

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 125-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.358

Déposée le: 06.06.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole)
Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC)
Tanner (Ranflüh, UDF)
Burren (Lanzenhäusern, UDC)
Gerber (Detligen, UDC)
Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC)
Klopfenstein (Corgémont, UDC)
Moser (Landiswil, UDC)
Schweizer (Utzigen, UDC)
Studer (Utzenstorf, sans parti)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 08.06.2017

N° d'ACE: 812/2017 du 16 août 2017
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption et classement**

Meilleure planification des affaires de crédit

Le Conseil-exécutif est chargé de planifier les affaires de crédit de sorte

1. que le délai référendaire et une éventuelle votation populaire soient pris en compte ;
2. qu'aucune étape de la mise en œuvre ne soit initiée et qu'aucun argent ne soit prélevé sur le crédit à approuver avant la décision de l'organe compétent en matière financière.

Développement :

Le crédit pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile n'est qu'un exemple qui, en termes de planification des affaires, met le Grand Conseil face à des mesures initiées ou à des dépenses faites avant la décision du parlement, sans parler d'une éventuelle votation populaire. Or cela

sape les voies démocratiques ordinaires. Alors que les autorités communales sont tenues de planifier les affaires de sorte que les décisions des organes compétents en matière financière soient prises avant la mise en œuvre, cette exigence semble de plus en plus passer au second plan au niveau cantonal. Ce constat est d'autant plus inquiétant vu la situation financière difficile dans laquelle se trouve le canton. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif se doit de faire preuve d'une plus grande discipline et de meilleures compétences en matière de planification.

Motivation de l'urgence : le système démocratique doit de toute urgence être respecté en ce qui concerne les affaires de crédit.

Réponse du Conseil-exécutif

Toute dépense suppose une base juridique, un crédit budgétaire et l'autorisation de l'organe compétent (art. 105 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993¹ et art. 43, al. 1 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations²). L'octroi du crédit d'engagement doit en principe intervenir avant la réalisation (art. 49, al. 3 LFP).

Les bases légales disposent qu'une autorisation de dépenses doit être demandée suffisamment tôt avant la réalisation. Dans cet esprit, aucun engagement n'est donc en principe contracté avant que l'organe compétent ait approuvé le crédit correspondant par arrêté définitif. On veille également à ce qu'aucun fond ne soit engagé avant l'expiration du délai référendaire. Au cas où un accord contractuel doit être conclu avant l'arrêté portant octroi du crédit, sa validité est subordonnée à l'approbation de l'organe compétent en matière financière.

Le respect du cadre légal ne pose en général aucun problème dans le cas des dépenses *uniques*. Les grands projets sont souvent précédés d'une phase d'étude de projet faisant l'objet d'une autorisation de dépenses distincte. Au moment de la réalisation du projet, le coût de cette étude est ajouté au total servant à déterminer la compétence en matière d'autorisation de dépenses (art. 45, al. 2 LFP). Cela permet de réaliser les travaux préalables nécessaires, sans avoir à contracter dès le début des engagements sur le long terme.

Le Conseil-exécutif fait toutefois remarquer qu'il serait difficile, voire impossible de tenir systématiquement compte du délai d'une éventuelle votation populaire, dans le cas notamment des projets de construction et autres projets subordonnés à d'autres (p. ex. projet de construction de route devant être coordonné avec les travaux communaux sur les conduites). Cela risquerait de retarder inutilement les projets, ce qui alourdirait les coûts. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il ne faut tenir compte du délai d'une éventuelle votation populaire que lorsqu'il est probable que le référendum sera saisi. Et s'il est effectivement saisi, la marche à suivre jusqu'à la votation doit être décidée rapidement.

La situation est plus complexe pour ce qui concerne les dépenses *périodiques*, parce que ces affaires impliquent en général des engagements contractés sur la base de contrats en cours qu'il faut remplacer, ou qu'il est nécessaire d'assurer la continuité des achats de remplacement (voir aussi sur ce point la réponse du Conseil-exécutif à la M 129-2017 « Adapter les contrats de prestations à la réalité juridique »). Dans ces cas, il est important que les projets puissent se poursuivre sans interruption. Or, la durée de la procédure nécessaire à l'autorisation de dépenses

¹ RSB 101.1

² LFP, RSB 620.0

relevant de la compétence financière du Grand Conseil est significative si l'on intègre le délai référendaire. Elle fait courir le risque de passer à côté d'avantages financiers, comme des prix en baisse à l'achat de matériel informatique. En matière de dépenses liées, dont la définition est plus restrictive depuis la réforme du droit parlementaire, le Grand Conseil a le pouvoir décisionnel, en particulier pour les dépenses périodiques, même dans les affaires présentant peu de marge de manœuvre. Le Conseil-exécutif estime qu'il serait problématique d'avoir à planifier aussi ces affaires en intégrant systématiquement les délais d'un référendum et d'une votation populaire éventuels.

Si le point 1 de la motion était mis en œuvre à la lettre, les crédits annuels relatifs aux TIC ne pourraient plus être traités lors de la session de novembre, comme ils le sont actuellement. Il serait plus difficile de préparer les arrêtés de dépenses correspondants suffisamment tôt, ce qui exposerait à des coûts supplémentaires.

