



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 289-2022
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.429

Déposée le : 08.12.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : von Arx (Spiegel b. Bern, PVL) (porte-parole)
Streiff (Oberwangen b. Bern, PEV)
Müller (Orvin, UDC)
Gerber (Schüpfen, Le Centre)
Remund (Mittelhäusern, Les Verts)
Lack (Muri b. Bern, PLR)
Amstutz (Sigriswil, UDC)
Schwarz (Adelboden, UDF)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 562/2023 du 17 mai 2023
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Fourniture et financement de prestations volontaires par le canton

Il est demandé au Conseil-exécutif d'énumérer dans un rapport toutes les prestations essentielles fournies ou financées à titre volontaire par le canton de Berne.

La notion de prestation doit être comprise au sens large : elle recouvre non seulement des services concrets ou des subventions, mais aussi des concepts plus abstraits, tels que des normes de construction routière dépassant les exigences de sécurité ou la détention d'objets du patrimoine financier donnant lieu à des déficits. En principe, toute prestation dont les charges nettes dépassent 50 000 francs par an est considérée comme essentielle.

Pour chaque prestation, le rapport demandé doit répondre au moins aux questions suivantes :

1. De quoi s'agit-il (brève description) ?
2. À combien s'élèvent les coûts annuels nets pour le canton (calcul des coûts complets ; un ordre de grandeur suffit) ?
3. Sur la base de quelle décision la prestation est-elle fournie (du Conseil-exécutif, du Grand Conseil, du corps électoral, d'autres ; prière d'inclure un renvoi à l'article concret de la Constitution, d'une loi ou d'une ordonnance) ?
4. Quand la décision de fournir la prestation a-t-elle été prise ?
5. Quelles conséquences aurait le fait de renoncer à la prestation pour la population, l'environnement et l'économie, les finances cantonales et éventuellement les finances des communes bernoises ?

6. Une réduction de la prestation est-elle possible ? Si oui, dans quelle mesure ?

Le Conseil-exécutif associe de manière appropriée la Commission des finances et/ou d'autres commissions parlementaires au processus d'élaboration.

Développement :

La situation financière du canton de Berne est tendue. Si les recettes provenant de la distribution des bénéfices de la Banque nationale venaient à se tarir ou se révéler nettement inférieures aux prévisions dans les années à venir, la situation financière deviendrait critique.

Il existe différentes manières de faire face à cette situation problématique. L'une d'entre elles consiste à vérifier si le canton de Berne fournit des prestations susceptibles d'être revues à la baisse ou auxquelles il serait possible de renoncer afin de réduire l'écart entre les mauvaises perspectives financières et un aménagement durable des finances cantonales.

À cet égard, il convient de distinguer les prestations que le canton doit fournir en vertu du droit de rang supérieur, d'une part, et les prestations fournies à titre volontaire, d'autre part. Tandis que le potentiel d'économies des premières réside exclusivement dans une exécution plus efficace des tâches (et donc surtout au niveau du Conseil-exécutif), il est en principe possible de redimensionner les secondes ou d'y renoncer totalement afin de réduire la pression qui pèse sur les finances cantonales.

Pour pouvoir mener une discussion concrète et factuelles sur les prestations fournies à titre volontaire, il faut connaître ces dernières, leur coût ainsi que leur utilité pour la population, l'environnement et l'économie. À ce jour, il n'existe pas de liste correspondante. Ni le budget ni le plan intégré mission-financement ne sont adaptés à cet effet.

Le rapport demandé permet, tant au Grand Conseil qu'au Conseil-exécutif, d'évaluer le ratio coût-utilité des différentes prestations et de fixer des priorités.

Réponse du Conseil-exécutif

Conformément à l'article 101, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne (ConstC), chaque tâche cantonale doit être périodiquement contrôlée afin de vérifier, d'une part, si elle est encore nécessaire et utile et, d'autre part, si la charge financière qu'elle occasionne reste supportable.

Le contrôle des tâches a déjà fait l'objet de plusieurs interventions du Grand Conseil, la dernière étant l'interpellation 037-2016, Müller (PLR), « Réexamen périodique des tâches ». Comme l'a exposé le Conseil-exécutif dans sa réponse à cette interpellation, trois vastes contrôles des tâches ont été effectués au niveau cantonal dans les 20 dernières années : l'Examen stratégique des prestations publiques (ESPP), à partir de 2002, le Dialogue sur les prestations du canton de Berne, de 2005 à 2008, et l'Examen des offres et des structures (EOS), en 2014. Ces trois contrôles particulièrement exhaustifs ont porté sur l'ensemble du canton, adopté des approches méthodiques spécifiques et fait appel à des expertises externes.

Par ailleurs, le Conseil-exécutif a élaboré depuis le milieu des années nonante une douzaine de programmes d'allégement, s'appliquant eux aussi à l'ensemble du canton, qui ont été discutés au Grand Conseil puis mis en œuvre par l'administration. Des analyses approfondies ont également été réalisées dans ce contexte. Ainsi, par exemple, au cours de l'élaboration du programme d'allégement « PA 2018 », quatre analyses ont-elles été effectuées (analyse comparative intercantonale, analyse de marge de manœuvre, analyse de croissance des coûts et analyse de faisabilité). Force est de constater, de manière générale, que de nombreuses mesures

prises en œuvre dans le cadre de programmes d'allégement se fondaient également sur le contrôle des prestations et des offres du canton de Berne.

Lorsqu'une loi est modifiée, les prestations publiques qu'elle prévoit sont remises en question et si nécessaire adaptées. Des tâches font en outre régulièrement l'objet de contrôles et d'optimisations au niveau des Directions et des offices. Par exemple ces dernières années : la centralisation de tâches transversales au niveau des Directions ou du canton, la mise en œuvre de la réforme des Directions (RDir), les gains d'efficience et d'efficacité dégagés dans le domaine de l'informatique avec le projet « IT@BE », ou encore la mise en place dans l'ensemble de l'administration cantonale d'un progiciel de gestion intégré (projet ERP).

Le 22 février 2023, le Conseil-exécutif a chargé la Direction des finances de procéder, pour le prochain contrôle périodique conformément à l'article 101, alinéa 4 ConstC, à une évaluation des finances et à une analyse comparative en collaboration avec BAK Economics AG (Bâle), les Directions et la Chancellerie d'État. Cet exercice consiste à analyser systématiquement chaque champ d'activité en comparaison intercantonale, dans le but d'identifier ceux qui présentent une structure des coûts suspecte et d'en déduire de potentiels domaines d'intervention afin d'élaborer d'éventuelles mesures d'allégement. Les résultats de ces travaux de grande ampleur devraient être présentés au Conseil-exécutif fin avril 2024. Une analyse comparative analogue avait constitué une précieuse base de décision pour arrêter des mesures d'allégement dans le contexte de l'Examen des offres et des structures (EOS) en 2014 et du Programme d'allégement de 2018.

Du point de vue du Conseil-exécutif, le rapport exigé par la présente motion vise un objectif analogue à celui de l'analyse comparative mentionnée, puisqu'il a pour but de permettre au Grand Conseil et au gouvernement d'évaluer le ratio coût-utilité de chaque prestation et de fixer des priorités. Il se focalise toutefois sur les prestations du canton qui sont qualifiées de « volontaires », distinguant ainsi les prestations incombant au canton en vertu du droit de rang supérieur, d'une part, et celles qu'il décide librement de fournir, d'autre part. Or le Conseil-exécutif considère que cette approche n'est guère pertinente, et ce pour différentes raisons exposées ci-après.

Chaque tâche cantonale repose sur une base légale. À moins qu'il ne s'agisse de dispositions purement potestatives, les prestations fournies en vertu de dispositions cantonales ne peuvent pas être qualifiées d'office comme étant « volontaires ». L'adaptation ou la suppression d'une tâche publique passe la plupart du temps par une modification des consignes et conditions légales correspondantes. À l'exception des obligations imposées par le droit fédéral, il n'existe pas de critères fiables qui permettent en fin de compte de déterminer si des prestations cantonales sont ou non « volontaires ». Si le rapport se limitait aux prestations volontaires, comme le demande la motion, cela ne pourrait se faire qu'en fonction des réglementations légales actuellement en vigueur. Selon le Conseil-exécutif, cela réduirait exagérément l'angle du contrôle. Il est d'autre part douteux que l'on puisse réellement différencier de manière fiable prestations volontaires et obligatoires.

Le rapport exigé devrait par ailleurs indiquer, pour chaque prestation, quelles seraient les conséquences de son abandon pour la population, l'environnement et l'économie, ainsi que pour les finances du canton et éventuellement celles des communes bernoises. Il devrait en outre préciser si une réduction de chaque prestation est possible, et si oui, dans quelle mesure. Le Conseil-exécutif juge tout simplement impossible de répondre d'une façon appropriée à ces questions fondamentales dans un rapport écrit englobant toutes les prestations du canton. Déterminer dans quelle mesure une réduction des prestations cantonales est envisageable et en évaluer les conséquences, en particulier, relèvent toujours d'une appréciation politique qui doit

résulter dans chaque cas d'un dialogue entre le gouvernement et le parlement. En ce qui concerne la réduction éventuelle de la portée ou de la qualité d'une prestation, il faut noter en outre que cette question peut se poser non seulement pour les prestations volontaires, mais aussi pour celles qui sont prescrites par la loi. Par conséquent, le rapport demandé serait également incomplet dans la perspective de l'évaluation d'éventuelles mesures d'allégement.

Le Conseil-exécutif soutient l'objectif de la motion, qui vise à élaborer des bases de décision pour évaluer en particulier le ratio coût-utilité des différentes prestations et, sur cette base, contrôler l'exécution des tâches. Il a déjà lancé des travaux en ce sens par son mandat du 22 février 2023 portant sur la réalisation d'une analyse comparative (cf. ci-avant).

Le Conseil-exécutif estime, de ce fait, que le rapport exigé par la présente motion occasionnerait des doublons inutiles. Souhaitant néanmoins satisfaire à la revendication exprimée, même si c'est sous une autre forme, il propose l'adoption de cette intervention sous forme de postulat.

Destinataire

– Grand Conseil