



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	259-2024
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	Non
N° d'affaire :	2024.GRPARL.77
Déposée le :	27.11.2024
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole) Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Rappa (Burgdorf, Le Centre) Reinhard (Thun, PLR) Blatti (Oberwil i. S., UDF)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	298/2025 du 19 mars 2025
Direction :	Direction des finances
Classification :	Non classifié

Coûts des prestations externes de contrôle et d'aides à la décision. Potentielles réductions de leur ampleur

Bien plus souvent qu'il y a deux décennies seulement, les autorités cantonales au sens large (le Grand Conseil – surtout implicitement lors de l'approbation des crédits – le Conseil-exécutif, l'administration cantonale ainsi que des institutions étroitement liées à l'État, telles que les hôpitaux publics, les écoles cantonales et bien d'autres encore) font appel à des prestataires de services privés externes. Cela afin de solliciter de leur part des rapports préalables d'aide à la décision, des expertises en tous genres, des audits et des contrôles de leurs activités.

La complexité croissante des dossiers que les autorités cantonales – toujours au sens large – doivent traiter, la sophistication des investissements publics ainsi que des normes légales sans cesse plus nombreuses et plus détaillées constituent des facteurs qui rendent partiellement compte de cette évolution.

Mais il est aussi vrai que le recours aux prestataires et consultants externes obéit à des effets de mode.

Il est donc permis de s'interroger sur l'efficacité et la pertinence des services offerts par ces prestataires externes. Les travaux de ces derniers alourdissent les budgets et les comptes annuels du canton de plusieurs dizaines de millions de francs.

Illustrons cette légitime interrogation par quelques exemples auxquels on pourrait facilement en ajouter des centaines d'autres.

Il y a 20 ou 25 ans, les cheffes et chefs des sections ou des offices cantonaux étaient souvent choisis et nommés à la suite d'auditions internes après avoir postulé dans le cadre de mises au concours.

Les directrices et les directeurs des écoles du degré secondaire II étaient choisis et nommés par des « Commissions d'école », après examen de leurs candidatures respectives et auditions. Ces procédures coûtaient 1000 ou 2000 francs, guère plus. Ces faibles montants étaient composés de quelques annonces dans les journaux et des modiques indemnités de séance versées aux membres des commissions.

Aujourd'hui, presque toutes ces personnes sont nommées à la suite de coûteux « assessments » menés par des entreprises privées. Pour le mieux ? Pas sûr !

Également depuis une vingtaine d'années, de nombreuses activités étatiques sont évaluées et contrôlées par des auditeurs externes dont les travaux entraînent évidemment des coûts très élevés.

Les séminaires à l'efficacité relative se multiplient, très souvent animés par des consultants externes.

Ce recours étendu et croissant à des experts, à des consultants et à des institutions de certifications externes a-t-il permis d'améliorer notablement le fonctionnement des unités administratives et des institutions cantonales ? Il est permis d'en douter, au moins partiellement, surtout si l'on songe au rapports « coûts-bénéfices » de ces démarches très en vogue.

À la marge, comment ne pas voir que le recours accru aux prestataires et consultants externes constitue, en partie au moins, une mise en cause, parfois même involontaire, des compétences des membres du Grand Conseil, des membres de leurs Commissions, du Conseil-exécutif et surtout des agentes et des agents cantonaux, au sens le plus large qui englobe également – et notamment – les directions des hôpitaux et des écoles cantonales, et même le personnel enseignant et le personnel soignant.

Réduire raisonnablement les coûts des prestations externes de conseils, d'expertises et de contrôles permettrait au canton d'accroître ses marges de manœuvre pour financer d'indispensables investissements, pour consolider le financement des dépenses de fonctionnement ou pour réduire un peu la charge fiscale – élevée en comparaison intercantonale – qui pèse sur les personnes physiques et morales de notre canton.

Vu ce qui précède, nous prions le Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, de toutes les prestations externes de conseils, d'expertises, de certifications, de rapports en tous genres et de contrôle effectuées pour le compte du Grand Conseil, de toutes les Directions et de leurs unités administratives ainsi que de toutes les institutions directement liées au canton telles que les hôpitaux et les écoles ?
2. S'agissant des prestations des ingénieurs et des architectes externes ainsi que celles d'autres entreprises privées qui produisent, par exemple, des études d'impact, quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, de celles qui ne débouchent sur rien, parce que des projets d'investissements sont abandonnés ?
3. Quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, des assessments externes commandés par les unités administratives du canton, par les écoles, les hôpitaux publics et les autres institutions publiques cantonales financées par le canton ?

- 4. Quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, des contrôles de toutes les activités étatiques cantonales délégués à des entreprises privées ?
- 5. Comment le Conseil-exécutif apprécie-t-il l'efficacité des prestations externes de conseils, d'expertises et de contrôle réalisées à la demande des différentes Directions du canton et des institutions étatiques cantonales ?
- 6. Le Conseil-exécutif estime-t-il possible et souhaitable de réduire le volume – et donc les coûts – des prestations externes de conseils, d'expertises et de contrôle réalisées à la demande des différentes Directions du canton et des institutions étatiques cantonales ?

