

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 183-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2019.RRGR.219

Déposée le: 15.07.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Oui
Déposée par: CIRE (Jost, Thun) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 09.09.2019

N° d'ACE: 1140/2019 du 30 octobre 2019
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption**



Renforcement de la planification stratégique et financière dans le programme gouvernemental de législature

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre en considération les points suivants :

1. L'élaboration du programme gouvernemental de législature tient expressément compte de l'évolution des finances du canton. Le programme est complété par des indications sur la provenance et l'utilisation des fonds. Il faut en particulier adapter les projets d'investissement à l'évolution des finances du canton et les classer par ordre de priorité.
2. Le programme gouvernemental de législature classe les objectifs et les projets en fonction de priorités de politique financière. Les objectifs stratégiques doivent être assortis de critères de réalisation adéquats et d'un calendrier.
3. Le Conseil-exécutif donne chaque année, dans le cadre de son rapport de gestion (volume 2 : compte rendu politique), des informations sur le niveau de réalisation des objectifs et l'état des projets et des mesures du programme gouvernemental de législature ainsi que sur la suite de la procédure.

Développement :

Lors de la session de mars 2019, le Grand Conseil a clairement montré, en renvoyant les projets de construction d'un nouveau bâtiment pour l'Office de la circulation routière et de la navigation, qu'il n'était pas disposé à laisser passer des crédits en sachant qu'actuellement, avec les investissements planifiés jusqu'en 2028, le canton affiche un découvert compris entre 500 et 700 millions de francs. Le Conseil-exécutif est maintenant chargé par le Grand Conseil de présenter « une solution destinée à combler ce découvert, en classant les investissements par ordre de priorité ». On n'en serait pas arrivé là si le Conseil-exécutif avait utilisé de façon plus cohérente les instruments de planification dont il disposait :

L'article 75 de la Constitution du canton mentionne le programme gouvernemental de législature avant le plan intégré « mission-financement » parmi les principaux instruments du dialogue sur la planification entre le Conseil-exécutif et le Grand Conseil. La loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA) et celle sur le Grand Conseil (LGC) décrivent par ailleurs le champ d'application temporel et matériel du programme. L'article 47 LGC dispose que celui-ci « sert de base au Conseil-exécutif pour l'élaboration des rapports et planifications à venir ». Cette importance donnée au programme gouvernemental dans la Constitution et la loi oblige le Conseil-exécutif à se concentrer dans une certaine mesure pendant quatre ans sur des objectifs donnés. La LOCA met le programme de législature en avant dès son article 2a. Celui-ci dispose que ledit programme doit fournir des indications portant notamment sur (art. 2a, art. 1 LOCA) :

- les intentions et les considérations fondamentales qui guident le Conseil-exécutif en sa qualité d'autorité collégiale pendant la législature (lit. a) ;
- les nouvelles tâches importantes du canton et les ressources nécessaires à leur accomplissement (lit. b) ;
- les mesures prévues pour réaliser ces intentions et ces considérations (lit. c) ;
- le classement des projets importants dans l'ordre de priorité où le Conseil-exécutif entend les soumettre au Grand Conseil (lit. d) ;
- l'évolution des finances cantonales (lit. e) ;
- sa vision de l'avenir ultérieur à la législature (lit. f) ;

L'alinéa 2 confirme par ailleurs que le programme de législature doit être harmonisé avec le plan intégré « mission-financement », avec le plan directeur cantonal et avec d'autres planifications sectorielles essentielles.

Le Conseil-exécutif a intégré à son programme de législature, intitulé « Engagement 2030 », les buts qu'il s'est fixés à long terme. Dans les objectifs et les axes de développement 2019-2022, le gouvernement a en outre défini des approches globales et interdirectionnelles qu'il faut saluer et qui renforcent le canton dans son ensemble. Il y a cependant lieu d'être très critique à l'égard, d'une part, de la prise en compte des autres exigences posées par la loi concernant, par exemple, le lien entre le programme et la politique financière du canton, et, d'autre part, la réalisation effective des objectifs fixés. Le programme n'établit aucune priorité de politique financière. Pour que les réflexions stratégiques qu'il contient se traduisent par des actes, il faut les rendre plus réalistes et donc augmenter leur profondeur de champ opérationnelle. La CIRE demande

pour cela au Conseil-exécutif de définir des critères adéquats et un calendrier qui permettraient de vérifier si les buts sont atteints et serviraient de base pour modifier si nécessaire les mesures ou les objectifs eux-mêmes.

