

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 026-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.0072

Déposée le: 20.01.2014

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: UDC (Brand, Münchenbuchsee) (porte-parole)
UDC (Blank, Aarberg)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 23.01.2014

N° d'ACE: 835/2014 du 24.06.2014
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption et classement**



EOS 2: publication des propositions de la CFIN et des cadres de l'administration

Le Conseil-exécutif est chargé

1. de publier toutes les propositions faites par les cadres de l'administration et la Commission des finances au sujet de l'Examen des offres et des structures ;
2. de présenter les conséquences financières (et notamment le potentiel d'épargne) de chacune de ces mesures.

Développement

D'après le rapport EOS 2014, la Commission des finances et les cadres de l'administration ont déposé des propositions concernant l'EOS. Le Conseil-exécutif n'a toutefois pas accordé le sérieux nécessaire à l'étude des suggestions des cadres. Dans le rapport (p. 144), il se contente de faire la remarque lapidaire suivante : « Le Conseil-exécutif n'a pas encore trouvé le temps de les [les propositions soumises par des cadres] examiner jusque-là. » Une interpellation urgente du groupe UDC demandait quelles propositions avaient été concrètement déposées et quel était leur potentiel d'épargne. Le Conseil-exécutif n'a hélas pas répondu à ces questions en invoquant notamment comme arguments que « la qualité, la gamme et le niveau d'élévation varient forte-

ment entre les quelque 100 propositions » et qu'« il s'agit donc en premier lieu d'idées exprimées spontanément par des individus (au sens d'un « remue-méninge ») et non de propositions mûrement réfléchies ». Voilà des arguments qui illustrent bien le respect que le Conseil-exécutif manifeste pour ses cadres et aussi pour les auteurs de l'interpellation !

Le Conseil-exécutif a adopté une attitude similaire concernant l'interpellation de l'UDC sur les propositions de la Commission des finances. Dans sa réponse, il a toutefois déclaré « qu'il est possible de suivre la majorité des propositions de la Commission des finances ». Mais les propositions n'ont pas été publiées comme le réclamaient les interpellateurs.

La situation des finances étant devenue encore plus critique après la décision de la Banque nationale de ne pas distribuer de dividendes – des dividendes qui sont inscrits au budget du canton, il est urgent de poursuivre l'étude de toutes les propositions d'économie. Elles pourraient en effet donner de bonnes impulsions : les cadres ont par définition une connaissance approfondie de leur unité et sont ainsi en mesure d'identifier les possibles améliorations des structures et des processus. Quant à la Commission des finances, c'est l'organe du Grand Conseil qui connaît le mieux les finances cantonales. Il faut donc impérativement publier les propositions pour que les membres du Grand Conseil puissent les apprécier politiquement et développer leurs propres propositions. La publication permet également de voir si les propositions applicables directement ont bel et bien été mises en œuvre ou si elles ont été reléguées au fond d'un tiroir. Enfin, les propositions pourraient servir de base de réflexion pour l'EOS 2.0.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif prendra tout d'abord position sur la demande formulée par les motionnaires de publier et de quantifier les propositions d'ajustement des offres et des structures de la Commission des finances. Puis, il indiquera la suite qu'il entend donner aux suggestions soumises par les cadres.

Propositions de la Commission des finances dans le cadre de l'EOS 2014 :

Les motionnaires soulignent à raison que, dans le cadre de l'examen des offres et des structures EOS 2014, la Commission des finances a présenté plusieurs propositions au Conseil-exécutif en vue d'alléger les finances publiques.

Dans sa réponse à l'interpellation 199-2013 UDC (Brand, Münchenbuchsee) « EOS: publier et analyser les suggestions de la Commission des finances », le Conseil-exécutif a indiqué que les propositions de la Commission des finances se situaient en majorité à un niveau très élevé et qu'elles exigeaient des éclaircissements approfondis pour déterminer si elles étaient réalisables, pour les quantifier, en déceler le potentiel d'allègement, délimiter les restrictions juridiques, établir les conséquences pour le personnel, etc. Il a estimé, à titre de conclusion intermédiaire, qu'il était possible de suivre la majorité de ces propositions.