Réponse du Conseil-exécutif

- 1. *Quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, de toutes les prestations externes de conseils, d'expertises, de certifications, de rapports en tous genres et de contrôle effectuées pour le compte du Grand Conseil, de toutes les Directions et de leurs unités administratives ainsi que de toutes les institutions directement liées au canton telles que les hôpitaux et les écoles ?*
- 2. *S'agissant des prestations des ingénieurs et des architectes externes ainsi que celles d'autres entreprises privées qui produisent, par exemple, des études d'impact, quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, de celles qui ne débouchent sur rien, parce que des projets d'investissements sont abandonnés ?*
- 3. *Quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, des assessments externes commandés par les unités administratives du canton, par les écoles, les hôpitaux publics et les autres institutions publiques cantonales financées par le canton ?*
- 4. *Quel est le coût global annuel, pour les années 2014 à 2023, des contrôles de toutes les activités étatiques cantonales délégués à des entreprises privées ?*

Le Conseil-exécutif apporte une réponse commune à ces quatre premières questions. Dans la comptabilité financière du canton, les dépenses ne sont pas ventilées selon les critères de contenu mentionnés dans ces questions. Le Conseil-exécutif ne connaît en outre pas les dépenses correspondantes des organisations autonomes chargées de tâches publiques, telles que les hôpitaux ou les écoles. Il lui manque donc les données nécessaires pour répondre à ces questions.

Par conséquent, il ne peut indiquer ici que l'ensemble des dépenses que l'administration cantonale (sans les autres organisations chargées de tâches publiques) consacre aux prestations de spécialistes externes. Le tableau ci-après récapitule les dépenses comptabilisées dans le compte de résultats sur les comptes 313200, 313210 et 313220 « Honoraires de conseillers externes ». Les chiffres des années 2014 à 2018 sont tirés du rapport du 14 mai 2020 que le Contrôle des finances a établi sur le recours à des spécialistes externes.

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CHF mio	27,0	29,6	34,5	33,8	35,5	36,0	38,7	46,2	47,7	48,3

Cela représente 37,8 millions de francs en moyenne annuelle sur la période considérée. Ce tableau ne comprend pas les dépenses comptabilisées au compte des investissements, parce que celui-ci ne différencie pas les dépenses pour des prestations externes.

5. *Comment le Conseil-exécutif apprécie-t-il l'efficacité des prestations externes de conseils, d'expertises et de contrôle réalisées à la demande des différentes Directions du canton et des institutions étatiques cantonales ?*

La législation financière et le droit régissant les marchés publics prescrivent au canton une utilisation économique et efficace des recettes fiscales. Le Conseil-exécutif n'a aucune raison de penser que les autorités ne respectent généralement pas ces consignes. Des études externes menées en amont d'un projet – par exemple dans le domaine des constructions – sont indispensables à sa définition exhaustive. Cela consiste à déterminer de manière détaillée les coûts, l'utilité et les risques du projet avant son lancement.

Le Conseil-exécutif n'a cependant pas la possibilité d'apprécier de manière générale l'efficacité des prestations que les autorités confient à l'extérieur.

6. *Le Conseil-exécutif estime-t-il possible et souhaitable de réduire le volume – et donc les coûts – des prestations externes de conseils, d'expertises et de contrôle réalisées à la demande des différentes Directions du canton et des institutions étatiques cantonales ?*

Le Conseil-exécutif s'est déjà prononcé à ce sujet en 2021 en relation avec le rapport de révision du Contrôle des finances susmentionné. Aussi renvoie-t-il en réponse à cette question à sa prise de position exposée dans le rapport intitulé « Recours à des expertes et des experts externes » que la Commission de gestion (CGes) a établi le 19 août 2021 (affaire 2021.RRGR.120) à partir de la page 9, ainsi qu'au rapport du 21 septembre 2022 relatif à la modification de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics (OOMP) (affaire 2021.KAIO.375), avec laquelle le Conseil-exécutif a mis en œuvre différentes recommandations de la CGes au sujet du recours à des experts externes.

En résumé, comme l'indiquait déjà le Conseil-exécutif à l'époque, la tendance à la hausse des dépenses pour recours à des experts externes s'explique par le fait que les tâches publiques ont elles aussi tendance à augmenter, à se complexifier et à nécessiter de plus en plus de connaissances spécialisées externes – par exemple dans la perspective de la numérisation. Cela résulte de la croissance démographique et du volume croissant de prescriptions fédérales et cantonales alors qu'en parallèle, l'effectif du personnel cantonal reste fondamentalement le même, voire doit être réduit. Ces dernières années, les exigences auxquelles doivent répondre certaines tâches et fonctions ont en outre fortement augmenté et les offices concernés ne disposent pas en quantité suffisante des connaissances spécialisées nécessaires. Le Grand Conseil exige par ailleurs de plus en plus souvent une expertise indépendante pour évaluer des questions complexes et lui permettre de vérifier le travail de l'administration.

Le Conseil-exécutif ne peut envisager une réduction durable des dépenses pour prestations de soutien externes que si le législateur cantonal décide de renoncer à des tâches accomplies jusque-là par le canton, de réduire la densité réglementaire ou de renforcer les effectifs de l'administration cantonale. Il est difficile d'évaluer si cela est souhaitable et, le cas échéant, à laquelle de ces trois conditions ; cela dépend des priorités politiques dans les différents domaines. Cette évaluation fait partie des tâches courantes du Conseil-exécutif et du Grand Conseil dans le cadre de leurs compétences respectives.

Destinataire
– Grand Conseil