessiterait des transferts concrets entre des métiers différents, par exemple lors des départs naturels, donc entre les missions spécifiques de l'archéologie et des biens culturels.

Dans une hypothétique fusion, rien ne permet d'affirmer qu'un gain en efficacité, immédiat ou ultérieur, puisse être réalisé.

De plus, un processus de fusion impliquerait une longue et complexe phase de transition qui exigerait des ressources humaines et financières pour implémenter le changement ; cela mène donc à une réduction de l'efficacité des prestations durant cette période. Cette phase de transition, par son instabilité et l'incertitude au sujet des améliorations attendues, représenterait un fort risque de démotivation pour le personnel.

Un manque d'adhésion au scénario de fusion a été identifié à tous les niveaux du personnel des deux services. Il résulte en partie de la difficulté de se projeter dans une vision plus ouverte et transversale des métiers. Mais il résulte aussi du fait que le scénario, malgré son apparence cyclique et collégiale, se résume finalement à une simple juxtaposition des missions et métiers sans possibilité d'intégration évidente. Dans leur conception actuelle, les missions et métiers de l'archéologie et ceux des biens culturels ne peuvent opérer comme de simples vases communicants (« un ramoneur lundi ne devient pas électricien mardi »). Par conséquent, il faut bien considérer que la réalisation d'une fusion induirait des changements dont on ne peut pas aujourd'hui affirmer avec certitude qu'ils apporteraient une amélioration pour le patrimoine archéologique et historique.

Les incertitudes autour du scénario cyclique sont trop nombreuses. Il est basé sur un certain nombre d'hypothèses et sa pertinence ne peut être clairement démontrée. Il était supposé qu'un débat de priorisation pourrait avoir lieu entre les métiers. Le problème est que les missions de l'archéologie et des biens culturels sont toutes deux clairement définies et justifiées par les bases légales. Elles ne peuvent pas se substituer l'une à l'autre, mais doivent être réalisées indépendamment. Dans un débat de priorisation, elles seraient mises en concurrence et causeraient des conflits permanents. De surcroît, il est évident que même en cas d'entente, la transposition de ressources serait impossible, les compétences métiers étant totalement différentes.

En conclusion et en l'absence d'avantages utiles, les risques d'une fusion sont trop importants et le maintien du statu quo avec deux services séparés est recommandé.

De manière complémentaire, il est important que chaque service puisse exprimer son appréciation des résultats de l'analyse.

Appréciation SAEF

Le SAEF conclut de l'analyse qu'une fusion n'apporterait pas les avantages entrevus a priori sans une radicale remise en question de l'adéquation actuelle entre objectifs et méthodes de travail. En l'état actuel, le scénario de fusion évalué se solderait principalement par un service qui juxtaposerait les métiers actuels sans potentiel de gain d'efficacité. Dans un tel nouveau service, l'attente de transferts de ressources depuis l'archéologie vers les biens culturels est trop évidente. L'archéologie y perdrait le contrôle sur l'équilibre qu'il réalise entre les ressources dont il dispose (stables) et les missions qui lui sont attribuées par l'Etat. L'élan d'optimisation positif mis en place depuis quelques années et qui s'intensifie pour prendre la forme d'un « processus d'amélioration permanente » a fait ses preuves ; l'analyse confirme qu'il doit être maintenu pour assurer cet équilibre dans un canton qui évolue rapidement à tous points de vue (économique, culturel, politique, social). Le SAEF souhaite pouvoir utiliser les ressources dont il dispose pour continuer à s'adapter au rythme du développement économique et pour poursuivre son intégration cohérente dans les procédures.

Le SAEF estime donc que le scénario de fusion évalué engendrerait une importante déstabilisation d'une archéologie cantonale dotée de manière cohérente, qui fonctionne à satisfaction et qui se projette avec facilité dans une société qui évolue. L'équilibre entre opportunité et risque est clairement défavorable à une fusion.

En conclusion, le SAEF recommande le maintien des deux services actuels et l'abandon d'une fusion. Il exprime cependant son ouverture pour accentuer des projets collaboratifs dans les domaines identifiés lors de l'analyse (cf. 8. Perspectives).

Appréciation SBC

Le SBC s'est constitué dans son passé à travers différentes micro-fusions entre des recensements thématiques, des projets scientifiques et les tâches administratives qui sont aujourd'hui les siennes. Dès lors cette démarche n'est pas nouvelle pour le SBC mais se place plutôt dans une continuité.

L'action du SBC est très fortement exposée entre l'intérêt public que suscite le patrimoine et l'ensemble des intérêts qui gravitent autour du patrimoine bâti qui très souvent se trouve dans l'hyper-centre de l'activité économique et sociale. La bonne conjoncture pratiquement ininterrompue depuis les années 90, l'avalanche des modifications normatives et légales et les changements de société profonds ouvrent sans cesse et depuis de décennies des nouveaux fronts de défense du patrimoine auxquels les ressources du SBC n'ont de loin pas suivi de manière proportionnels. En aucun moment le SBC n'a pu profiter d'un apport substantiel transitoire comme c'était par exemple le cas pour l'archéologie fribourgeoise lors des grands chantiers d'autoroute. Fort de ce constat, le SBC s'est engagé dans cette réflexion de fusion non pas dans l'objectif