Comme il s'agissait de propositions de la Commission des finances, le Conseil-exécutif ne se considérait pas autorisé, à l'automne 2013, à les publier dans sa réponse à l'interpellation 199/2013. Maintenant que la Commission des finances a fourni des informations sur certaines de ses propositions dans son rapport du 28 octobre 2013 sur le budget 2014, le plan intégré mis-

sion-financement 2015 à 2017 et l'EOS 2014, le Conseil-exécutif prend position ci-après sur l'avancement des travaux et la suite qu'il entend leur donner. Toutefois, il n'est toujours pas possible à ce jour de quantifier les propositions de la Commission des finances comme le demandent les motionnaires, étant donné qu'une partie des travaux des projets n'en sont qu'à leurs débuts (p. ex. projet « Audit indépendant de l'informatique ») et que la formulation des propositions est parfois relativement ouverte :

Proposition de la Commission des finances	Avancement des travaux / suite donnée par le Conseil-exécutif
1. Réduire la grande diversité des logiciels et des applications qui existent dans le domaine financier parallèlement au système principal FIS	Les propositions 1 à 4 de la Commission des finances sont examinées dans le cadre des travaux d'exécution des conclusions du projet « Audit indépendant de l'informatique dans le canton de Berne ». Une stratégie sera élaborée dans un sous-projet pour mettre en place un système ERP (Enterprise Resource Planning). L'introduction d'un tel système (comme p. ex. SAP) impliquerait en particulier de remplacer les applications FIS et PERSISKA actuelles, ce qui entraînerait une simplification du paysage des systèmes informatiques de l'administration cantonale. Cependant, l'introduction d'un système ERP serait aussi avant tout un projet d'organisation dans le cadre duquel il faudrait vérifier tous les processus transversaux dans le domaine des ressources pour déterminer les possibilités de normalisation et de simplification. Les travaux d'exécution de l'audit indépendant de l'informatique doivent débuter au troisième trimestre 2014 et il faudra étaler ce projet sur plusieurs années.
2. Étudier des solutions de remplacement du système d'informations financières FIS	
3. Étudier des solutions de remplacement du système d'informations sur le personnel PERSISKA	
4. Examiner la possibilité de centraliser / normaliser les fonctions transversales	
5. Examiner la possibilité de réduire les normes de construction des bâtiments et des ouvrages de génie civil	Le Conseil-exécutif et la Direction compétente vont discuter avec la Commission des finances des questions liées aux normes de construction et d'entretien des bâtiments et des ouvrages de génie civil. En ce qui concerne les bâtiments, la TTE a commandé une étude externe pour déterminer si le canton applique des normes trop élevées ou s'il a des coûts de construction excessifs. Le Conseil-exécutif informera la Commission des finances des résultats de cette étude.
6. Examiner la possibilité de réduire les normes d'entretien des bâtiments et des ouvrages de génie civil	
7. Identifier le potentiel d'économies éventuel sur les coûts indirects de personnel	Le Conseil-exécutif considère qu'il n'est guère approprié d'adopter des mesures d'économie en ce qui concerne les coûts indirects du personnel ¹ . Il a par conséquent renoncé, d'entente avec la Commission des finances, à réaliser un examen plus approfondi de la proposition.
8. Vérifier périodiquement les processus de réalisation des prestations	En vertu de l'article 101 de la Constitution cantonale et de l'article 2 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, le Conseil-exécutif considère que l'une de ses principales fonctions de direction consiste à réexaminer les structures et les processus en cas de changement significatif concernant les tâches essentielles. De ce point de vue, il ne voit dans la proposition de la Commission des finances aucune nécessité d'agir directement en ce qui le concerne.

¹ Voir la réponse du Conseil-exécutif à la motion 19/2011 UDC (Blank, Aarberg) « Réduction des coûts indirects de personnel »