Le crédit pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile (autorisation de dépenses périodiques) évoqué dans la motion illustre bien cette problématique. Le Conseil-exécutif se permet donc de présenter cet exemple ci-après :

S'agissant des engagements courants nécessaires à l'accomplissement de la mission permanente d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile, la majeure partie des dépenses est refinancée par des subventions fédérales. Compte tenu du principe du montant net, seules les charges financées par le canton doivent faire l'objet d'affaires de crédit. Ce principe s'applique entre autres aussi aux dépenses d'hébergement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). Le montant effectif des crédits nécessaires dans ce domaine dépend beaucoup du nombre de requérants d'asile, difficile à estimer, et de la répartition des requérants dans les différentes catégories. Ces chiffres étaient très fluctuants ces dernières années. Il est donc extrêmement difficile d'intégrer à l'avance le délai évoqué plus haut et d'estimer les besoins sur plusieurs années. Le contrat conclu jusqu'à la fin de l'année 2019 avec le prestataire de services exploitant le centre Bäregg sàrl est donc un exemple typique (contrat reposant sur l'AGC 2015.POM.56). Selon les modalités de l'option d'encadrement et d'hébergement dite « spécialisée », autorisée avec l'arrêté octroyant le crédit, le prestataire de services a la compétence illimitée en matière d'hébergement des RMNA dans le canton, sans limitation du nombre de RMNA. L'Office de la population et des migrations (OPM) pensait en toute bonne foi que cette option, qui avait été autorisée plusieurs fois par le Grand Conseil, resterait acquise même en cas de variation du nombre de RMNA. Si leur nombre maximum avait été fixé à 140 dans le contrat, l'OPM aurait dû assurer autrement l'hébergement et l'encadrement à partir du 141^e RMNA, et il aurait de ce fait probablement dû faire face à des coûts journaliers de 220 francs (hébergement en familles d'accueil), voire 500 francs (hébergement en institution), en lieu et place du forfait journalier de 171 francs. En revanche, le contrat constituait une base de planification sûre tant pour le prestataire de services, qui doit investir dans des groupes d'habitation et dans la formation de personnel, que pour l'OPM. Le prestataire de services n'aurait pas accepté le contrat s'il avait été pourvu d'une clause supplémentaire stipulant que les paiements cantonaux convenus pouvaient être réduits en vertu d'une décision parlementaire ou populaire. L'OPM aurait ainsi couru le risque de ne pas pouvoir remplir son mandat légal, ni assurer correctement la protection des RMNA selon les principes de protection de l'enfant. Sans partenaire externe, la mission serait en outre retombée sur l'OPM, qui aurait finalement dû l'accomplir au moyen d'effectifs supplémentaires.

Le financement par objet relatif aux années 2015 à 2017, rendu nécessaire par la situation exceptionnelle à laquelle le canton a été confronté en très peu de temps dans le domaine de l'asile, n'a pu être adopté par le Grand Conseil que le 1^{er} juin 2015 (AGC 2015.POM.147). Le délai référendaire a expiré le 1^{er} octobre 2015 sans avoir été utilisé. Une votation populaire n'aurait pas pu avoir lieu avant le printemps 2016. S'il avait fallu attendre la décision de l'organe compétent en matière financière pour engager la dépense, il aurait été tout bonnement impossible de maîtriser cette situation exceptionnelle à l'été 2015.

Dans le domaine de l'asile, l'OPM a aussi passé, par exemple, un contrat avec la Croix-Rouge suisse (CRS) relatif aux perspectives et aux entretiens de conseil au retour avec les personnes exécutant une peine ou placées en détention administrative et un autre, à durée indéterminée, avec l'Office de consultation sur l'asile (OCA). L'article 5, alinéa 2 de ce dernier contrat stipule en substance que le contrat est résilié à la fin de l'année si l'organe cantonal compétent en matière financière n'autorise pas les dépenses pour l'année suivante. Cette clause précise en outre que le Conseil-exécutif examine l'opportunité de verser une indemnité si le cas se présente. Le crédit en matière d'asile qui a été rejeté portait sur ces deux contrats, qui vont donc à nouveau être soumis au Grand Conseil lors de la session de novembre prochain.

En résumé, le Conseil-exécutif conclut que, conformément aux dispositions légales en vigueur, toute dépense doit sans conteste être préalablement autorisée par l'organe compétent en matière financière, l'éventualité d'une votation populaire devant être prise en compte. Il considère que ces principes sont appliqués en pratique pour autant que cela soit possible. L'obligation systématique de planifier les arrêtés du Grand Conseil en tenant compte d'une votation populaire, même improbable, poserait cependant des problèmes, en premier lieu dans le cas des dépenses périodiques. Le canton n'a aucun intérêt à accuser les retards et les coûts supplémentaires que cela entraînerait. L'article 101, alinéa 1 de la Constitution cantonale contraint les autorités à une gestion économe et efficace des finances. Il serait dans certains cas impossible de respecter cette obligation s'il fallait appliquer la présente motion à la lettre.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la motion, en précisant néanmoins que son application à la lettre ne lui paraît pas judicieuse pour les raisons exposées ci-avant. Estimant que l'exigence formulée est d'ores et déjà correctement mise en pratique lorsque c'est possible, il propose le classement de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil