

## Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 165-2015  
Type d'intervention: Motion  
Motion ayant valeur de directive: ☐  
N° d'affaire: 2015.RRGR.528  
  
Déposée le: 02.06.2015  
  
Motion de groupe: Oui  
Motion de commission: Non  
Déposée par: PEV (Kipfer, Thun) (porte-parole)  
  
Cosignataires: 0  
  
Urgence demandée: Non  
Urgence accordée: Non  
  
N° d'ACE: 1440/2015 du 2 décembre 2015  
Direction: Direction des finances  
Classification: –  
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



### Après l'EOS, contrôler l'efficacité du travail administratif

---

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Passer en revue les différents processus, les références de qualité et l'efficacité de l'administration afin d'examiner les moyens d'optimiser les coûts.
2. Présenter au Grand Conseil un projet à cet effet.

#### Développement

Jusqu'ici, le Conseil-exécutif s'est concentré avant tout sur le contrôle des prestations publiques. Lors de l'EOS 2014, il s'est efforcé d'agir selon ce principe. Dans les interventions déposées jusqu'ici, toute réduction des prestations était liée à une suppression de poste. La question de la cible étant posée, à savoir : Quelles sont les tâches incombant à l'Etat ? Il faut maintenant poser la question des moyens. Le canton doit s'interroger sur la manière dont il entend faire son travail.

Dans l'accomplissement de n'importe quelle tâche, il y a une marge d'appréciation quant à l'efficacité, aux ressources, à la qualité etc. Les objectifs de prestations définis dans le budget ménagent une certaine marge quant à la manière. L'objectif étant de réduire les charges de per-

sonnel dans l'administration, centrale et décentralisée, il convient maintenant d'examiner les processus et les références de qualité dans les différents domaines. Autrement dit, les collaborateurs et collaboratrices du canton continuent de remplir leurs tâches respectives, mais de manière plus efficiente, selon des processus optimaux et conformément aux références de qualité qui répondent aux besoins des destinataires.

Un programme de mise en forme défini pour plusieurs années doit permettre au Conseil-exécutif d'implémenter une philosophie de l'efficiencia dans l'administration. La réduction à l'essentiel entraîne la réduction des coûts, l'abandon des critères de qualité qui ne sont pas absolument indispensables entraîne la simplification de l'appareil administratif.

Dans les domaines les plus abscons de l'administration centrale, les auteurs de l'intervention décèlent un potentiel d'économies. Dans différents domaines, l'administration peut fournir des prestations qui répondent aux besoins des citoyens et citoyennes, sans excès de contrôles de gestion et sans bureaucratie.

Par « optimiser les coûts », les auteurs entendent réduire les charges de personnel de quelque 10 pour cent par unité administrative en cinq ans, ce qui signifie quelque deux pour cent par an en moyenne. Il faut procéder sur plusieurs années, et les charges de personnel et les plans de postes inscrits au budget 2016 serviront de référence. Il est impossible de réaliser d'un seul coup la simplification de l'appareil administratif, il faut procéder selon un plan de plusieurs années.

De toute urgence, les ressources du canton doivent être utilisées de manière rationnelle et non pas gaspillées inutilement. La marge financière qui en résultera, et qui s'accompagnera d'un gain d'efficiencia, permettra au canton de Berne de continuer de remplir ses tâches pour la prospérité de la collectivité et de tenir ses prestations à la disposition de toutes les couches de la population. Les motionnaires refusent clairement que les gains d'efficiencia bénéficient aux seuls cercles privilégiés de la population.

La définition de l'administration centrale et décentralisée se fonde d'une part sur la description à l'adresse [www.be.ch/administration](http://www.be.ch/administration) et d'autre part sur les critères d'incompatibilité avec les mandats parlementaires au sens de l'article 68, alinéa 1, lettre c.

## Réponse du Conseil-exécutif

La présente intervention charge le Conseil-exécutif, après l'examen des offres et des structures du canton (EOS 2014), de contrôler l'efficacité du travail administratif afin de réduire de 10 pour cent les charges de personnel dans un délai de cinq ans à partir des chiffres du budget de l'année 2016, c'est-à-dire d'ici 2021. L'auteur de la motion prévoit que les économies correspondantes interviennent progressivement au rythme de deux pour cent par an, et qu'elles soient réalisées grâce à des processus plus efficaces et optimaux. Ces mesures concernent tant l'administration centrale que l'administration décentralisée.