	Le Conseil-exécutif estime en particulier qu'aucune mesure n'est susceptible de produire à court terme les allègements requis. Il a par conséquent renoncé, d'entente avec la Commission des finances, à réaliser un examen plus approfondi de la proposition.
9. Vérifier périodiquement l'efficacité des subventions cantonales	Il existe dans toutes les DIR/CHA des instruments pour vérifier l'efficacité des subventions cantonales. Les instruments appliqués varient selon le domaine et le montant des subventions. Vu les pratiques actuelles, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas d'urgence à approfondir la proposition de la Commission des finances dans le contexte de l'EOS 2014. La Commission des finances est d'accord avec cette position, mais elle se réserve la possibilité de revenir ultérieurement sur cette question.
10. Élaborer une stratégie d'investissement au niveau du canton ou plusieurs stratégies au niveau des Directions	Le Conseil-exécutif a déployé ces dernières années de nombreux efforts allant dans le même sens que la proposition de la Commission des finances, efforts qu'il va poursuivre également à l'avenir. Sa priorité à cet égard consiste en particulier à mettre en œuvre les conclusions du projet d'optimisation des marchés publics (OB BE) à partir de 2014. En outre, le Conseil-exécutif dispose d'ores et déjà, dans certains domaines d'investissement, de stratégies sectorielles et d'instruments de pilotage, en particulier : - stratégie de mobilité globale, - plan du réseau routier et crédit-cadre d'investissement routier, - arrêté sur l'offre et crédit-cadre d'investissement TP, - MIP+ dans le domaine des bâtiments Au niveau cantonal, les décideurs politiques disposent en outre du « plan d'investissement intégré » comme instrument d'information et de pilotage.
11. Réduire le niveau des investissements	Vu la situation financière difficile et le volume des investissements en progression constante depuis plusieurs années, le Conseil-exécutif a décidé de plafonner l'investissement net ordinaire à CHF 500 millions par an lors du processus de planification de 2012. Cette mesure a réduit la marge de manœuvre pour effectuer des investissements importants au plan stratégique (p. ex. infrastructures de transport, hautes écoles). Du fait de la poursuite du plafonnement de l'investissement net ordinaire lors du processus de planification de 2013, il a fallu aussi réduire la planification sectorielle dans de nombreux domaines, ce qui a nécessité d'adapter, de reporter et d'annuler des projets. Le Conseil-exécutif décidera dans le cadre du processus de planification 2014 (élaboration du budget 2015 et plan intégré mission-financement 2016 à 2018), en tenant compte des perspectives de politique financière pour les années à venir, s'il est possible de maintenir le plafond de l'investissement ordinaire à un niveau de CHF 500 millions ou s'il faut éventuellement l'abaisser. La Commission des finances et le Grand Conseil pourront se prononcer sur le niveau des investissements, comme d'habitude, lors des débats budgétaires de la session de novembre 2014.
12. Vue d'ensemble des prestations cantonales fournies à titre volontaire	Selon le Conseil-exécutif, toutes les prestations qui sont fournies par les Directions et la Chancellerie d'Etat reposent en principe sur un mandat légal. Bien entendu, il existe cependant dans de nombreux domaines une certaine liberté d'action et d'appréciation en ce qui concerne l'étendue et l'intensité des prestations fournies. Les disposi-

	tions légales prévoient d'ailleurs dans bien des cas expressément une certaine marge de manœuvre pour s'adapter avec souplesse aux conditions actuelles (p. ex. conjoncture économique ou situation sur le marché du travail). La liberté de choix porte donc en l'occurrence tout au plus sur l'étendue de la prestation, et non sur la question de savoir s'il faut ou non la fournir. Le Conseil-exécutif renonce, d'entente avec la Commission des finances, à réaliser un examen plus approfondi de la proposition. La Commission des finances est d'accord avec cette position, mais elle se réserve la possibilité de revenir ultérieurement sur cette question.
13. Améliorer la gestion cantonale des immeubles	Le canton de Berne ne dispose pas actuellement d'un système interdirectionnel centralisé de gestion des sites et des équipements. Les Directions et les offices ont des compétences propres dans ce domaine. Le Conseil-exécutif a chargé la TTE de lancer un projet pour déterminer les interfaces et la répartition des responsabilités entre l'OIC et les Directions utilisatrices. Les premiers résultats sont attendus pour la fin de l'année 2015. Dans ces conditions, le Conseil-exécutif renonce, d'entente avec la Commission des finances, à réaliser un examen plus approfondi de la proposition. La Commission des finances est d'accord avec cette position, mais elle se réserve la possibilité de revenir ultérieurement sur cette question.
14. Ajuster la répartition des coûts entre le canton et les communes dans le domaine des transports publics pour passer à 60%/40%	Les propositions de la Commission des finances concernant le budget 2014, le plan intégré mission-financement 2015 à 2017 et l'EOS 2014 (session de novembre 2013) comprenaient aussi notamment une déclaration de planification visant l'ajustement de la répartition des coûts entre le canton et les communes dans le domaine des transports publics. Un tel ajustement aurait impliqué de modifier la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) mais il aurait eu le même effet qu'un simple transfert de charges du canton vers les communes. La Commission des finances a retiré cette déclaration de planification avant les débats budgétaires. Dans ces conditions, le Conseil-exécutif ne voit pas d'urgence à ajuster la répartition des coûts entre le canton et les communes dans le domaine des transports publics. La proposition de la Commission des finances pourra éventuellement faire l'objet d'une nouvelle discussion à l'occasion d'une prochaine révision de la LPFC.
15. Renforcer l'application du principe des coûts complets dans les domaines où le canton offre des prestations facturables à des tiers	En décembre 2010, le Conseil-exécutif a décidé d'étudier différentes mesures à l'échelle du canton pour assainir les finances publiques, au titre du « programme d'allègement des finances de 2012 ». Par l'ACE 691 du 13 avril 2011, il a chargé les Directions et la Chancellerie d'Etat de procéder à des ajustements individuels des valeurs en points ou des barèmes dans l'ordonnance sur les émoluments afin de tenir compte du renchérissement de 14,6 pour cent accumulé depuis 1995, en respectant le principe de l'équivalence. Après la mise en œuvre du programme d'allègement des finances de 2012, le Conseil-exécutif considère que les marges de manœuvre dont il disposait jusque-là sont en grande partie épuisées. Il estime donc qu'il n'y a pas d'autres mesures à prendre dans l'immédiat dans ce domaine.
16. Réaliser des allègements dans le domaine de l'Eglise et dans celui des autorités judiciaires et du Ministère	Autorités judiciaires et Ministère public : Du fait de leur indépendance institutionnelle, le Conseil-exécutif ne peut pas imposer aux autorités judiciaires et au Ministère public des

public	allègements dans leur domaine. Églises : Suite à l'adoption, lors des débats budgétaires de la session de novembre 2013, de la déclaration de planification de la Commission des finances concernant la dotation des paroisses en ecclésiastiques, un AGC sur le nombre de postes d'ecclésiastiques rémunérés par le canton sera soumis au Grand Conseil durant la session de septembre 2014. De plus, le Conseil-exécutif prévoit de présenter au Grand Conseil un rapport sur les relations entre l'Église et l'État à la session de septembre 2015. La Commission des finances est informée de ces prochaines étapes et les approuve.
--------	--

Propositions des cadres :

Dans sa réponse à l'interpellation 200-2013 UDC (Brand, Münchenbuchsee) « EOS: publier et analyser les suggestions des cadres », le Conseil-exécutif a indiqué concernant les propositions des cadres : « Il s'agit [...] en premier lieu d'idées exprimées spontanément par des individus (au sens d'un « remue-ménages ») et non de propositions mûrement réfléchies et pouvant être évaluées sous l'aspect politique, qui auraient été élaborées suivant un processus structuré et sur la base d'une procédure méthodique clairement définie, comme par exemple les mesures d'allègement de l'EOS 2014 » que le Conseil-exécutif a soumises au Grand Conseil.

Dans cette même réponse, le Conseil-exécutif a aussi estimé que, dans leur forme actuelle, les propositions des cadres n'étaient dans l'ensemble pas appropriées pour être, par exemple, soumises au débat politique au Grand Conseil. Il a néanmoins présenté les propositions des cadres à la Commission des finances, afin de déterminer avec elle quelle suite leur donner dans le cadre du dialogue de planification.

Le 19 mai 2014, la Commission des finances a informé par écrit le Conseil-exécutif qu'il lui fallait « ...un peu plus de temps en ce qui concerne les propositions des cadres ». Elle a indiqué que la Commission des finances nouvellement formée examinerait à nouveau ces propositions à partir de juin 2014 et qu'elle communiquerait ensuite les conclusions de ses discussions sous une forme appropriée au Conseil-exécutif.

Le Conseil-exécutif ne souhaite pas anticiper sur les conclusions de la Commission des finances. Comme il l'a annoncé, il se prononcera sur la suite à donner aux propositions des cadres d'entente avec la commission et en tenant compte des conditions générales de politique financière.

Au Grand Conseil