Il est de notoriété publique que le Conseil-exécutif et le Grand Conseil se laissent trop vite rattraper par les affaires courantes. Il faut renforcer l'orientation stratégique du canton à long terme. Le programme gouvernemental de législature est l'instrument adéquat pour cela. C'est pourquoi la présente motion demande au Conseil-exécutif de mettre en œuvre de façon cohérente toutes les dispositions législatives existantes qui se rapportent au programme. Le plus urgent est de fixer des priorités entre les investissements globaux d'envergure cantonale.

Il faudrait par ailleurs rendre de meilleurs rapports sur le niveau de réalisation des objectifs du programme gouvernemental de législature. Le Conseil-exécutif a déjà suggéré, lors des débats, d'une part de suivre de plus près la mise en œuvre concrète du programme et de l'adapter au fur et à mesure si nécessaire, et d'autre part d'impliquer davantage la CIRE. Cette dernière estime qu'il serait utile d'établir des comptes rendus annuels tout en adaptant si possible les instruments existants et en évitant les doublons. Cela pourrait se faire lors de ses rencontres avec le Conseil-exécutif dans le cadre du dialogue politique annuel et du compte-rendu qu'elle établit à l'occasion du rapport de gestion annuel.

Motivation de l'urgence : il faut d'urgence avoir une discussion stratégique sur la priorisation des investissements dans l'ensemble du canton, afin de tenir compte de cette discussion et produire un compte-rendu annuel dès la mise en œuvre du programme gouvernemental actuel.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités. Il décide en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif planifie et coordonne les activités du canton, dirige l'administration et fixe – sous réserve des compétences du Grand Conseil – les buts de l'activité étatique (art. 86 et 87 ConstC). Au début de chaque législature, il fixe les objectifs et les stratégies de sa politique dans le programme gouvernemental de législature (art. 2a, al. 1 LOCA). Instrument central de planification du Conseil-exécutif, il sert en particulier au pilotage stratégique des ressources financières et en personnel de l'administration. Le gouvernement donne ainsi aux Directions une orientation approximative pour l'élaboration et la hiérarchisation de leurs projets.

Le Grand Conseil traite le programme gouvernemental de législature la première année de la législature (art. 47 LGC) et en prend acte. Dans le cadre du dialogue politique, le parlement peut apprécier la planification du gouvernement et, en adoptant des déclarations de planification, formuler et soumettre ses propres demandes.

Pour la législature 2019-2022, le Conseil-exécutif a arrêté une vision et cinq objectifs stratégiques. Les axes de développement ainsi que les projets et idées de projets qui figurent dans l'annexe au rapport en particulier reflètent l'état des connaissances au moment de leur adoption. Dès son apparition in corpore devant les médias en janvier 2019, le Conseil-exécutif avait souli-

gné qu'il entendait accompagner la mise en œuvre des objectifs de la législature par des points de situation réguliers au sein du collège gouvernemental.

Pour procéder à ces points de situation, le Conseil-exécutif dispose – comme d'ailleurs pour l'élaboration du programme gouvernemental de législature – d'informations pour la mise en œuvre, la planification et l'évolution des coûts des projets et perspectives développés. Sur la base des données mises à jour, le Conseil-exécutif procèdera vraisemblablement deux fois par an à un examen des objectifs, des projets et idées de projet et les ajustera dans l'esprit d'une planification évolutive.

Suite à ces échanges réguliers consacrés aux objectifs de la législature, le Conseil-exécutif informe le parlement et le public dans son rapport de gestion au sujet de la mise en œuvre des projets, de l'état d'avancement des idées de projet formulées ainsi que des nouvelles évolutions et perspectives qu'il va intégrer au programme. L'accent est mis sur les conclusions que le gouvernement a pu tirer en se basant sur l'état de mise en œuvre des objectifs et des nouvelles évolutions.