Au vu de ces exigences, le Conseil-exécutif tient tout d'abord à préciser quelques points :

- L'état des postes du personnel cantonal (sans la psychiatrie) comptait 10 295 postes à plein temps fin 2014.
- Les charges liées au personnel cantonal s'élèvent à 1360 millions de francs dans le budget 2016 (y compris les allocations d'entretien, indemnités, remboursements de frais, etc.)<sup>1</sup>.
- Conformément à la révision de la loi sur le personnel arrêtée par le Grand Conseil en 2013, le budget 2016 et le plan intégré mission-financement de 2017 à 2019 que le Conseil-exécutif a adoptés en août 2015 prévoient une croissance annuelle de la masse salariale de 1,0 pour cent (0,7 % pour les hausses individuelles et 0,3 % pour la progression générale des salaires). Ils mettent en outre à disposition, pour les mesures salariales, 0,8 pour cent de la masse salariale résultant des « gains de rotation » qui sont dégagés par le départ de collaborateurs remplacés par d'autres (plus jeunes) touchant un salaire moins élevé.
- Le Conseil-exécutif part du principe que la présente intervention ne doit pas avoir d'incidence sur la révision de la loi sur le statut du corps enseignant arrêtée par le Grand Conseil et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014 (ni sur la modification indirecte au 1<sup>er</sup> janvier 2015 de la loi sur le personnel liée à cette révision). Sinon, les améliorations procurées par celle-ci en ce qui concerne la progression individuelle des salaires seraient déjà remises en question, ce qui aurait pour conséquences immédiates d'accentuer davantage le retard salarial par rapport à la concurrence et, corollairement, de réduire l'attractivité de l'employeur canton de Berne.
- Ainsi, pour que les mesures salariales restent inchangées (c.-à-d. au niveau prévu dans le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017 à 2019), il faudrait réduire les charges de personnel de l'année 2021 non pas seulement de 10 pour cent, mais de 15 pour cent au total par rapport aux chiffres du budget 2016. Sinon, le personnel subsistant encore à l'issue du « contrôle de l'efficacité du travail administratif » ne pourrait bénéficier pendant cinq ans (de 2017 à 2021) que de mesures salariales correspondant aux gains de rotation non budgétés à hauteur de 0,8 pour cent. (Les mesures salariales financées par les gains de rotation n'entraînent pas d'augmentation des charges de personnel).

Dans ces conditions, une réduction de 15 pour cent des charges de personnel par rapport aux chiffres du budget 2016 signifierait des économies périodiques d'environ 200 millions de francs

---

<sup>1</sup> Sans le corps enseignant, qui pourrait dégager des gains d'efficience tout au plus dans le domaine de l'administration scolaire, mais en aucun cas dans celui des cours qui constitue son cœur de métier, et sans la psychiatrie, qui passera le 1.1.2017 dans le système de subventionnement.

par an dans le domaine du personnel, à partir de 2021 au plus tard. Autrement dit, avec des coûts annuels de personnel s'élevant en moyenne à 125 000 francs bruts par poste à plein temps (sans les allocations d'entretien, indemnités, remboursements de frais, etc.), il faudrait supprimer au total quelque 1600 postes à temps complet d'ici 2021. La réalisation de la présente motion se traduirait donc, jusqu'en 2021, par une réduction des postes de 15,5 pour cent par rapport à l'état des postes à fin 2014 (sans le corps enseignant et la psychiatrie). D'après l'auteur de la motion, cette diminution des postes devrait être obtenue uniquement par des gains d'efficience et des optimisations des processus actuels.

Le Conseil-exécutif considère toutefois qu'il est totalement irréaliste d'espérer obtenir des gains d'efficience à hauteur de 200 millions de francs à partir de 2021 et donc de supprimer quelque 1600 postes à plein temps au sein du personnel cantonal sans réduire les prestations. Il estime pour sa part que le potentiel d'économie résultant des gains d'efficience est très restreint après les nombreux plans d'allègement des années passées et les augmentations successives de l'efficacité qu'ils ont entraînées, de même qu'avec l'interdiction de créer de nouveaux postes générateurs de coûts qui est en vigueur depuis plusieurs années.