d'affaiblir par ponction les ressources du SEAF mais dans l'espoir, d'une part de profiter des gains qui découleraient des synergies, et d'autre part de pouvoir mieux positionner certains de ses projets ou missions dans une pesée des intérêts globale partagée et objective du patrimoine de ce canton tout cela dans un environnement pluridisciplinaire et attractif pour ses collaborateurs. Le SBC est entièrement conscient que certains autres de ses projets seraient alors recalés ou même abandonnés dans ce même processus. Le « Leitbild » qui a été discuté a d'ailleurs convaincu dans un premier temps les participants du COPIL. Il s'est par contre heurté aux réalités des services lors de sa transposition en organigramme. Ces réalités sont à prendre au sérieux. Elles constituent le châssis des Services et garantissent leur fonctionnement actuel. Il ne s'agit pas seulement d'idée, de processus et de prestations, mais de personnes et de leur engagement. La conclusion de rester au statu quo laisse néanmoins une impression d'échec par rapport aux défis qui attendent le patrimoine. Fribourg aurait eu l'occasion d'ouvrir une nouvelle voie. D'autres cantons le feront peut-être avant nous. C'est une posture qui prend sa source dans la vue et les habitudes du passé le dos tourné à l'avenir. C'est peut-être pour l'instant le moindre mal par rapport à un engagement risqué sur une voie inconnue car si deux services comme les nôtres s'engagent sur cette voie, ils doivent le faire avec la pleine conviction du plus grand nombre, sans quoi l'échec est programmé. En attendant la société continuera à évoluer et il est certain qu'il faudra se reposer les mêmes questions à futur.

Recommandation

Le résultat de l'analyse indique qu'il est recommandé de maintenir le Service archéologique de l'Etat de Fribourg (SAEF) et le Service des biens culturels (SBC) comme deux unités indépendantes réalisant leurs missions propres (statu quo), mais pouvant développer un potentiel de collaboration dans certains domaines.

Les deux métiers de l'archéologie et des biens culturels sont spécifiquement nécessaires et ne sont pas substituables ; une fusion des deux services n'apporterait pas de gain significatif d'efficience en temps utile.

6. Perspectives

Les quelques améliorations entrevues durant l'analyse peuvent utilement être réalisées et former un continuum collaboratif entre les deux services.

Les synergies identifiées pourraient notamment donner lieu aux projets collaboratifs suivants:

1. Définition et coordination de l'archéologie du bâti: ce projet permettrait de préciser les champs d'action des deux services pour répondre aux attentes, et ainsi lever certaines incompréhensions du public ou de l'administration dans le cadre des procédures de permis de construire.
2. Mutualisation des accès aux documents et à de l'information: les nombreuses sources documentaires disponibles dans les deux services pourront être mieux partagées en facilitant leur consultation.

Ces projets collaboratifs, ainsi que d'autres, pourront bénéficier de l'accompagnement de FR-INNOV, nouvel instrument de l'Etat pour lequel les deux services ont montré de l'intérêt.

Le souci d'amélioration permanente interne est clairement apparu durant l'analyse et pourra également se concrétiser sous l'égide de FR-INNOV.

Au SAEF, il est notamment prévu de réaliser prochainement:

- une transformation progressive des secteurs actuels vers des domaines de compétences collaboratifs organisés dans un processus de production
- un renforcement de la gestion transversale des projets
- une modernisation de certains domaines de compétences lors d'engagements
- un développement de nouveaux outils de gestion adaptés à la dynamique économique (outil potentiel/risque).

Pour le SBC, seuls des projets qui réduisent sa charge de travail ou apportent un gain en efficacité seront envisageables. Le SBC devra appliquer le « Leitbild » développé pendant l'analyse à son niveau et à l'interne.

L'année 2019 est d'ores et déjà réservée pour les projets suivants:

- élaboration d'une directive patrimoine en collaboration avec le SeCA et en lien avec le guide de l'aménagement et le guide des constructions, le tout facilitant les futures procédures
- mise en place d'une nouvelle base de données
- définition d'une stratégie de gestion proactive du patrimoine en propriété de l'Etat dans le cadre du rapport faisant suite au postulat Doutaz/Girard.

Malgré la conclusion de ce rapport, il faut noter que certaines graines ont été semées au long du parcours d'analyse. Il est indispensable, dans la perspective de voir un jour se concrétiser une Administration 4.0, de discuter la question fondamentale de l'interaction du public avec les instruments de l'Etat. Des échanges périodiques existent au sein du Groupe Patrimoine dans les domaines de la création culturelle, de la médiation, des musées, des archives, des collections, de l'accès à l'information, des imprimés, de la gestion des subventions, des procédures, etc. Toutefois, ne serait-il pas temps de réinventer la relation entre le citoyen et un concept global « culture et patrimoine fribourgeois » ? Si l'Etat de Fribourg arrivait à dégager les ressources appropriées pour concrétiser un projet novateur en ce sens, ce serait une perspective extraordinaire.

Fribourg, le 14 mai 2019

Comité de pilotage

Chefs de projet	Stanislas Rück Reto Blumer	Chef de service SBC Chef de service <i>ad interim</i> SAEF
Participants	Aloys Lauper Rocco Tettamanti Michel Perriard Christine Vionnet Caverzasio Nicolas Gelmi	Chef de service adjoint SBC Chef de secteur <i>ad interim</i> SAEF Secrétaire général DICS Cheffe du Service des ressources DICS Responsable Organisation & Formation SPO
Procès-verbal	Magalie Roggo	Collaboratrice administrative Service des ressources DICS