Concernant le point 1 :

La motion demande en premier lieu que le programme gouvernemental de législature soit lié avec l'évolution des finances cantonales et qu'il soit complété par un volet relatif à l'origine et à l'utilisation des ressources. Les projets d'investissement en particulier devraient être adaptés à l'évolution des finances du canton et classés par ordre de priorité.

Le Conseil-exécutif indique tout d'abord que le programme gouvernemental de législature 2019-2022 contient un chapitre dédié en propre à l'environnement financier de la vision, des objectifs et des axes de développement. Il est conscient en l'occurrence qu'il existe une tension entre les besoins en investissements et le contexte politico-financier. Il a annoncé qu'il visait des finances équilibrées et qu'il allait respecter le frein à l'endettement. Il entendait le garantir entre autres au moyen de la création d'un fonds pour les investissements stratégiques.

Les projets quant à eux sont chiffrés en fonction de leur état d'avancement, soit sous forme de premières estimations, de chiffres concrets ou de crédits déjà adoptés. C'est la raison pour laquelle le Conseil-exécutif reste convaincu qu'il est pertinent de développer les différents projets et idées de projet à l'aide des instruments de planification consacrés (plan intégré « mission-financement », budget) et de soumettre chacun d'entre eux à l'organe compétent pour décision. Les projets et idées de projet mentionnés dans le programme gouvernemental de législature ne doivent pas faire exception à cette règle, même si le Conseil-exécutif les définit comme priorités du point de vue d'une planification stratégique supérieure. Une telle méthode devrait également permettre un ajustement annuel tenant compte du contexte financier général (notamment conjoncture et croissance des dépenses dans les domaines où elles sont incompressibles). Comme indiqué en introduction, le Conseil-exécutif dispose d'informations sur l'utilisation des moyens lors des points de situation réguliers sur les projets et idées de projet.

Concernant le point 2 :

Selon le point 2 de la motion, le Conseil-exécutif doit être chargé d'établir des priorités de politique financière dans le programme gouvernemental de législature. De plus, les objectifs stratégiques doivent être assortis de critères de réalisation adéquats et d'un calendrier.

Ainsi qu'il est indiqué dans le programme gouvernemental de législature (p. 7), la réalisation des différents projets occasionnera des surcoûts. Le Conseil-exécutif est conscient du fait que ceux-ci se situent dans le contexte tendu des défis financiers à moyen terme pour le canton de Berne.

L'état d'avancement des projets et idées de projets présente de grandes différences, raison pour laquelle le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas justifié d'établir une liste de priorités dès l'élaboration du programme gouvernemental de législature. Comme indiqué précédemment, les différents projets et idées de projet font l'objet de points de situation réguliers au cours desquels les processus considérés sont réexaminés sous l'angle du calendrier, de la stratégie et des finances et peuvent alors devenir prioritaires ou être rejetés. Le Conseil-exécutif peut ainsi affirmer qu'il procèdera en continu à une hiérarchisation financière de ses objectifs stratégiques et de ses mesures de mise en œuvre.

Concernant le point 3 :

Enfin, la motion demande que le Conseil-exécutif donne chaque année, dans le cadre de son rapport de gestion (volume 2 : compte rendu politique), des informations sur le niveau de réalisation des objectifs et l'état des projets et des mesures du programme gouvernemental de législature ainsi que sur la suite de la procédure.

Comme indiqué en introduction, le rapport de gestion va désormais présenter les résultats de ces points de situation réguliers sur la mise en œuvre du programme gouvernemental de législature et contenir les informations demandées par la motion sur l'état de développement concret des projets.

En résumé, le Conseil-exécutif est disposé à tenir compte des demandes de la présente motion dans le cadre de la mise en œuvre continue des projets et perspectives stratégiques. De plus, il mettra volontiers en œuvre d'éventuelles améliorations du processus et de l'instrument en soi du programme gouvernemental de législature en vue de ses prochaines éditions.

Destinataire

- Grand Conseil