Et cela compte tenu notamment des mesures d'optimisation de ces dernières années, comme: la réorganisation de l'Office de la population et des migrations (regroupement des offices de l'état civil et des centres de documents d'identité), la réorientation de l'Entreprise Forêts domaniales (avec la réduction des postes à plein temps, de 39 à 24), l'amélioration de l'efficience à l'Office de la circulation routière et de la navigation (avec la réalisation des contrôles de véhicules avec des tablettes), l'optimisation des processus de gestion des ressources humaines à la Direction de l'instruction publique, la réorganisation de l'Office des immeubles et des constructions et celle des inspections des routes, l'optimisation des achats dans l'administration cantonale (projet « OB BE »), la mise en commun des services informatiques de base JCE/JUS/FIN (projet « GGV »), l'harmonisation de la téléphonie (projet « HarmTel ») ou encore la centralisation de l'infrastructure d'impression et de photocopie (projet « BE-Print »).

Parallèlement, des projets d'optimisation sont déjà en cours dans de nombreux domaines où un potentiel a été identifié. Citons par exemple à cet égard le projet « KAWA 2015 » (réorganisation des divisions forestières à l'ECO) ou le projet « DGA » de gestion et d'archivage électroniques. Par ailleurs, d'importants efforts sont déployés pour renforcer l'efficience et l'efficacité, en particulier dans le domaine informatique avec le projet « IT@BE ». De plus, le Conseil-exécutif se penchera, dans le cadre du projet « ERP » de progiciel de gestion intégré (Enterprise Resource Planning-System), sur des questions d'organisation de l'administration dans le domaine des finances et du personnel qui visent également à renforcer l'efficacité et l'efficience.

En tout état de cause, le Conseil-exécutif ne comprend pas très bien, en définitive, dans quels « (...) domaines les plus abscons de l'administration centrale » l'auteur de la motion décèle un « potentiel d'économies ». Le Conseil-exécutif souligne à cet égard qu'environ 5000 des 10 295 postes à plein temps (personnel cantonal sans le domaine de la psychiatrie) mentionnés plus haut sont des postes en contact direct avec le public (p. ex. dans les domaines de la police, du service forestier, de l'entretien des routes, de l'orientation professionnelle, de l'exécution des peines, etc.). Quelque 2000 autres postes à plein temps sont occupés par des agents cantonaux qui exercent des activités intégrant de nombreux contacts avec le public (p. ex. Intendance des impôts, autorités judiciaires et Ministère public, bureaux du registre foncier, etc.). La suppression de 1600 postes demandée par le motionnaire « (...) dans les domaines les plus abscons de

l'administration centrale » devrait par conséquent porter sur les quelque 3000 postes à plein temps restants.

Dans ce contexte, il semble en outre important au Conseil-exécutif que les « prestations qui répondent aux besoins des citoyens et citoyennes », que l'administration peut fournir d'après le motionnaire « sans excès de contrôles de gestion et sans bureaucratie », reposent toutes sur une base légale et ne constituent pas simplement une fin en soi pour l'administration.

Le Conseil-exécutif propose le rejet de la présente motion. La coupe qu'elle impliquerait dans les effectifs irait encore une fois beaucoup plus loin que la suppression de 800 postes à plein temps exigée dans la motion 155-2014 (Schnegg, UDC) « Créer une marge de manœuvre financière pour le canton de Berne », que le Grand Conseil a finalement adoptée sous forme de postulat durant sa session de juin 2015.

De l'avis du Conseil-exécutif, une réduction des effectifs de l'ampleur demandée dans la présente motion ne serait simplement pas possible sans coupe drastique et extrêmement douloureuse dans les tâches et les prestations. De plus, la motion suggère indirectement qu'à l'heure actuelle, les ressources cantonales ne seraient pas employées à bon escient et que le canton les gaspillerait – reproches que le Conseil-exécutif rejette de manière catégorique. Le personnel cantonal fournit quotidiennement d'excellentes prestations à la population du canton de Berne dans un grand nombre de domaines d'activité. En même temps, la population augmente et les exigences posées à l'administration ne cessent de s'accroître en ce qui concerne l'organisation et le déroulement des processus administratifs (p. ex. pour ce qui est des marchés publics, de la sûreté des données et de la protection des informations, des demandes des citoyens et citoyennes qui revendiquent une exécution plus rapide, par voie électronique, des procédures administratives, etc.).

Dans les domaines où un potentiel d'optimisation est identifié, le Conseil-exécutif s'attache à l'exploiter dans le cadre de projets correspondants, conformément à l'article 101 de la Constitution cantonale. Le Conseil-exécutif juge cette méthode nettement plus appropriée qu'un « contrôle de l'efficacité du travail administratif » global et généralisé, au résultat très incertain, qui solliciterait en outre de nombreuses ressources (en termes de personnel et de finances) et risquerait surtout de susciter des inquiétudes chez le personnel concerné.

#### Destinataire

- Grand Conseil